



**NORTHERN**  
POLICY INSTITUTE

INSTITUT DES POLITIQUES  
**DU NORD**

**Giwednong Aakomenjigewin Teg**  
ᑲ ᐃᑕᑕ-ᐃᑕ-ᐃᑕ ᐱ-ᐱᐱᐱᐱ ᐃᑕᑕᑕᑕᑕᑕ  
Institu dPolitik di Nor

Rapport de recherche No. 47 | Mai 2021

# La chasse au papier : Formes plutôt que fonctions dans l'administration des Premières nations

# IPN – Qui nous sommes

## President & CEO

Charles Cirtwill

## Conseil d'administrations

Pierre Bélanger  
(Président du conseil)  
Florence MacLean  
(Vice-présidente - Nord-Ouest)  
Dwayne Nashkawa  
(Vice-présidente - Nord-Est)  
Dr. Brian Tucker (Trésorier)  
Charles Cirtwill  
Président et Chef de la direction)  
Suzanne Bélanger-Fontaine

Kim Jo Bliss  
Dave Canfield  
Harley d'Entremont  
Kevin Eshkawkogan  
Ralph Falcioni  
Pierre Riopel  
Alan Spacek  
Mariette Sutherland  
Dr. Donna Rogers

## Advisory Council

Jean Pierre Chabot  
(Président, Conseil consultatif)  
Michael Atkins  
Adam Castonguay  
Katie Elliot  
Shane Fugere  
George Graham

Peter Goring  
Cheryl Kennelly  
Winter Dawn Lipscombe  
Dr. George C. Macey  
Ogimaa Duke Peltier  
Danielle Perras  
Bill Spinney

## Research Advisory Board

Dr. Heather Hall (Présidente,  
Conseil de recherche)  
Dr. Hugo Asselin  
Riley Burton  
George Burton  
Ken Carter  
Sophie Dallaire

Carolyn Hepburn  
Dr. Peter Hollings  
Brittany Paat  
Dr. Barry Prentice  
Leata Rigg  
Dr. David Robinson  
Dr. Lindsay Tedds

## Reconnaissance des territoires traditionnels

L'IPN voudrait rendre hommage aux Premières Nations, sur les territoires traditionnels desquelles nous et travaillons. Le fait d'avoir nos bureaux situés sur ces terres est une chance dont l'IPN est reconnaissant, et nous tenons à remercier toutes les vivons générations qui ont pris soin de ces territoires.

Nos bureaux principaux :

- Celui de Thunder Bay sur le territoire visé par le Traité Robinson-Supérieur, sur le territoire traditionnel des Anishnaabeg.
- Celui de Sudbury sur le territoire visé par le Traité Robinson-Huron, sur le territoire traditionnel des Atikameksheng Anishnaabeg.
- Tous deux abritent de nombreux peuples des Premières nations, des Inuits et des Métis.

Nous reconnaissons et apprécions le lien historique que les peuples autochtones entretiennent avec ces territoires. Nous reconnaissons les contributions qu'ils ont apportées pour façonner et renforcer ces communautés, la province et le pays dans son ensemble.

Ce rapport a été rendu possible grâce au soutien de notre partenaire, la Société de gestion du Fonds du patrimoine du Nord de l'Ontario. L'Institut des politiques du Nord exprime sa grande appréciation pour leur généreux soutien, mais insiste sur ce qui suit : Les points de vue de ces commentaires sont ceux de l'auteur et ne reflètent pas nécessairement ceux de l'Institut, de son conseil d'administration ou de ceux qui le soutiennent. Des citations de ce texte, avec indication adéquate de la source, sont autorisées.

Les calculs de l'auteur sont basés sur les données disponibles au temps de publication et sont sujets aux changements.

Edité par  
Traductrice par Natalie Melanson-Martin

© 2021 Northern Policy Institute

Published by Northern Policy Institute

874 Tungsten St.

Thunder Bay, Ontario P7B 6T6

ISBN: 978-1-990372-02-5

## A propos de l'auteur

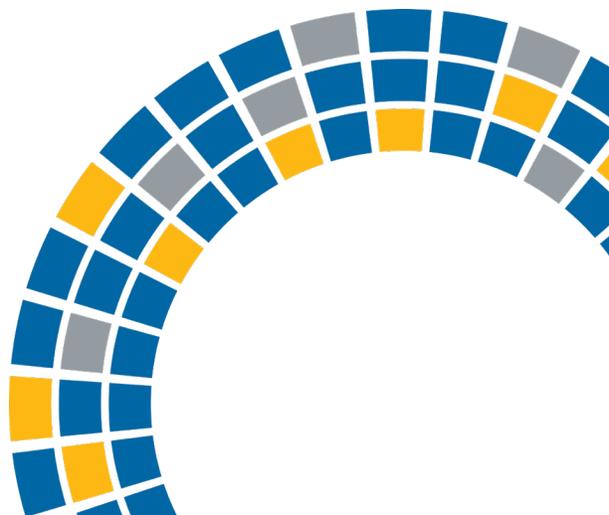
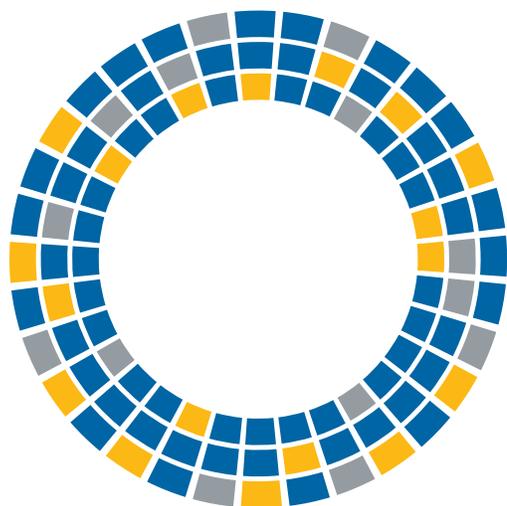
### Caitlin McAuliffe



Caitlin est originaire de Sudbury, en Ontario. Elle a obtenu un baccalauréat de l'Université Laurentienne, avec une majeure en études sur les femmes, le genre et la sexualité, une mineure en études indigènes et en sociologie, ainsi qu'un certificat en méthodes de recherche sociale. Elle détient également un diplôme en développement social et communautaire autochtone du Georgian College et un diplôme en relations publiques du Humber College.

Caitlin a travaillé en développement communautaire à la bibliothèque publique et au canton d'Innisfil, et comme assistante de recherche de premier cycle à l'Université Laurentienne. Elle se consacre à la recherche, à la planification et aux politiques pour relever les défis uniques du Nord de l'Ontario.

Les domaines d'intérêt de Caitlin sont les affaires autochtones, la durabilité environnementale, l'équité entre les sexes et le développement économique. En dehors de la recherche, elle aime les voyages en canoë et la course en sentier.



# Table of Contents

Executive Summary ..... 5

Introduction ..... 6

The Reporting Burden ..... 7

The Funding Relationship ..... 8

Case Study: Nipissing First Nation ..... 9

Analysis of the Survey ..... 11

Indicator Frameworks ..... 20

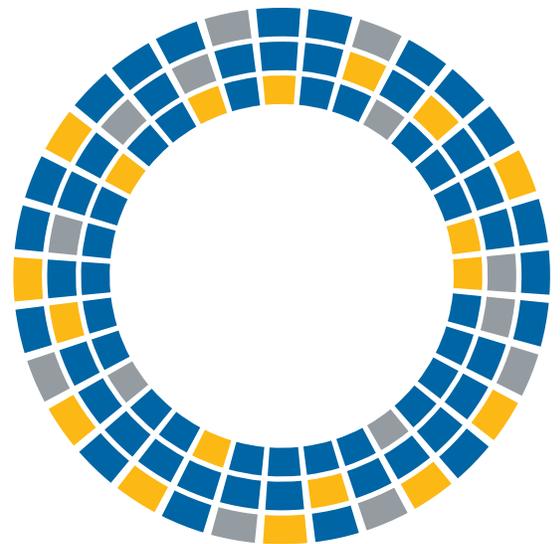
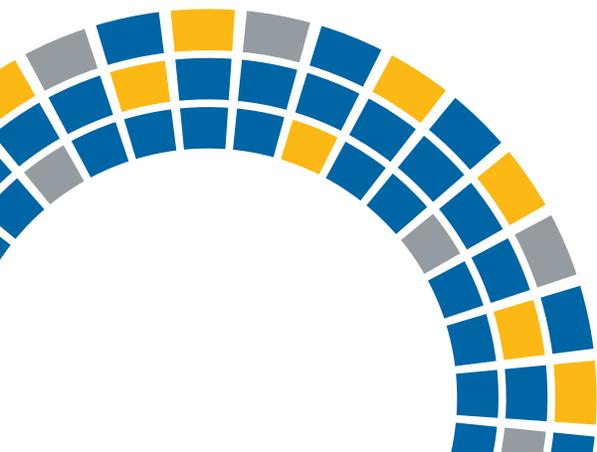
Legislation ..... 23

Best Practices ..... 26

Conclusion and Recommendations ..... 29

Appendix A..... 32

References..... 33



# Executive Summary

À l'heure actuelle, les Premières Nations sont tenues de rendre compte de plusieurs critères après avoir obtenu un financement, comme les subventions, les contributions et les garanties de prêts du gouvernement fédéral. Cela peut inclure soumettre des rapports financiers, faire le suivi des résultats de programmes ou satisfaire à des indicateurs spécifiques dans les lignes directrices ou les contrats de financement établis par le ministère ou l'organisme de financement concerné (Canada, 2018b). Ces rapports demandent du temps et des ressources.

Plus récemment, pour modifier les structures et créer une nouvelle relation fondée sur la responsabilité mutuelle avec les peuples autochtones, le gouvernement a scindé l'AANC (Affaires autochtones et du Nord Canada) en deux entités : les Services aux Autochtones Canada (SAC) et le ministère des Relations Couronne-Autochtones et Affaires du Nord Canada (RCAANC). Cependant, les exigences irréalistes concernant les rapports et le manque de communication et de soutien à la collecte de données et à l'autonomie gouvernementale des Premières Nations persistent (Nations Unies, 2018).

Ainsi, nous examinons dans le présent document la relation hiérarchique entre les Premières Nations et les bailleurs de fonds fédéraux. Tout d'abord, notre but est d'évaluer comment les bailleurs de fonds utilisent et exploitent les données demandées, en fournissant une analyse d'étude de cas sur la Première Nation de Nipissing. Nous décrivons les divergences et les défis auxquels la communauté est confrontée tout en examinant la responsabilité et la transparence des bailleurs de fonds. Nous montrons également comment la Première Nation de Nipissing peut se servir de ces données pour la planification interne et la prise de décision. Ensuite, nous décrivons les meilleures pratiques en matière de gouvernance des données, d'ententes de partenariat ainsi que de modèles et d'outils de collecte de données, en explorant les questions théoriques, pratiques, politiques et juridiques auxquelles sont confrontées de nombreuses communautés autochtones. Nous concluons en présentant de brèves recommandations, tout en conseillant également de procéder à une analyse plus approfondie des exigences en matière de rapports et des accords de financement.



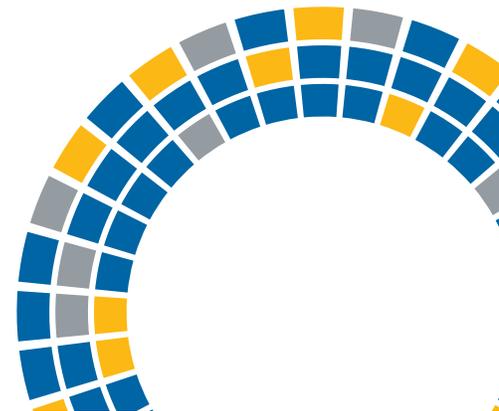
# Introduction

La responsabilité mutuelle et la transparence entre les Premières Nations et les différents niveaux de gouvernement restent l'une des questions les plus onéreuses et les plus anciennes à ce jour. Les Premières Nations, les organismes à but non lucratif et les entités municipales sont tenus de produire des rapports sur un certain nombre de critères après avoir obtenu un financement, tels que les subventions, les contributions et les garanties de prêts. Ces rapports peuvent comprendre des rapports financiers, le suivi des résultats des programmes ou le respect d'indicateurs spécifiques dans les directives ou les contrats de financement définis par le ministère ou l'organisme de financement concerné (Canada, 2018b).

Une enquête menée par l'Association des directeurs généraux, secrétaires et trésoriers municipaux de l'Ontario (ASTMO) indique que les municipalités soumettent de 90 à plus de 200 rapports chaque année et que 75 % des répondants estiment que les rapports provinciaux leur prennent beaucoup de temps (Lobo et coll., s.d., 5-6). Les Premières Nations sont confrontées à des exigences semblables en matière de rapports en raison du double emploi des rapports requis et d'un manque de communication et de rétroaction, ce qui peut rendre les choses difficiles d'un point de vue administratif, étant donné que la majorité (61 %) de ces communautés comptent moins de 500 résidents (Canada, 2002). Même si les accords de financement ont évolué et que le Canada a essayé d'augmenter le nombre de programmes fédéraux offrant un soutien financier aux Premières Nations, le fardeau administratif de la rédaction de rapports pour les Premières Nations n'a fait qu'augmenter (Institut sur la gouvernance, 2017).

Dans le but de modifier les structures et de créer une nouvelle relation avec les peuples autochtones, le gouvernement fédéral a scindé l'AANC (Affaires autochtones et du Nord Canada) en deux entités : les Services aux Autochtones Canada (SAC) et le ministère des Relations Couronne-Autochtones et Affaires du Nord Canada (RCAANC). Toutefois, comme indiqué ci-dessous, les exigences irréalistes en matière de rapports et le manque de communication et de soutien à la collecte de données et à l'autonomie gouvernementale des Premières Nations continuent de porter atteinte aux droits et aux traités des Autochtones (Nations Unies, 2018)<sup>1</sup>. Cette étude explore donc la relation hiérarchique entre les Premières Nations et les bailleurs de fonds, et propose une analyse de l'étude de cas de la Première Nation de Nipissing. Plus précisément, elle évalue comment sont utilisées les données demandées par les bailleurs de fonds, l'usage qui en est fait et, enfin, comment la Première Nation de Nipissing peut s'en servir pour la planification et la prise de décision internes.

Pour aider à répondre à ces questions, des données qualitatives sur la responsabilité et la transparence des bailleurs de fonds ont été recueillies en administrant une enquête auprès de la Première Nation de Nipissing. Divers bailleurs de fonds ont également été contactés au sujet des exigences en matière de rapports, et un questionnaire et des entretiens ont été menés avec ceux-ci concernant leurs propres exigences à cet égard. Enfin, un examen de la littérature révèle les meilleures pratiques ainsi que d'autres moyens que la communauté pourrait utiliser à des fins de planification et de prise de décision.



<sup>1</sup> La collecte de données doit se faire selon l'Approche des données fondée sur les droits de l'homme, qui a été développée par le Haut Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme (Thornberry et Feiring, 2017).

## Le fardeau des rapports

Chaque année, une collectivité typique des Premières Nations soumet environ 130 rapports au gouvernement fédéral afin de pouvoir bénéficier d'un financement de la part de ministères tels que Santé Canada, SAC ou Emploi et Développement social Canada, entre autres (Galloway, 2017). De même, en 2011, l'Assemblée des Premières Nations (APN) a confirmé que ces ministères, ainsi que la Société canadienne d'hypothèques et de logement, exigeaient au moins 168 rapports annuels distincts des gouvernements des Premières Nations, soit près de deux rapports tous les trois jours (Institut sur la gouvernance, 2017). De plus, on estime que l'AANC de l'époque recevait plus de 60 000 rapports par an provenant de plus de 600 communautés des Premières Nations. Par ailleurs, sauf pour certains documents financiers, le Bureau du vérificateur général du Canada a signalé qu'il y avait beaucoup de chevauchements et de doubles emplois dans ces rapports, et que les ministères qui les reçoivent s'en servaient peu (Institut sur la gouvernance, 2017).

Le Bureau du vérificateur général a également souligné les préoccupations de nombreuses Premières Nations qui estimaient que les exigences en matière de rapports n'étaient pas fondées sur la consultation des collectivités, mais qu'elles étaient plutôt fournies de manière descendante, sans examiner les exigences préexistantes. Cela comprenait notamment l'accent qui était mis sur les extrants plutôt que sur les résultats, le manque de transparence dans les décisions de financement

et des inquiétudes quant à l'utilisation inadéquate des données recueillies par les organismes fédéraux (Institut sur la gouvernance, 2017). Dans le cadre du suivi et de l'évaluation des projets, les extrants font référence au résultat direct et immédiat d'un programme tel que déterminé par la quantification des activités du projet, tandis que les résultats font référence aux buts et aux objectifs d'un projet ou d'un programme. Par exemple, un extrant peut correspondre au nombre de participants à un événement donné, tandis qu'un résultat peut être le pourcentage de participants qui ont acquis la nouvelle compétence ou les connaissances améliorées définies dans le programme — une projection à plus long terme et davantage fondée sur des principes.

Outre les extrants et les résultats, les autres aspects du suivi et de l'évaluation sont les intrants, les activités et l'impact. Les intrants font référence aux ressources qui sont dépensées pour réaliser le projet prévu, comme le personnel et les finances. Les activités sont les actions nécessaires à la réalisation des objectifs du projet, sur la base d'une stratégie ou d'un cadre particulier. L'impact est la conséquence à long terme d'un projet. Il est étroitement lié à la mission globale du projet et au mandat ou à l'objectif général de l'organisme ; la mission de revitaliser les langues autochtones dans le Nord de l'Ontario et de créer un impact en est un exemple (Odhiambo, 2013). La figure 1 illustre le processus de suivi et d'évaluation.

Figure 1: Le processus de suivi et d'évaluation



Source : Odhiambo, 2013

# La relation de financement

Les membres de la communauté qui ont participé à l'enquête ont noté que certains bailleurs de fonds se préoccupent moins des résultats finaux que des dépenses effectuées, mais qu'ils ont des exigences étroites en matière de responsabilité concernant les intrants dépensés, les activités entreprises et les extrants produits. Les conséquences de cette stricte adhésion à des aspects spécifiques de la reddition de comptes peuvent limiter les Premières Nations dans leur évaluation à long terme des programmes, ainsi que dans leur planification et leur mise en œuvre. De plus, les membres de la communauté et la documentation connexe ont signalé qu'une telle orientation peut également limiter l'autonomie et l'autogouvernance dans l'élaboration de programmes et de cadres de performance qui s'alignent sur les principes communautaires ou les plans stratégiques de développement économique (Institut sur la gouvernance, 2017).

Cette dépendance à l'égard d'une perspective de financement peut aussi créer des problèmes, car l'allocation des fonds est basée sur des accords nouveaux et renouvelés, ce qui signifie que le financement n'est pas finalisé tant que l'AANC (et maintenant, son successeur) n'ait pas confirmé que les fonds de la période précédente ont été dépensés de manière appropriée. Cela peut contraindre une Première Nation à réaffecter des fonds provenant d'une autre partie de son budget pour répondre à des besoins de services communautaires en attendant une confirmation — même si, comme nous le verrons plus loin, les Premières Nations peuvent bénéficier d'un financement global à plus long terme pouvant aider à atténuer ce problème. En outre, les informations que reçoivent les financeurs ne sont généralement pas utilisées pour déterminer les niveaux de financement. À l'exception de l'analyse des états financiers vérifiés, les Premières Nations reçoivent peu de rétroaction, ce qui mène à un manque de transparence et de communication réciproque (Institut sur la gouvernance, 2017; Interview A, 2018).

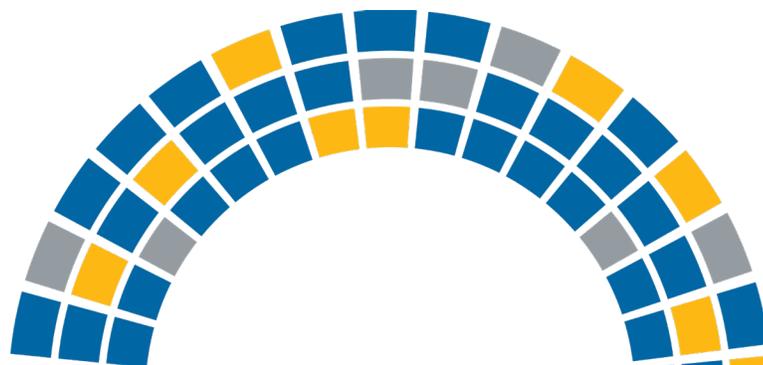
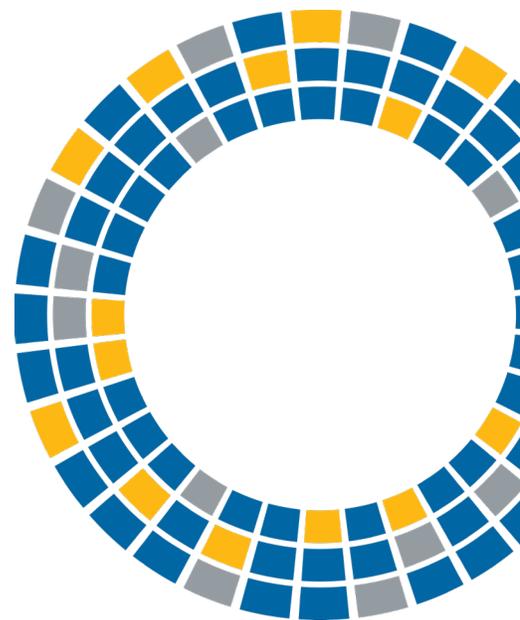
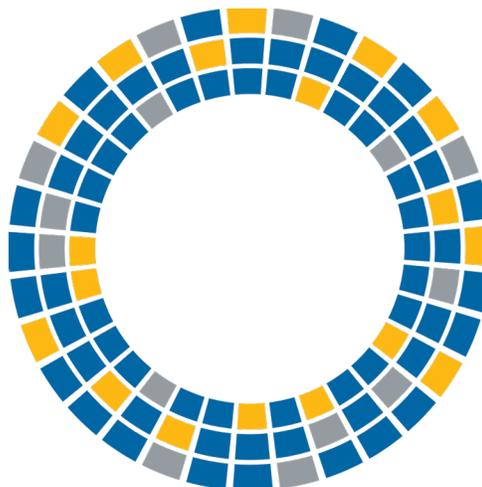
Ce fardeau redditionnel reflète une longue histoire de négociations et de débats sur la gouvernance et la relation fiscale entre les entités. Bien que le système de fédéralisme fiscal du Canada soit passé d'un modèle étroitement centralisé à un modèle plus décentralisé et à plusieurs niveaux, le pays a fait l'objet de critiques en 2015 pour avoir rendu publique son approche fiscale pour les ententes d'autonomie gouvernementale, y compris les politiques et méthodes de financement, plutôt que de traiter ces ententes comme des mandats de négociation confidentiels. Étant donné que 95 % des Premières Nations au Canada n'ont pas conclu d'accord complet d'autonomie gouvernementale, qui reste généralement financé par divers ministères, les questions relatives à la clarté et à la cohérence du financement fédéral continuent de faire l'objet d'une opposition (Canada, 2015; Institut sur la gouvernance, 2017). Comme nous le verrons plus loin dans cette étude, ce n'est qu'au moment où la relation financière entre le gouvernement fédéral et les Premières Nations sera redéfinie que les deux parties pourront rétablir les capacités en vue d'une relation de gouvernance conjointe (Institut sur la gouvernance, 2017).

Il convient toutefois de noter une tendance actuelle à recadrer les relations de responsabilité et à garantir des principes communs. Il s'agit notamment de produire des rapports qui reflètent les priorités de la communauté, en mettant l'accent sur un programme et des objectifs communs de gestion basés sur les performances. Ces cadres de responsabilité comprennent également des consultations formelles visant à garantir que les processus de dialogue et de débat sont basés sur le consentement mutuel, des valeurs communes et la confiance, l'objectif étant de s'éloigner d'un modèle basé sur la conformité pour passer à un modèle mutuel et réciproque basé sur une relation de nation à nation et de gouvernement à gouvernement (Institut sur la gouvernance, 2017).



Par exemple, le gouvernement fédéral a organisé des séances de Mobilisation sur la transparence et la reddition de comptes mutuelles dans tout le Canada. L'objectif de ces réunions était de créer des politiques et des programmes informés et efficaces pour renouveler la relation avec les peuples autochtones. Les séances visaient expressément à recueillir des commentaires sur la meilleure façon de soutenir la transparence et la reddition de comptes mutuelles entre les Premières Nations et le gouvernement du Canada<sup>2</sup>. Au cours de ces séances, la question du fardeau des rapports a de nouveau été soulevée. La séance de Sudbury, qui a rassemblé 32 organismes des Premières Nations du Nord de l'Ontario, dont celle de Nipissing, a produit les recommandations suivantes :

1. Élaborer un nouveau cadre pour la transparence et la responsabilisation mutuelles qui comprend les politiques et pratiques actuelles propres à chaque collectivité des Premières Nations.
2. Les Premières Nations devraient élaborer des cadres de responsabilisation qui répondent aux besoins uniques de leurs collectivités et qui n'entraînent pas un fardeau administratif accru.
3. Souligner le fait que les Premières Nations ne disposent déjà pas des ressources nécessaires pour répondre aux exigences actuelles en matière de rapports (Canada, 2018f).

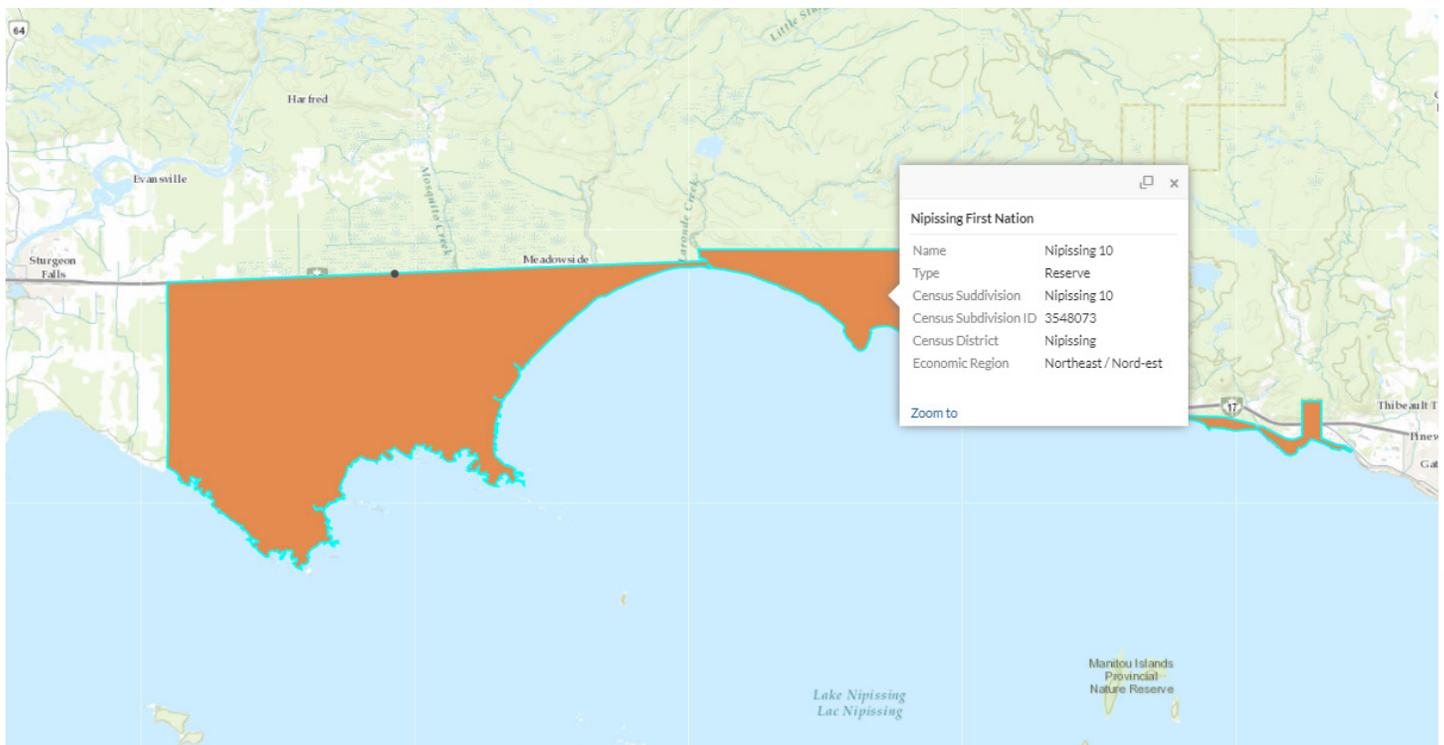


<sup>2</sup> Il est à noter que ces événements ont fait l'objet de certaines critiques, notamment sur la question de savoir si le nombre de séances était suffisant et si l'APN aurait dû être l'unique négociateur représentant les différentes bandes et groupes autochtones du Canada (Maglione Desjarlais, 2019).

# Étude de cas : la Première Nation de Nipissing

La Première Nation de Nipissing du Traité Robinson Huron (1850) est située entre la municipalité de Nipissing Ouest et la ville de North Bay (figure 2). Celle-ci participe à des programmes de conservation et de gestion des pêches. Elle comprend deux garderies, une école secondaire privée alternative, le Centre d'éducation de Nipissing et des lignes d'autobus, et offre plusieurs programmes communautaires culturels et de santé ainsi que des cours de langue (NFN, 2016).

Figure 2 : Première Nation de Nipissing



Source : Institut des politiques du Nord, Carte des infrastructures du Nord de l'Ontario, 2019

Le plan économique de la Première Nation de Nipissing est basé sur les ressources environnantes et son rapport avec la terre, en mettant l'accent sur le développement économique dans des industries telles que l'énergie renouvelable. La Première Nation appuie les possibilités de développement économique telles que la pêche commerciale à petite échelle comme moyen de revenu pour les familles et les projets de ressources renouvelables comme l'énergie solaire, qui s'alignent sur l'approche de la communauté en matière de durabilité. La Première Nation de Nipissing se concentre également sur la création de possibilités d'emploi et d'entrepreneuriat, comme l'exploitation d'une serre et d'une carrière (Interview A, 2018). Son plan de développement économique prévoit notamment d'élever le niveau de vie pour qu'il dépasse le revenu familial médian de 80 000 \$, de créer ses propres sources de revenus afin de devenir financièrement autonome d'ici à 2020 et de réduire le taux de chômage pour qu'il soit égal ou inférieur à la moyenne nationale de 7 % (Interview A, 2018; NFN, 2016).

Afin d'atteindre ces objectifs économiques, le plan d'action comprend des stratégies telles que la création d'emplois bien rémunérés, le soutien aux entreprises dans les réserves, l'attraction de nouvelles entreprises, le développement des compétences de la main-d'œuvre pour répondre aux possibilités d'emploi et la création de partenariats (emploi/formation/contrats). Le plan prévoit également la promotion de projets d'énergies renouvelables et alternatives afin de réduire les coûts énergétiques des installations des Premières Nations de Nipissing ainsi que les factures d'électricité des résidences de la bande (NFN, 2016).

La communauté reçoit des fonds des gouvernements fédéral et provincial ainsi que d'organismes privés et à but non lucratif. Les participants à l'enquête ont toutefois noté que les délais et les priorités des bailleurs de fonds ne correspondent pas toujours à ceux de la Première Nation. Cela entraîne des retards dans les projets en attendant l'approbation des financements. En outre, étant donné le nombre de programmes, les participants ont également signalé le fardeau administratif des processus de demande et de préparation de rapports, ce qui rend souvent le travail avec les programmes de financement inefficace ou impossible à réaliser.

Au cours de l'exercice 2017/18, la Première Nation de Nipissing a dû remplir 180 rapports, dont la plupart (environ 70 %) concernaient les services sociaux et de santé. De plus, la fréquence des rapports était variable, soit annuelle, semestrielle, trimestrielle, ou mensuelle. Enfin, au cours de cet exercice, plus de 20 bailleurs de fonds différents ont reçu des rapports. Étant donné la fréquence et le nombre total de rapports, ainsi que le nombre de bailleurs de fonds, il est raisonnable de conclure que la Première Nation de Nipissing a un fardeau en matière de rapports, et que le processus pourrait être plus efficace et plus efficient; par exemple, en transformant les rapports mensuels en rapports trimestriels ou semestriels.

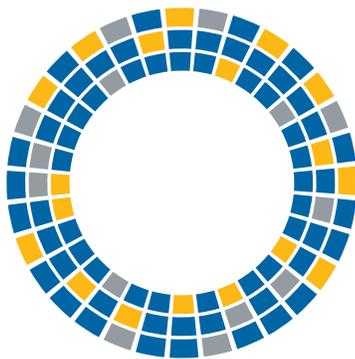


# Analyse de l'enquête

En cherchant à comprendre la profondeur et l'ampleur du processus de rapport pour la Première Nation de Nipissing, plusieurs obstacles clés sont ressortis des discussions ainsi que de l'enquête : le temps, les lacunes dans les rapports, l'accès au financement, les insuffisances de financement et un certain nombre de questions liées au financement qui ajoutent au fardeau administratif de la Première Nation.

## Temps

Les participants ont tous indiqué qu'ils consacraient beaucoup de temps à la rédaction de rapports et à des tâches administratives en dehors de leurs autres tâches et responsabilités. Le temps consacré à la collecte et à l'analyse des données ainsi qu'à la rédaction des rapports varie selon le service ou le rôle de la personne dans l'organisme. Les participants ont toutefois déclaré que, dans l'ensemble, il faut d'une à seize semaines pour rédiger un rapport. Par exemple, la préparation des déclarations non vérifiées peut prendre jusqu'à seize semaines avant d'obtenir les approbations appropriées, puis un mois de plus pour recevoir l'approbation d'un autre département.



## Lacunes dans les rapports

Les «lacunes dans les rapports» constituent l'un des défis administratifs les plus importants auxquels est confrontée la Première Nation de Nipissing. Il s'agit de difficultés opérationnelles, systématiques ou organisationnelles dans la rédaction de rapports; ces difficultés sont sous-estimées ou non reconnues par le bailleur de fonds ou par l'organisme qui les réclame. Par exemple, la Première Nation de Nipissing doit produire des rapports pour plusieurs subventions pour divers bailleurs de fonds, répondre à des exigences difficiles relatives à ces rapports ou composer avec les incohérences dans le format des formulaires. Parmi les autres lacunes relatives aux rapports, on peut citer, comme indiqué, l'accent mis sur les extraits plutôt que sur les résultats lors de l'évaluation, et le fait d'avoir à satisfaire à des exigences des bailleurs de fonds qui ne correspondent pas aux priorités de la communauté ou à son plan stratégique. Même si la communauté pouvait s'adapter au besoin, le fardeau pourrait être réduit si le financement accordé correspondait mieux aux besoins de la Première Nation en imposant moins de restrictions aux exigences en matière de rapports. Les accords de financement impliquant le gouvernement fédéral manquent généralement de souplesse en ce qui concerne la manière dont l'argent peut être alloué ou dépensé ainsi que la manière dont les performances doivent être mesurées et communiquées (Baker et Schneider, 2015; Canada, 2002; Evans, 2019; Institut sur la gouvernance, 2017).

Le manque de données sur certains indicateurs communautaires constitue une autre lacune dans les rapports, ce qui peut affecter à la fois l'image globale de la situation d'une communauté des Premières Nations et le financement approprié. Pour la Première Nation de Nipissing (et d'autres à l'échelle nationale), les données sur les pertes dues aux incendies<sup>3</sup> ont cessé d'être suivies au niveau fédéral en 2010 (Canada, 2018d, 34). À cet égard, les participants ont déclaré que les bailleurs de fonds devraient examiner les lacunes de tout modèle de financement afin de mieux aider les Premières Nations à assurer la transparence et à répondre à des besoins comparables.

<sup>3</sup> Les données concernant les pertes dues aux incendies correspondent à l'estimation relative à ces pertes, y compris les contenus endommagés par le feu, la fumée, l'eau et les réparations. Les données n'incluent pas les pertes indirectes comme l'interruption des opérations.

## Accès au financement

Parmi les obstacles à l'accès au financement, on peut compter des processus de demande complexes et onéreux, des défis systématiques et des problèmes techniques. Par exemple, l'un des répondants a fait remarquer qu'il peut être difficile de travailler avec des fondations privées, car elles ont des conditions et des paramètres de soutien étroitement prescrits qui ne correspondent pas nécessairement aux buts et aux objectifs de la communauté. Les fondations privées ou à but non lucratif établissent généralement leur propre programme pour les projets qu'elles sont prêtes à financer. Bien que compréhensible, cette situation peut obliger les Premières Nations à choisir entre laisser l'argent sur la table ou se soumettre aux exigences de demande et de rapports nécessaires pour des projets de moindre importance pour la communauté. Néanmoins, l'accès à tout financement supplémentaire peut s'avérer utile, surtout dans un environnement où les options de financement sont limitées.

Au Canada, le secteur privé hésite généralement à s'associer au gouvernement pour des projets d'infrastructure publique qui n'ont pas de contexte financier à long terme et dont la valeur est inférieure à 50 millions de dollars (Conseil canadien pour les partenariats public-privé, 2016). Ces conditions peuvent être prohibitives pour les Premières Nations qui reçoivent un financement annuel et/ou dont les projets sont inférieurs à ce seuil, si bien que les communautés intéressées pourraient ne pas avoir accès à des investissements intéressants du secteur privé. En même temps, certaines Premières Nations affirment que le montant qu'elles reçoivent dans le cadre du Programme d'immobilisations et d'entretien doit aller plus loin, puisqu'elles exploitent et entretiennent plus d'infrastructures qu'auparavant (Evans, 2019). En bref, les Premières Nations doivent souvent remplir des conditions très spécifiques pour avoir accès à des financements d'organismes privés ou à but non lucratif, ce qui est de plus en plus nécessaire à mesure que les fonds de financement de base deviennent de moins en moins disponibles (Evans, 2019).

Les initiatives ont été développées en réponse aux commentaires et aux recommandations des communautés des Premières Nations. Cependant, effectuer des changements peut être un processus long et fastidieux. Prenez, par exemple, le Volet des langues autochtones du ministère du Patrimoine canadien<sup>4</sup>, dont les indicateurs de programme établis depuis longtemps et basés sur un modèle logique prennent du temps à être mis à jour (Interview B, 2018). Bien que le modèle de financement ait été modifié en 1998 en collaboration

<sup>4</sup> Le Volet des langues autochtones favorise la préservation et la revitalisation des langues autochtones par le biais de projets et d'activités communautaires (Canada Newswire, 2018).

avec l'APN pour limiter une approche « universelle » dans le processus de sélection et dans le regroupement des régions pour la programmation, bon nombre des réformes décrites dans une évaluation clé de l'initiative (Meades, 2011) n'ont pas été mises en place, notamment le passage à un financement pluriannuel et à des fonds de dotation pour faire face aux obstacles sociaux, économiques, culturels et environnementaux, car les programmes fragmentaires n'ont pas beaucoup d'effet (114).

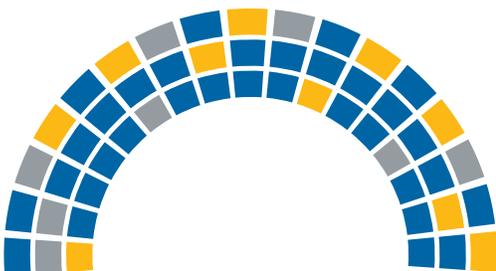
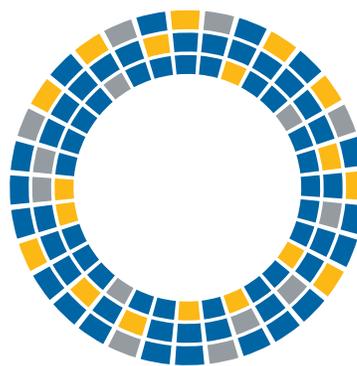
Le Volet des langues autochtones est basé sur le mérite et fournit des fonds aux petites et grandes communautés dans le cadre de son enveloppe de financement, attribuant ces fonds aux propositions qui ont le plus de chances de réussir. En outre, une communauté doit modifier sa proposition afin de présenter une nouvelle demande, et le financement ne peut être obtenu qu'une seule fois. Le rapport final devient alors l'outil qui permet au financeur d'assurer la production des extraits. Cependant, selon Meades (2011), il est rare qu'une communauté présente une nouvelle demande après qu'une proposition ait été rejetée.

De plus, le ministère du Patrimoine canadien n'a pas nécessairement le profil de la Première Nation avec laquelle il travaille. L'évaluation d'un programme comprend des formulaires qui posent des questions sur la maîtrise de la langue avant et après une série d'ateliers, mais celle-ci ne tient pas toujours compte des facteurs propres à la communauté, comme le taux d'alphabétisation ou le format de la langue. On peut se demander si le fait de fournir une évaluation alternative et collaborative, en utilisant par exemple un format oral ou des récits, pourrait améliorer les rapports, les rendant à la fois inclusifs et accessibles (Interview B, 2018).

À l'heure actuelle, Patrimoine canadien utilise les données des rapports finaux des candidats dans son propre rapport annuel afin de demander plus de fonds pour relater les histoires des projets qu'il a financés. Il a également organisé des séances d'engagement pour soutenir le co-développement d'une législation sur les langues des Premières Nations, des Inuits et des Métis (Interview B, 2018), une initiative qui pourrait permettre aux communautés de s'impliquer davantage dans le développement de mesures d'évaluation. De cette façon, les praticiens des langues — les aînés, les locuteurs natifs, les gardiens du savoir et les apprenants qui créent et construisent les ateliers — peuvent établir des indicateurs significatifs pour s'aligner sur les besoins et les visions de la communauté.

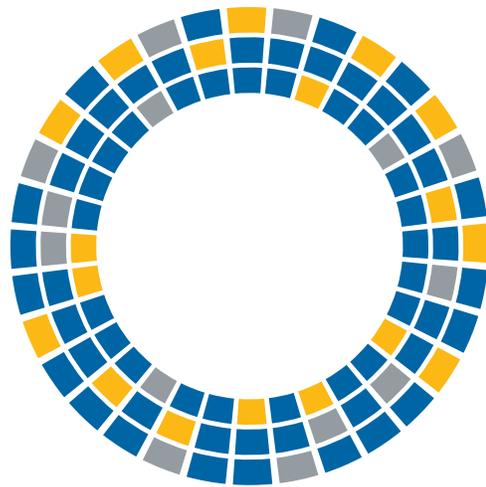
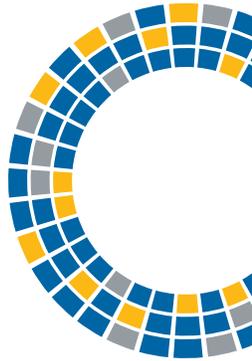
Une autre difficulté connexe est que certains bailleurs de fonds exigent l'implication de plus d'un financeur dans le projet avant de participer à un fonds de subvention, surtout pour les projets d'investissement. Même si cela pourrait sembler convenir en termes de soutien et de financement supplémentaires, les participants à l'enquête ont noté que cela peut compliquer les choses lorsque les exigences du programme ne sont pas toutes les mêmes. Par exemple, le volet de financement des Projets d'expansion des activités de la Société de gestion du Fonds du patrimoine du Nord de l'Ontario (SGFPNO) stipule que l'aide ne dépassera généralement pas 50 % des coûts totaux et que les demandeurs doivent présenter une demande ailleurs pour couvrir le reste des besoins de financement (Canada, 2019a). Comme la mission et les exigences relatives aux programmes de chaque bailleur de fonds varient, la Première Nation de Nipissing peut avoir à modifier sa planification, ses rapports et son exécution afin de s'adapter à ces différentes priorités, même pour un même projet. Il a aussi été noté que les Premières Nations sont également dans une position précaire lorsque les priorités du gouvernement entrent en conflit les unes avec les autres. De plus, elles sont liées à des organismes de financement qui changent avec le gouvernement, et certains gouvernements accordent plus ou moins de priorité aux questions autochtones qu'à d'autres (Interview A, 2018).

La diversité des formats de rapport requis représente un autre obstacle, étant donné que la communauté n'a pas le droit de réutiliser les rapports pour différents bailleurs de fonds, même s'ils sont à remettre dans les mêmes délais. Dans un cas, un bailleur de fonds s'est vu demander si la communauté pouvait soumettre les informations en utilisant sa propre structure de rapport, car elle contenait toutes les mêmes informations que le modèle du financeur; la demande a été rejetée. De tels cas ne font qu'ajouter à la duplication et au temps inutile passé à préparer des rapports.



Un autre point qui est ressorti de l'enquête concerne le problème du financement des initiatives et des programmes de moindre envergure. En d'autres mots, la Première Nation de Nipissing est incapable d'obtenir davantage de financement lorsqu'elle ne travaille pas sur des projets à grande échelle. Bien que les prêts soient utiles pour les infrastructures de base, et qu'ils soient accessibles à tous — Premières Nations ou autres —, les demandes à petite échelle (moins de 10 000 dollars) ne valent souvent pas le coût ni le temps nécessaires au processus de demande et aux exigences en matière de rapports. Cela inclut des montants moins élevés pour des événements comme le pow-wow communautaire. Il a également été signalé que la communauté était incapable d'accéder au Programme de garanties d'emprunt pour les Autochtones de l'Ontario pour les projets d'énergies renouvelables, et qu'à moins que le projet n'ait une envergure importante — dans les centaines de millions de dollars — le programme n'en valait pas la peine.

Enfin, il y a aussi des problèmes techniques, comme l'a démontré le SAC, qui utilise un système de déclaration électronique. Lorsque la Première Nation de Nipissing soumet des rapports, le système prévoit qu'un employé du SAC en accuse réception, mais il y a des preuves que de nombreux rapports auraient été jugés non reçus ou «en retard». Cela entraîne des complications pour la Première Nation, qui dépend directement du gouvernement fédéral pour le financement et ne peut pas se permettre d'avoir un paiement retenu jusqu'au trimestre suivant (Interview A, 2018). Un autre obstacle technique est que les nouveaux fonds innovants nécessitent souvent un numéro d'incorporation, ce qui pose un problème puisqu'une Première Nation n'est pas techniquement une entreprise, une municipalité, une personne ou un organisme à but non lucratif. Par exemple, la Première Nation de Nipissing n'a pas pu accéder à un programme de remboursement par l'intermédiaire d'une agence parce que le système exigeait un numéro d'incorporation. Le fait de ne pas être reconnu comme une entité ou une société viable pouvant participer au programme de remboursement illustre à quel point les structures et les systèmes en place n'ont pas été conçus pour inclure les Premières Nations.



## Déficiences dans le financement

Un examen de la répartition du financement de la Première Nation de Nipissing pour l'exercice 2017/18 (voir en annexe) révèle que la communauté a reçu des fonds de divers ministères et organismes. Il a toutefois été noté au cours des discussions que tous les secteurs présentent des lacunes en ce qui concerne la disponibilité et la suffisance des subventions, dont le manque de capitaux est le plus important. De plus, bien que les revenus autonomes de la communauté soient entièrement utilisés en conformité avec son plan stratégique, les priorités de financement fédérales et provinciales ne correspondent pas toujours à celles de la communauté. En outre, même si elle utilise ses ressources actuelles de manière efficace et efficiente (et si les bailleurs de fonds deviennent plus flexibles dans l'application des fonds et la conservation des excédents), l'inégalité persiste en raison de charges administratives importantes.

L'audit de l'exercice 2017/18 a montré que le financement de la Première Nation, d'une année sur l'autre, avait tendance à rester relativement stable, mais que le financement provincial avait augmenté au cours des deux années précédentes dans le domaine de la santé et des services sociaux (NFN, 2020; Interview A, 2018). D'autre part, le financement de la langue et de la culture, l'une des priorités les plus urgentes de la communauté, s'est révélé insuffisant. En outre, les programmes destinés aux femmes et aux enfants, tels que les garderies et un foyer pour femmes, étaient sous-financés, tandis que les programmes de soins de soutien aux personnes âgées comme les soins à domicile étaient devenus extrêmement lourds, avec de lourdes exigences en matière de rapports. De plus, il a été noté que la croissance et la rétention du personnel étaient difficiles, car le développement économique n'était pas soutenu et les salaires dans les réserves étaient inférieurs à ceux des personnes vivant hors réserve, y compris pour les postes professionnels comme ceux en soins infirmiers, en enseignement et en garderie. En effet, selon Statistique Canada (2016), le revenu moyen après impôt dans les réserves ne représente que 60 % de celui des personnes vivant hors réserve.

Un autre défi lié au financement est celui des ressources en temps et en argent qui sont consacrées à la mise en œuvre et à la gestion des projets. Par conséquent, les fonds ne sont pas toujours alloués aux domaines où ils seraient le plus utiles. Il est clair que les exigences en matière de rapports peuvent limiter la capacité organisationnelle et la prise de décision stratégique d'une Première Nation. De plus, la communauté ne peut guère s'attendre à recevoir de financement ou de soutien accrus, même lorsque les critères sont remplis et les normes respectées.

Dans l'ensemble, les participants ont déclaré que les Premières Nations ont besoin de nouveaux modèles pour l'allocation des fonds d'investissement, car les flux de trésorerie d'une année donnée sont loin d'être suffisants pour répondre aux besoins, et ces fonds permettent à la communauté d'acquiescer des immobilisations corporelles comme des équipements ou des bâtiments (Interview A, 2018). Ils ont également demandé de nouveaux mécanismes pour permettre aux Premières Nations et au SAC d'accéder aux marchés des capitaux tout en tenant la Couronne responsable de ses obligations fiduciaires si nécessaire (Interview A, 2018). Il a été noté, en outre, que les bailleurs de fonds devraient faire davantage confiance à la Première Nation de Nipissing en tant qu'organisme, étant donné la transparence et la responsabilité dont elle a toujours fait preuve dans ses rapports. La Première Nation de Nipissing a été invitée à s'assurer que toutes les dépenses sont comptabilisées, en plus de fournir des pièces justificatives pour prouver qu'elle respecte toujours les politiques et les accords et qu'elle n'a jamais fait un mauvais usage des fonds reçus. L'AANC a introduit un outil d'évaluation générale conçu pour alléger le fardeau des Premières Nations qui ont fait preuve de bonne gouvernance et de conformité en matière de rapports, mais une vérification interne de l'AANC a révélé que de nombreuses collectivités dont les résultats les qualifiaient pour la réduction des charges administratives n'avaient pas bénéficié des dispositions plus souples (Evans, 2019).

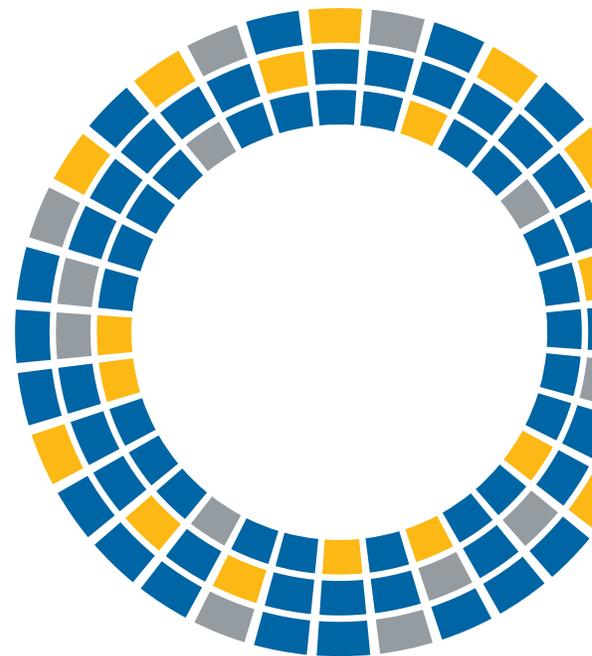
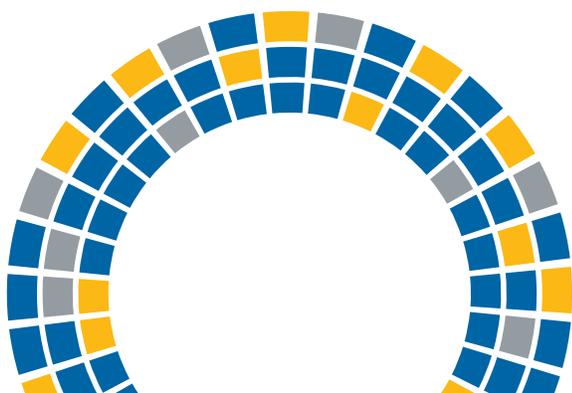


## Autres problèmes liés au financement

D'autres problèmes liés au financement ont été signalés, comme celui de devoir accéder à plusieurs subventions pour une même initiative, ce qui implique une coordination entre plusieurs départements internes (p. ex., services sociaux et de santé) pour remplir un rapport de financement. Un autre problème est de devoir présenter séparément des rapports à de nombreux bailleurs de fonds, qui ont tous leurs propres exigences en matière de rapports. Dans certains cas, les services peuvent collaborer à l'élaboration des rapports, le personnel de chaque service remplissant sa propre section d'un rapport. Dans d'autres cas, le financeur exige que les rapports soient rassemblés, sans que l'augmentation du volume de travail nécessaire à leur préparation profite directement aux membres de la communauté ou à l'organisation de la Première Nation de Nipissing. Il a été mentionné qu'il était parfois difficile de répondre aux exigences des différents bailleurs de fonds, car dans certains cas, même s'il y a un objectif commun, il faut un financement séparé pour l'atteindre. Selon une analogie, c'est comme si l'on rapportait les ingrédients d'une seule tarte à divers bailleurs de fonds.

Les participants ont également mentionné que, si le financement et les rapports de financement étaient élaborés de manière à être spécifiques aux Premières Nations, que ce soit en offrant des sommes plus importantes, des fonds globaux de collaboration ou des subventions à long terme, ce problème de rapport pourrait être résolu. Cela s'alignerait sur la subvention décennale prévue en 2019, qui est un mécanisme de financement dans le cadre de la nouvelle relation fiscale visant à accroître la flexibilité du financement pour répondre aux priorités et aux besoins locaux (Canada, 2018a).

Les participants ont également indiqué que même si, dans certains cas, les indicateurs figurant dans les rapports demandés par les organismes de financement mesurent effectivement les éléments appropriés, la plupart des départements estiment que les informations sont répétitives et prolongent le processus de rapport. Et bien que le gouvernement fédéral ait tenté d'alléger le fardeau des rapports en leur demandant de ne soumettre qu'un seul rapport une fois par an au lieu de tous les mois, la Première Nation de Nipissing a constaté que le rapport annuel comprenait les mêmes questions que les rapports mensuels, mais qu'elles étaient tout simplement condensées en un très long rapport, exigeant toujours autant de temps et d'engagement que les rapports mensuels. Dans le même ordre d'idées, les participants ont déclaré que, bien que certains bailleurs de fonds aient pu modifier leurs exigences en matière de rapports afin d'améliorer l'efficacité de leur côté, ces changements ont augmenté le temps que la Première Nation de Nipissing doit consacrer à les préparer. Enfin, il a été noté que chaque rapport comporte également des accords et des règlements spécifiques qui changent continuellement d'un rapport à l'autre, d'année en année (Interview A, 2018).



## Collecte et gestion des données

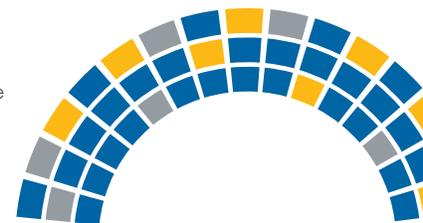
Les participants ont fait état de divergences dans la collecte des données lorsqu'ils remplissent les conditions spécifiques des bailleurs de fonds. Par exemple, certaines personnes ne souhaitent pas divulguer certains détails. Un autre exemple a été le défi de devoir fournir un programme adapté à l'âge alors qu'il y avait peu de participants ayant l'âge demandé par le financeur. Il arrive parfois qu'une Première Nation doive se conformer aux exigences en matière de rapports, même si les évaluations de programme du bailleur de fonds ne tiennent pas compte de la composition de la communauté ou n'utilisent pas de cadre culturel pour demander des informations. Le plus souvent, la communauté doit se conformer à des critères quantitatifs, alors que des données qualitatives pourraient être plus pertinentes. Cela correspond non seulement à la conclusion du Bureau du vérificateur général du Canada, selon laquelle les accords de financement sont généralement uniformes et peu flexibles en ce qui concerne le contexte communautaire (Canada, 2002), mais aussi aux recherches sur les perceptions différentes qu'ont le gouvernement fédéral et les Premières Nations de la responsabilité, ce qui peut provoquer des tensions (Baker et Schneider, 2015; Evans, 2019).

Bien que les indicateurs des rapports de financement servent à évaluer et à mesurer les progrès, les bailleurs de fonds pourraient ne pas comprendre le contexte social et culturel d'une Première Nation donnée ni sa structure organisationnelle, sa capacité ou ses ressources. Comme l'ont indiqué les participants, il peut être difficile de travailler avec certains bailleurs de fonds, qui sont généralement perçus comme ayant peu ou pas de compréhension des Premières Nations et qui ont des exigences irréalistes en ce qui concerne la préparation des rapports. Cependant, ils ont également indiqué que si les bailleurs de fonds disposent d'un personnel capable de travailler en étroite collaboration avec une Première Nation, ils ont tendance à mieux comprendre les besoins locaux (Interview A, 2018). Un autre participant a signalé un décalage entre les indicateurs demandés par l'organisme de financement et les éléments qui sont mesurés. Dans le cas d'un programme d'emploi et de formation, par exemple, même s'il était indiqué qu'il fallait rendre compte du nombre de personnes employées et de celles qui retournent à l'école après le programme, certains indicateurs, comme l'amélioration du mode de vie ou le rétablissement des liens avec les membres de la famille, étaient difficiles à mesurer.

Ces sentiments exprimés par la Première Nation de Nipissing ne sont certainement pas uniques. Selon le Bureau du vérificateur général du Canada, en 2002, la plupart des rapports exigés par les agences gouvernementales ne mesuraient pas correctement les performances des projets qu'elles finançaient (Canada, 2002), et neuf ans plus tard, il ne constatait que peu ou pas de progrès notables à l'égard du fardeau des rapports (Canada, 2011). Baker et Schneider (2015) ont conclu que 29 des 80<sup>s</sup> rapports alors mandatés par le gouvernement fédéral étaient purement procéduraux et ne servaient qu'à s'assurer que la communauté se conformait aux règlements, statuts et politiques applicables. Ces rapports d'activité étaient le type le plus courant, suivis de 25 rapports « d'information » qui transmettaient des éléments tels que les chiffres de populations. En d'autres termes, 54 des 80 rapports exigés des Premières Nations ne mesuraient pas la performance du programme et n'apportaient « aucun avantage réel » (Canada, 2002, 30) à la communauté. Pourtant, le fait de ne pas produire de rapport, ou de le produire en retard, pourrait faire perdre à la Première Nation l'accès au financement fédéral (Baker et Schneider, 2015).

Bien que rien n'empêche une communauté de mettre en œuvre ses propres indicateurs pour mesurer les performances, cela créerait un fardeau supplémentaire, ne remplacerait pas la nécessité de produire des rapports sur ces indicateurs inutiles mandatés par le gouvernement fédéral, et ne permettrait probablement pas de juger si la communauté utilise l'argent de manière appropriée. Il existe une certaine marge de manœuvre dans le financement basé sur des propositions pour que les communautés indiquent les indicateurs qu'elles utiliseront. Cependant, ce financement représente généralement une part relativement faible du montant accordé à une Première Nation, et les indicateurs doivent finalement être approuvés par le gouvernement avant que les fonds ne soient déboursés (Evans, 2019). En tant que ministère fédéral chargé de verser des fonds aux Premières Nations, l'AANC (et maintenant son successeur) est mandatée pour rendre compte de la façon dont les fonds publics sont dépensés; ainsi, pour l'AANC, plutôt que d'être axés sur des résultats positifs pour les groupes bénéficiaires, les accords de financement pour les populations des Premières Nations deviennent un exercice d'atténuation du risque d'un mauvais investissement (Evans, 2019, 104). Il est à espérer que les efforts visant à établir une nouvelle relation financière entre le gouvernement et les Premières Nations permettront de changer cette mentalité.

<sup>5</sup> Le gouvernement fédéral exigeait 80 rapports distincts, mais plusieurs étaient exigés plus d'une fois par an, ce qui explique la conclusion du vérificateur général selon laquelle les communautés devaient produire au moins 168 rapports par an.



En effet, les chiffres utilisés comme indicateurs ne reflètent pas toujours le succès au niveau de la communauté. La façon dont les communautés mesurent les résultats en matière de santé ou le bien-être social et économique global peut varier en fonction du contexte culturel et de la région. Des modèles et des cadres culturels peuvent aussi être développés pour inclure le contexte sociopolitique — par exemple, en intégrant les «déterminants distaux de la santé» tels que le colonialisme, le racisme, l'exclusion sociale et la répression de l'autodétermination lorsqu'on doit mesurer l'influence de la santé sur la population (Loppie Reading et Wien, 2009), ou encore en intégrant les liens traditionnels, les ressources communautaires, les capacités et la continuité culturelle pour créer des indicateurs significatifs. D'autres modèles comprennent l'examen des vulnérabilités tout en intégrant les quatre dimensions de la santé physique, spirituelle, émotionnelle et mentale tout au long de la vie (Loppie Reading et Wien, 2009).

La création et l'utilisation de modèles tels que ceux-ci pour établir des indicateurs axés sur la communauté peuvent être développées pour accroître la diversité des mesures locales qui sont intégrées dans les mesures de performance du gouvernement (Warner, 2018, 55). Alors que les initiatives gouvernementales de comparaison examinent les processus et les pratiques internes du gouvernement pour déterminer leur efficacité, les cadres d'indicateurs communautaires ont tendance à se concentrer sur les résultats communautaires pour déterminer le succès des politiques existantes (Warner 2018, 53, 55). Les indicateurs doivent être des produits pertinents, significatifs et collaboratifs qui visent à soutenir la construction de portraits et de récits statistiques autochtones alternatifs correspondant aux intérêts et aux visions du monde des Autochtones (Walter et Anderson, 2013, 16).

Certains bailleurs de fonds se concentrent sur des produits spécifiques qui répondent à leur mandat et à leur vision d'ensemble. La SGFPNO, par exemple, a mis au point des indicateurs de mesure basés sur les résultats décrits dans les propositions de projet, et mesure le succès en fonction de l'objectif déclaré du projet. Les investissements de la SGFPNO dans le développement économique des communautés autochtones sont censés s'aligner sur le Plan de croissance du Nord de l'Ontario, qui demande que les communautés autochtones participent à l'élaboration de plans régionaux et économiques et que d'autres mécanismes, notamment des fonds de roulement et des microcapitaux, soient mis en place pour permettre aux entreprises autochtones d'obtenir des garanties et des capitaux propres (Ontario, 2011, 42-3). Des recherches plus approfondies sont encouragées sur la façon dont les indicateurs de la SGFPNO reflètent ces engagements, autres que la création d'emplois, et sur la façon dont les indicateurs sont modifiés lorsqu'on travaille avec les Premières Nations.

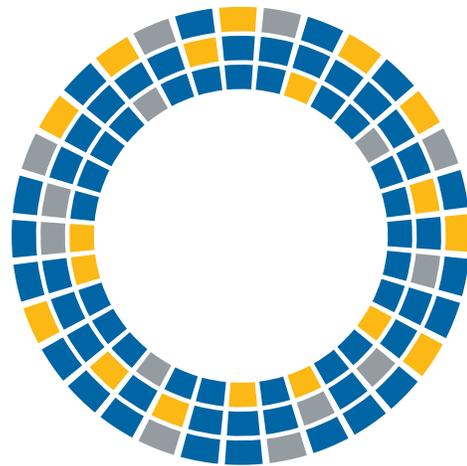
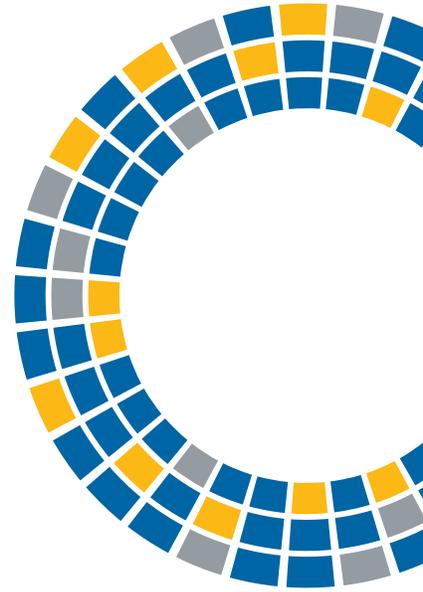


<sup>6</sup> La continuité culturelle est le degré de cohésion sociale et culturelle au sein d'une communauté, et implique une connectivité intergénérationnelle qui ne doit pas être sous-estimée (Loppie et Wein, 2009, 18).

## Engagement et dialogue

Améliorer l'engagement et le dialogue entre le bailleur de fonds et l'organisme constitue une étape clé pour établir une relation qui met l'accent sur la transparence et la responsabilité du bailleur de fonds. Par exemple, un financeur a organisé des séances d'engagement sur la manière d'améliorer ses politiques de demande et ses relations de financement pour soutenir les communautés des Premières Nations, des Inuits et des Métis. Plus tard, il a reçu une rétroaction sur ses critères d'évaluation, ses rapports et son processus d'évaluation. Il a notamment été encouragé à faire de la sensibilisation et de l'établissement de relations dans le Nord une priorité essentielle; à proposer des formulaires et des informations dans les langues autochtones; et à accroître son soutien à la rédaction des demandes (Interview F, 2018).

Les séances d'engagement ont également permis de recueillir des commentaires sur le format de demande du bailleur de fonds, notamment sur les catégories du formulaire telles que le nom, l'objectif du fonds, les critères du demandeur et le montant du financement. Les recommandations des communautés autochtones comprenaient la mise en œuvre de changements liés aux critères d'auto-identification ainsi que la reformulation du langage pour utiliser des termes comme support (soutenir) en ce qui concerne les peuples autochtones, plutôt que empower (responsabiliser) ou engage (engager). Un appel a également été lancé pour une répartition égale des subventions entre le Nord et le Sud et entre les grands et les petits organismes, en plus d'offrir des subventions pluriannuelles et d'augmenter les options de demande, par exemple en préparant une copie écrite dans la communauté plutôt qu'en ligne seulement. Par ailleurs, l'accent a été mis sur la nécessité de fournir davantage de capitaux pour l'achat d'équipement, de matériaux et de moyens de transport pour permettre aux Autochtones vivant en milieu urbain de rendre visite à leur famille ou d'assister à des cérémonies dans des communautés éloignées. On a également demandé que la garde d'enfants devienne une dépense admissible à des fins fiscales pour soutenir les familles dans la communauté (Interview F, 2018).



## Analyse des données et accès à l'information

L'analyse des données et l'accès à l'information pour l'autonomie gouvernementale constituent un autre problème identifié dans l'enquête. Par exemple, en ce qui concerne la formation à l'emploi, une Première Nation peut générer une énorme quantité de données sur le nombre de personnes ayant reçu une nouvelle formation et acquis de nouvelles compétences, laquelle est ensuite communiquée au bailleur de fonds. Toutefois, ces données ne sont pas utilisées dans une banque de données qui pourrait servir à élaborer le plan stratégique de la communauté. Par exemple, il serait plus utile que ces informations, comme le nombre de personnes formées dans le secteur de la construction et cherchant actuellement un emploi, puissent également être utilisées dans le cadre d'un nouveau projet de développement. Cela permettrait de s'aligner sur le plan de développement économique et améliorerait davantage l'accès aux emplois dans la communauté.

L'enquête a révélé que la Première Nation de Nipissing ne disposait pas des données recueillies pour l'analyse liée à son plan stratégique et à ses objectifs de développement communautaire. Elle n'avait pas non plus la capacité d'extraire les données des rapports qu'elle produisait ou d'employer des analystes internes pour recueillir, interpréter et formater les données afin de les rendre utiles à la prise de décision (Interview A, 2018). Cet exemple montre clairement qu'il serait bénéfique de se concentrer davantage sur la manière dont les Premières Nations pourraient être soutenues dans la collecte et le stockage des données.

Malgré les produits des principaux développeurs (Gilpin, 2019), c'est la communauté autochtone elle-même qui connaît le mieux ses exigences internes. Dans cet esprit, il a été noté qu'il serait très utile d'organiser et de saisir les données dans des bases de données locales afin que le personnel puisse reformater les rapports et accéder aux données pour répondre aux besoins de la Première Nation et du bailleur de fonds. En outre, il a été suggéré que chaque service puisse avoir sa propre base de données ainsi qu'un outil de données interne qui pourrait être utilisé pour créer un inventaire global des exigences en matière de rapports. Ceci vient s'ajouter à d'autres commentaires proposant qu'un outil électronique puisse encourager l'efficacité en créant des données cohérentes pour l'informatique et l'analyse. Il a toutefois été noté que, dans un souci d'efficacité, le choix de plusieurs indicateurs clés aiderait à déterminer si la Première Nation de Nipissing atteint les objectifs fixés par les dirigeants de la communauté.

Mais qui aurait accès à un tel outil ? De nombreuses Premières Nations souhaiteraient sélectionner, stocker et utiliser leurs propres données. Bien que la Première Nation de Nipissing ait travaillé avec des développeurs de bases de données dans le domaine de la santé pour saisir les données plus efficacement et améliorer l'accessibilité, elle explore des méthodes pour mieux saisir les données sur l'éducation, la formation et la main-d'œuvre. Un participant a fait remarquer que la Première Nation recueille un grand nombre de données pour les rapports des bailleurs de fonds, mais que ces données ne sont pas toujours les plus utiles pour sa propre prise de décision et son autonomie gouvernementale. De plus, bien que les modèles et les méthodes de financement pourraient être améliorés, il faudrait également apporter des changements au niveau des politiques (Interview A, 2018). Enfin, les participants ont mentionné, comme éléments importants, comment cette collecte et cette utilisation de données pourraient affecter la communauté et quels règlements seraient nécessaires.



## Suivi des rapports : transparence, responsabilité, confidentialité

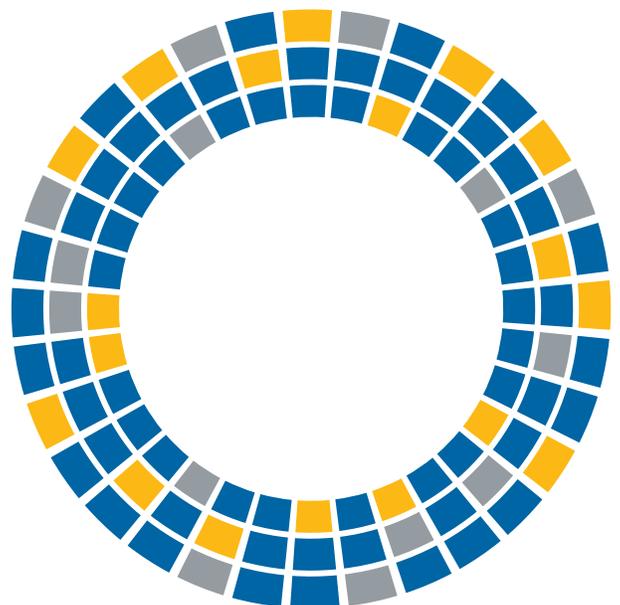
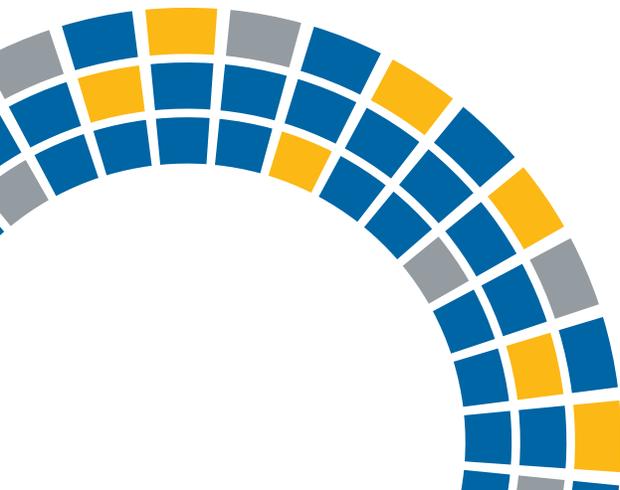
Selon l'enquête, la Première Nation de Nipissing semblait incertaine quant à l'usage que faisaient les bailleurs de fonds des données recueillies. Un participant a fait remarquer que, dans le cadre du processus de suivi des rapports d'un bailleur de fonds, lorsqu'une annonce de financement est faite, le bénéficiaire est invité à assister à l'annonce (Interview C, 2018). De plus, bien que les informations soient toujours soumises à la Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée (1990), un financeur peut supprimer certaines informations obtenues en travaillant avec des spécialistes si on le lui demande. Si le financeur reçoit une demande d'information en vertu de la Loi, l'organisme bénéficiaire n'est pas impliqué quant à la réponse.

Un autre participant a déclaré que, bien que la Première Nation de Nipissing n'ait pas participé aux activités de suivi des rapports d'un programme qu'elle a aidé à financer, les rapports ou publications qui font référence à ce programme spécifique et aux résultats pourraient être partagés avec la Première Nation de Nipissing (Interview D, 2018).

Dans l'ensemble, selon l'enquête, la Première Nation de Nipissing estime que les financeurs ne sont pas transparents en ce qui concerne les données recueillies ou leur utilisation après la soumission des rapports relatifs au financement. Lors de la divulgation de données et d'autres informations aux bailleurs de fonds dans les rapports, certains membres du personnel ont

estimé que la confidentialité était menacée. On a fait remarquer qu'on pourrait également réduire le nombre de rapports aux organismes de financement afin de diminuer le stress du personnel, notamment au sein du département des finances, qui est surchargé par ces exigences. Certains départements estimaient que leur confidentialité était protégée, mais ils ne savaient pas exactement qui consultait les rapports, ni même si les rapports étaient consultés. Dans un effort pour renforcer sa capacité de gouvernance et simplifier les pratiques en matière de rapports, le chef et le conseil de la Première Nation de Nipissing ont adopté une loi sur l'administration financière en 2013. Cette nouvelle loi a fourni à la communauté «un ensemble de pratiques en matière de gouvernance et de finances qui aident les conseils et le personnel de Premières Nations à prendre des décisions éclairées» (Conseil de gestion financière des Premières Nations, s.d.).

La Première Nation de Nipissing est en faveur de la création par le SAC d'un programme de subventions sur dix ans afin que le financement soit plus prévisible et plus souple, et elle participe au programme depuis 2019. Cependant, un participant a fait remarquer que la Première Nation avait démontré sa capacité fiscale et de gestion sur une longue période (Entrevue A 2018), ce qui soulève la question d'un manque de confiance et de responsabilité, en particulier lorsque les Premières Nations font face à des charges administratives accrues.

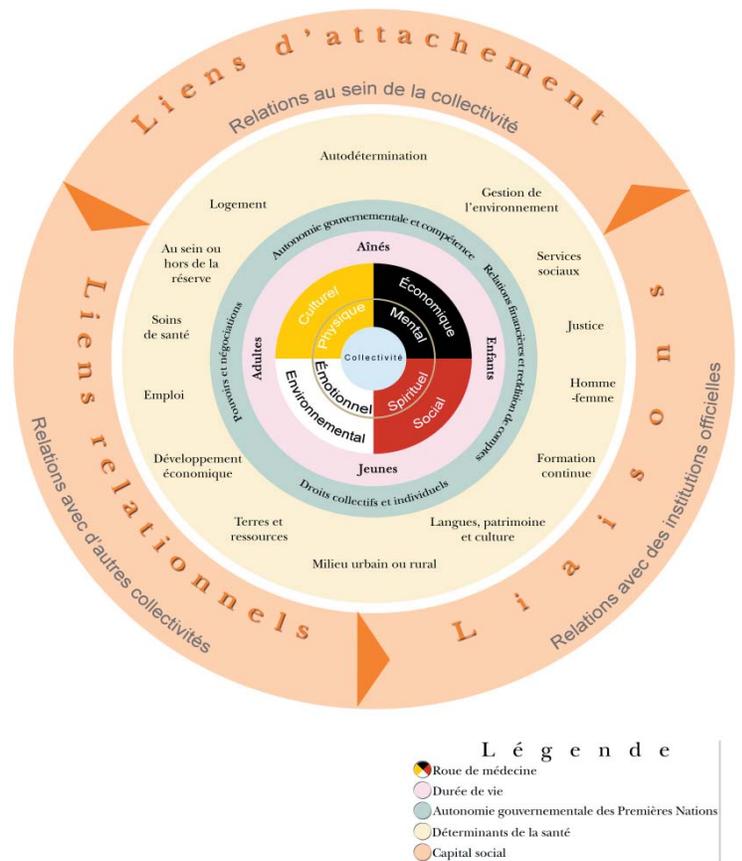


# Cadres d'indicateurs

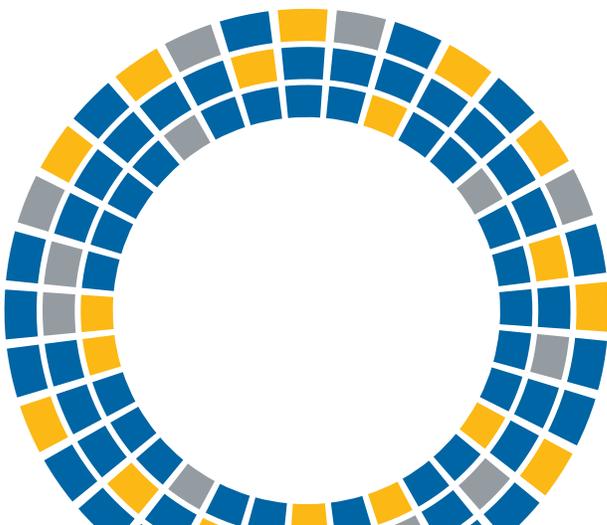
Un autre aspect essentiel de l'établissement de rapports est la collecte de données et la façon dont les indicateurs sont mesurés à l'aide d'un cadre d'indicateurs. Un indicateur est un élément unique de données, alors qu'un cadre d'indicateurs est la structure, le système ou le concept, c'est-à-dire une manière organisée de visualiser les données et leur pertinence, de montrer les liens entre les indicateurs, de regrouper ou de catégoriser les données avec des mesures et des méthodes de calcul (Agence de la santé publique du Canada, 2017). Le cadre d'indicateurs détermine quels éléments sont les plus appropriés dans une évaluation, qu'il s'agisse d'objectifs, de résultats ou de déterminants. L'importance et l'efficacité des indicateurs dépendent à la fois du cadre et de l'indice de mesure.

Un exemple est le Cadre d'indicateurs de surveillance de la santé mentale positive, qui génère des mesures utiles pour déterminer la cote de santé mentale positive du Canada en utilisant des niveaux d'indicateurs allant des déterminants individuels aux déterminants communautaires. Les déterminants sont des facteurs qui affectent la nature ou le résultat de quelque chose. Les modèles peuvent également être développés pour orienter ou diriger la création d'un cadre. Par exemple, le modèle holistique de politique et de planification (figure 3) est utilisé par l'APN pour structurer les interventions politiques et les indicateurs de performance associés. Ce modèle met en évidence la façon dont les modèles peuvent être adaptés pour mieux s'appliquer aux Premières Nations et pour modifier les indicateurs. Dans ce cas, le modèle comprend des aspects qui définissent des facteurs intrinsèques à la notion de continuité culturelle comme le capital social (Nations Unies, 2006).

Figure 3: Modèle de politique et de planification



Source: Assemblée des Premières Nations, 2006.



Dans les différents rapports déposés par la Première Nation de Nipissing, on utilise des indicateurs pour un large éventail de programmes. Dans la plupart des cas, la communauté est chargée de remplir une demande qui répond aux critères; selon le projet ou le financement, elle détermine et insère également ses propres indicateurs dans la demande ou aligne ses objectifs sur ceux fixés par le bailleur de fonds. Lorsque l'accord de financement est conclu, le contrat est établi entre le bailleur de fonds et le bénéficiaire de la subvention. Le financeur peut définir des critères et créer des indicateurs en utilisant un cadre issu de la recherche, de la politique ou de la pratique, ou encore du mandat, de la vision ou de la mission de l'organisme. Par exemple, de nombreuses propositions, demandes et plans de travail de l'ancienne AANC pour le financement autre que celui de base comprenaient un espace pour inscrire des indicateurs sur le déroulement du suivi du projet (Canada, 2019 c). Le plan ministériel de l'exercice 2017/18 d'AANC a souligné l'importance des partenariats avec les peuples autochtones dans l'élaboration d'indicateurs communs et pertinents (Canada, 2017a), et la nouvelle relation financière décrite ci-dessous indique un processus plus itératif dans l'élaboration d'un cadre d'indicateurs approprié.

Ces idéaux ne semblent toutefois pas avoir imprégné toutes les décisions de financement. Evans (2019), Baker et Schneider (2015), et le Bureau du vérificateur général du Canada (Canada, 2002) constatent tous que les exigences en matière de rapports sont imposées aux Premières Nations plutôt qu'élaborées dans un esprit de collaboration. Et, comme mentionné plus haut, près des deux cinquièmes des rapports que les Premières Nations doivent remplir pour le gouvernement fédéral indiquent uniquement s'ils sont conformes aux meilleures pratiques, suivant la décision prise par le gouvernement en sa qualité de bailleur de fonds (Baker et Schneider, 2015). À cet égard, il est important que les indicateurs soient appropriés et qu'ils puissent aider non seulement à réaliser la vision de la Première Nation pour la communauté, mais aussi à répondre aux exigences du bailleur de fonds pour l'évaluation et la vérification d'une déclaration réussie.



## Les indicateurs de qui?

Selon Warner (2018), les bons indicateurs sont des statistiques qui ont une orientation; elles sont conçues non pas pour justifier un plan d'action, mais pour en déterminer un. Les indicateurs sont un indice de mesure des résultats ou des preuves qu'on utilise pour évaluer les projets ou les programmes et pour s'assurer qu'ils atteignent leurs objectifs. Ils peuvent être exprimés en termes qualitatifs ou quantitatifs et doivent être spécifiques, observables ou mesurables. Par exemple, les indicateurs peuvent être une liste d'activités qui mettent l'accent sur l'action, sur un changement d'attitudes ou de comportements, ou sur un taux de participation fixé par le bailleur de fonds.

Cependant, les cadres d'indicateurs sont conçus par des personnes — des universitaires, des activistes, des membres de la communauté — qui peuvent avoir des préjugés différents. Le choix des indicateurs et la manière de les utiliser constituent un dilemme méthodologique. Parfois, les indicateurs sélectionnés pour les rapports peuvent renforcer un plan d'action existant, parfois appelé «prise de décision fondée sur des données» (decision-driven data-making). Par conséquent, sur le plan politique, la communication des données peut déterminer la sélection des données et, en fin de compte, ce qui a de la valeur pour l'analyse, et quels sont les extrants et les résultats recherchés (Warner, 2018, 49). Dans le cas de la rédaction de rapports par les Premières Nations, les questions clés concernant la gouvernance des données sont de savoir quels indicateurs et quels résultats sont recherchés. En pratique, les indicateurs doivent être convenus par le bailleur de fonds et la communauté avant le début du projet, et les deux parties doivent être conscientes de la structure du cadre des indicateurs et de la méthode d'évaluation finale. Bien que le gouvernement fédéral semble reconnaître ce fait et qu'il ait déclaré vouloir s'engager

dans cette direction (Canada, 2018a), à l'heure où nous rédigeons ce document, la relation entre les Premières Nations et le gouvernement reste assez unilatérale en ce qui concerne la création de ce cadre d'indicateurs (Baker et Schneider, 2015; Evans, 2019). La résolution de cette dynamique contribuerait grandement à améliorer la gouvernance des données des Premières Nations.

On entend par gouvernance des données la pratique qui consiste à organiser et à mettre en œuvre des politiques, des procédures et des normes pour l'utilisation efficace des actifs d'information structurés/non structurés d'un organisme (Phanse, 2008). En outre, elle s'intéresse à un cadre pour les droits de décision, les responsabilités et la gestion globale de la disponibilité, de la convivialité, de l'intégrité et de la sécurité des données (Walter et Anderson, 2013).

Les peuples autochtones, cependant, ont été tenus à l'écart du contrôle, de la propriété et de la gouvernance de leurs propres données. Ils ont notamment été exclus de l'élaboration des cadres, qui reflètent plutôt l'époque à laquelle ils ont été créés et donc l'esprit classificateur de l'État colonial, ce qui correspondait peu à la compréhension de soi collective et très contextuelle des peuples autochtones (Walter et Anderson, 2013, 12, 16). Pour répondre à ces préoccupations, des modèles comme ceux qui intègrent les principes de propriété, de contrôle, d'accès et de possession (PCAP) ont été établis pour fixer des normes pour la collecte, la protection et l'utilisation des données des Premières Nations (FNIGC, 2018, 2019b). Ces principes sont intrinsèquement liés à l'autodétermination et à la préservation de la culture, car ce sont les données qui assurent une gouvernance efficace pour soutenir les priorités et les stratégies d'une communauté autochtone (Bruhn, 2014, 2).

Figure 4: Gouvernance des données



Phanse, 2008, 3.

# Législation

## La Loi sur la transparence financière des Premières Nations

Comme indiqué dans la section précédente, la transparence est un problème de longue date. En particulier, malgré les objections de l'APN, la Loi sur la transparence financière des Premières Nations, adoptée en 2013, oblige toutes les bandes enregistrées à préparer des états financiers (Greschner, 2018). En effet, avant l'adoption de la Loi, lors d'une assemblée extraordinaire des chefs en 2010, l'APN a adopté une résolution qualifiant la législation proposée d'«inutile et lourde», déclarant que non seulement elle reprenait les exigences en matière de rapports existantes, mais qu'elle concentrait l'autorité entre les mains du ministre, ce qui ne faisait qu'«exacerber la relation, qui est déjà conflictuelle» (Canada, 2011). L'ancien chef national de l'APN, Shawn Atleo, était en faveur d'un vérificateur général des Premières Nations et d'un système de reddition de comptes qui suivrait le salaire des chefs de bande ainsi que toutes les dépenses d'Ottawa consacrées aux affaires autochtones (Scofield, 2011).

D'autre part, certains ont également fait valoir que, bien que les Premières Nations souhaiteraient voir s'améliorer la transparence, il ne faut pas leur imposer la réforme, mais plutôt chercher à leur donner les moyens de renforcer leurs capacités en établissant des mécanismes de responsabilisation (Canada, 2018a; Evans, 2019; Institut sur la gouvernance, 2017; Jones, 2018).

" En effet, selon Jones (2018), les Premières Nations ne s'opposent pas à la responsabilité financière, mais plutôt à l'adoption de la Loi sans consultation et à la publication sur Internet de leurs états financiers consolidés. Elles fonctionnent comme des gouvernements, mais elles ont aussi des entreprises qui sont en concurrence dans le secteur commercial.

Beaucoup pensent que ces entreprises pourraient être désavantagées sur le plan de la concurrence si leurs informations financières étaient divulguées. Dans le cas le plus récent, le tribunal a estimé qu'il n'y avait pas de preuve de préjudice financier, mais il n'a pas exclu cette possibilité dans d'autres cas "

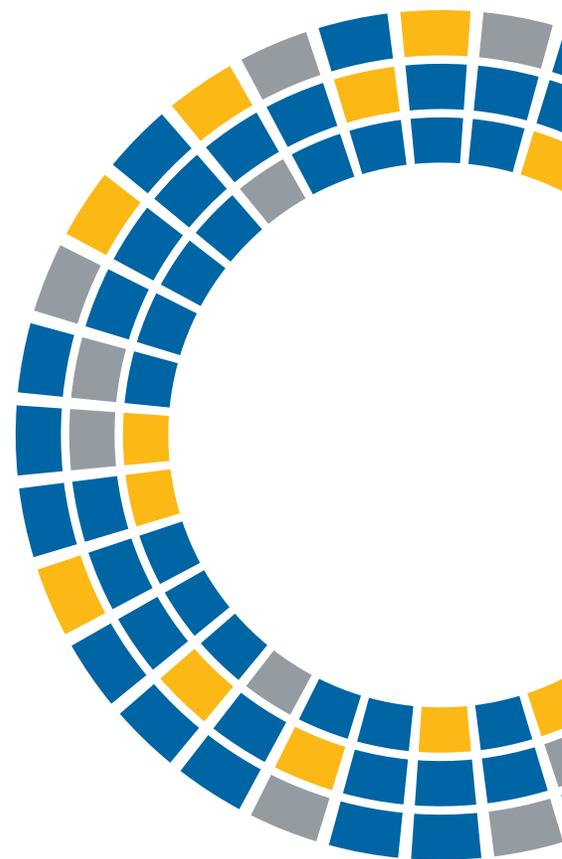
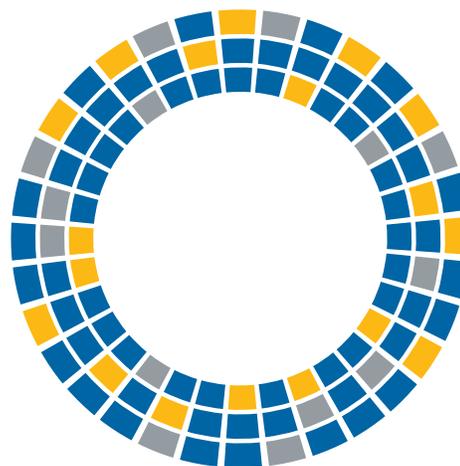
(Jones, 2018).



La Loi a été critiquée parce qu'elle impose aux Premières Nations des attentes inégales en matière de responsabilité et de transparence (Canada, 2018a; 2018e). Avant la promulgation de cette Loi, de nombreuses Premières Nations se conformaient déjà aux lois locales et fédérales en matière de divulgation financière aux membres de la bande, tandis que certaines avaient adopté leurs propres lois. D'autres, en revanche, n'étaient pas transparentes dans le partage de leurs finances avec les membres de la bande (Canada, 2011; Greschner, 2018). Une pratique similaire est la Sunshine List de l'Ontario<sup>7</sup>, qui exige la divulgation, par tous les organismes qui reçoivent des fonds publics de la province, des noms, des postes et des salaires de chaque employé ayant reçu 100 000 \$ ou plus au cours d'une année civile (Ontario, 2019).

La Loi sur la transparence financière des Premières Nations exige également qu'une Première Nation tienne ses comptes et prépare des états financiers annuels, présentant des données sur l'actif, le passif, les capitaux propres, les revenus, les dépenses et les flux de trésorerie dans un rapport gouvernemental. Finalement, les états financiers doivent être vérifiés par un vérificateur indépendant et la Première Nation doit préparer un document annuel appelé «annexe des rémunérations et des dépenses» qui répertorie les rémunérations versées et les dépenses remboursées à son chef et à ses conseillers (Crawley, 2017; Greschner, 2018). En 2015, cependant, le gouvernement fédéral a suspendu une disposition qui permettait à Ottawa de retenir les fonds de toute bande qui ne fournirait pas d'états financiers publics vérifiés ou les salaires des chefs et des conseillers de bande (Akin, 2017).

Plus récemment, lors des séances de Mobilisation sur la transparence et la reddition de comptes mutuelles à Sudbury, les Premières Nations concernées ont déclaré qu'il fallait communiquer clairement avec le grand public sur la manière dont le gouvernement fédéral finance les programmes et les services des Premières Nations afin d'atténuer toute perception négative (Canada, 2018f). Elles ont aussi déclaré que les informations sur les activités financières du gouvernement fédéral, telles que les salaires des fonctionnaires fédéraux, devraient également être rendues publiques. Afin de favoriser l'autonomie gouvernementale, il a été recommandé que les pratiques de présentation de rapports soient approuvées par les Premières Nations et que celles-ci soient libres de choisir leurs propres pratiques concernant les rapports internes, ainsi que de décider si elles souhaitent ou non que le grand public ait accès à ces informations. Avant la Loi de 2013, les informations étaient communiquées par le biais de rapports de vérification, de mises à jour régulières aux membres des communautés, de réunions communautaires et de pages web (Canada, 2018a; 2018f).



<sup>7</sup> La Sunshine List est un système de divulgation des salaires du secteur public qui englobe les municipalités, les conseils scolaires, les hôpitaux, les universités, les collèges, de nombreux organismes caritatifs et la fonction publique de l'Ontario.

## Cadres de responsabilité mutuelle

Au niveau international, l'autonomie gouvernementale autochtone est appuyée par les Nations Unies. Selon Harold Calla, chef du Conseil de gestion financière des Premières Nations, il faudrait que les Premières Nations cessent de compter sur le processus de crédits parlementaires pour fournir des programmes et des services et qu'elles deviennent plus autosuffisantes afin d'être en mesure de générer des revenus comme le font les autres niveaux de gouvernement et de devenir un gouvernement au même titre que tous les autres (Schwartz, 2013).

La création de subventions sur dix ans, recommandée conjointement par l'APN et le SAC, a constitué une étape vers la mise en place d'un cadre de responsabilité mutuelle entre le gouvernement fédéral et les Premières Nations (Galloway, 2017). Ces subventions sont accessibles aux Premières Nations qui en font la demande par écrit au SAC et qui ont satisfait à des exigences strictes en matière de performance financière et de bonne gouvernance au cours des cinq années précédentes (Canada, 2019a). L'entente a été applaudie, car elle réduit les charges administratives des Premières Nations, permet une planification stratégique à long terme et rend les gouvernements des Premières Nations responsables envers leurs propres communautés avant tout plutôt qu'envers le gouvernement fédéral (Galloway, 2017). Une certaine souplesse semble être prévue pour le versement des fonds fédéraux aux communautés (Canada, 2018f) ; un chef a applaudi les transferts mensuels, tandis qu'un autre a parlé de plans utilisant le montant forfaitaire reçu (Canada, 2019d).

Selon la ministre des Services aux Autochtones Jane Philpott, l'objectif de la subvention serait de passer d'un mécanisme de rapport trop lourd, qui reviendrait au gouvernement fédéral, à un cadre de responsabilité mutuelle, soit à partir d'une grille faisant l'objet d'un accord mutuel convenu au préalable, en fonction du type de rapport que les Premières Nations produiraient pour leurs citoyens (Galloway, 2017). Ces rapports pourraient signifier que les Premières Nations sont tenues de fixer des objectifs de développement durable, comme le nombre d'élèves qui obtiennent leur diplôme d'études secondaires, puis de prouver à leurs propres membres qu'elles les ont atteints.

Le rapport, intitulé Examen de la reddition de comptes et des cadres de responsabilisation mutuelle, a été rédigé pour guider l'APN et l'ancienne AANC dans leur démarche visant à transformer la relation financière entre les Premières Nations et la Couronne. Il décrit les principes communs (responsabilité, réciprocité et transparence) et explique en détail l'importance de créer une structure de soutien pour les besoins en données des gouvernements des Premières Nations. Le rapport suggère également que le Centre de gouvernance de l'information des Premières Nations pourrait être bien placé pour assumer le rôle de «soutenir la production et la communication en temps utile de données pertinentes et accessibles sur les Premières Nations du Canada» afin d'améliorer les résultats (Institut sur la gouvernance, 2017, 24). Le Centre de gouvernance de l'information des Premières Nations est une entité établie pour soutenir le développement de la gouvernance de l'information et pour affirmer la souveraineté des données par le biais de partenariats régionaux et nationaux (CGIPN, 2019a). Selon les principes de PCAP<sup>8</sup>, cela comprend les informations (dossiers, rapports, données) qui identifient une Première Nation ou un groupe de Premières Nations et qui ne doivent pas être utilisées ou divulguées sans le consentement de la partie concernée, quel que soit le lieu où ces informations sont détenues (CGIPN, 2018). C'est pourquoi, dans le cadre des accords de partage de données, il faudra s'assurer que les responsables de la gérance des données qui ne sont pas membres des Premières Nations n'ont pas d'obstacles juridiques les empêchant de gérer les données de ces communautés conformément aux principes de PCAP ; cela signifie généralement que ni le gouvernement canadien ni aucune de ses institutions ne devrait être considéré comme un responsable de la gérance des données des Premières Nations (CGIPN, 2018).

" il faudrait que les Premières Nations cessent de compter sur le processus de crédits parlementaires pour fournir des programmes et des services et qu'elles deviennent plus autosuffisantes afin d'être en mesure de générer des revenus comme le font les autres niveaux de gouvernement et de devenir un gouvernement au même titre que tous les autres "

(Schwartz, 2013).



<sup>8</sup> Les principes de PCAP comportent quatre volets : la propriété, le contrôle, l'accès et la possession.



## La Loi sur la gouvernance des Premières Nations

La Loi sur les Indiens de 1876 a été conçue pour donner au gouvernement canadien un contrôle sans équivoque sur les peuples des Premières Nations et leurs affaires internes, et pour éliminer les formes traditionnelles de gouvernement chez celles-ci et les remplacer par un système occidental. Ce système non autochtone a créé une ligne directe de responsabilité entre les gouvernements élus et organisés en conseils, et le ministre des Affaires autochtones et du Nord, mais il a également supprimé la responsabilité envers les citoyens au niveau local. Cela a créé des divisions internes au sein de certaines communautés, minant la confiance des peuples autochtones dans les systèmes politiques (Canada, 2011). En octobre 2002, Bob Nault, alors ministre d'AANC, a présenté le projet de loi C-7, la Loi sur la gouvernance des Premières Nations, dans le but d'améliorer les principes de gouvernance démocratique et de responsabilité dans les réserves. Cette Loi définissait de nouveaux processus électoraux et de nouvelles pratiques de gestion financière pour les bandes des Premières Nations, et visait à faire en sorte que celles-ci soient assujetties à la Charte canadienne des droits et libertés.

Cependant, de nombreuses Premières Nations ont critiqué le projet de loi C-7, suggérant qu'elles avaient été peu consultées au moment de proposer son élaboration. L'ancienne vérificatrice générale du Canada, Sheila Fraser, a fait valoir que le projet de loi «cherchait à reconcevoir les mécanismes de reddition de comptes et les exigences en matière de rapports des conseils de bande envers leurs membres, mais qu'il ne proposait pas de réforme des exigences actuelles en matière de rapports des Premières Nations envers les ministères fédéraux, ni ne tenait compte des contraintes de capacité imposées aux petites Premières Nations» (Canada, 2011).

Les chefs et les conseils ont dû assumer la responsabilité de l'exécution des programmes. Les communautés fournissent des programmes et administrent des budgets annuels qui peuvent se chiffrer en millions de dollars, tandis que les préoccupations nationales concernant «la pertinence des contrôles sur les dépenses publiques — notamment sur les subventions et les contributions» (Canada, 2002) ont fait augmenter les exigences en matière de rapports au niveau communautaire. De plus, la vérification de 2002 a critiqué le fait que cette relation hiérarchique ne reflète pas les intérêts des Premières Nations ou n'intègre pas les exigences en matière de rapports dans les pratiques locales et les structures de gouvernance existantes (Canada, 2002).



Treaty 9 Indigenous men at Fort Hope in Ontario, 1905. (Dept. of Indian and Northern Affairs / Library and Archives Canada)

## La Loi fédérale sur la responsabilité

En 2006, Ottawa a fait de la reddition de comptes une priorité et a adopté la Loi fédérale sur la responsabilité. Cette Loi élargissait l'interdiction de faire du lobbying aux anciens ministres, aides et fonctionnaires, offrait une protection accrue aux dénonciateurs et élargissait le mandat du Bureau du vérificateur général (BVG). L'ancienne vérificatrice générale Sheila Fraser a déclaré : « Nous ne pensons pas que notre rôle soit de vérifier de façon systématique les bénéficiaires des subventions et des contributions... cette responsabilité incombe aux gestionnaires des programmes » (Canada, 2011 ; Institut sur la gouvernance, 2017). Même si la Loi donnait au BVG « le droit d'effectuer des vérifications de l'utilisation des fonds versés à la plupart des Premières nations » (Canada, 2011), Mme Fraser avait suggéré que le renforcement des « structures institutionnelles » des Premières Nations favoriserait davantage l'élaboration de mécanismes de responsabilisation. En janvier 2008, le Congrès des peuples autochtones (CPA) a publié le rapport intitulé *Où va l'argent ?*, qui fait état des subventions et contributions fédérales versées à 2054 bénéficiaires dans 30 ministères et organismes fédéraux (Canada, 2011).



*First Nation woman and her infant (Dept. of Indian and Northern Affairs / Library and Archives Canada)*

# Meilleures pratiques

L'un des principaux thèmes sous-jacents révélés par l'enquête est la nécessité pour les Premières Nations d'obtenir le contrôle, la propriété et l'utilisation de leurs propres informations et données, de leur gestion financière et leurs pratiques de rapports. Afin d'encourager une relation saine entre les bailleurs de fonds et les Premières Nations, ainsi que de renforcer les capacités de gouvernance communautaire interne, il est essentiel de se pencher sur les meilleures pratiques et les moyens d'aller de l'avant. Nous présentons ci-dessous plusieurs cas dont les communautés des Premières Nations et les bailleurs de fonds pourraient tenir compte pour mieux comprendre leurs fonctions et leurs rôles dans l'établissement de relations et dans l'amélioration de la planification de la distribution et du suivi des fonds.

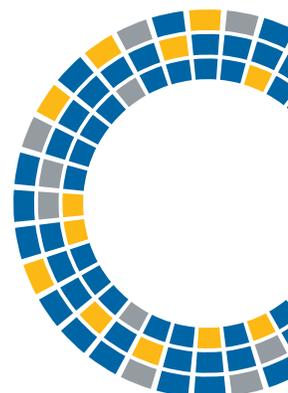
## Les sages pratiques

En déconstruisant le clivage épistémique entre Autochtones et Occidentaux, Horsethief cite les aînés, qui expriment leur malaise face aux projets de recherche réalisés dans les communautés autochtones : [traduction] Nous savons déjà quelles réponses ils cherchent, mais ils ne répondent pas à nos besoins. Ils prennent les informations et nous les renvoient sous forme de classeurs et de livres. Nous avons déjà des noms pour notre monde... nous n'avons pas besoin de genres et d'espèces. Nous n'avons pas besoin de savoir ce que vous avez besoin de savoir (2015). Dans l'optique de ce que l'on appelle le «paradigme du déficit», les médias se concentrent sur une image de communautés autochtones dysfonctionnelles, tandis que les effets de la colonisation, de la dépossession des terres et des ressources et des pensionnats sont supprimés dans la compréhension de la pauvreté, de la perte culturelle, et du peu d'opportunités de développement économique disponibles (Wesley-Esquimaux et Calliou, 2010, 3).

En revanche, les principes de PCAP, qui ont été décrits comme une réponse politique au colonialisme, sont importants pour les Premières Nations et les organismes régionaux qui cherchent à accéder et à utiliser les données administratives détenues par d'autres gouvernements (Bruhn, 2013, 4). La mise en place des principes de PCAP est un exemple d'approche fondée sur les sages pratiques, qui consistent à utiliser des actions, des outils, des principes ou des décisions adaptés au niveau local. Ces sages pratiques contribuent de manière importante au développement de conditions durables et équitables et remettent en question les «meilleures pratiques» occidentales qui ont été utilisées jusqu'à présent pour le développement communautaire et la croissance économique (Wesley-Esquimaux et Calliou, 2010, 19).

Appliquée au développement communautaire, une approche fondée sur les sages pratiques se concentre sur les forces de la communauté, sur ses valeurs fondamentales et sur une compréhension approfondie des ressources disponibles telles que déterminées par la communauté (Wesley-Esquimaux et Calliou, 2010, 2). Selon le Harvard Project on American Indian Development, les quatre principaux facteurs qui doivent être mis en place pour un développement économique réussi sont : la souveraineté, des institutions qui correspondent à la culture, une orientation stratégique et un leadership fort et orienté vers l'action (Wesley-Esquimaux et Calliou, 2010, 7).

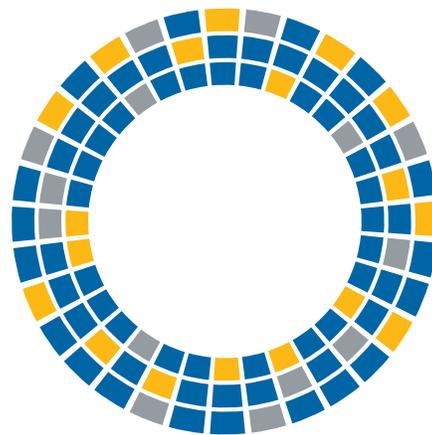
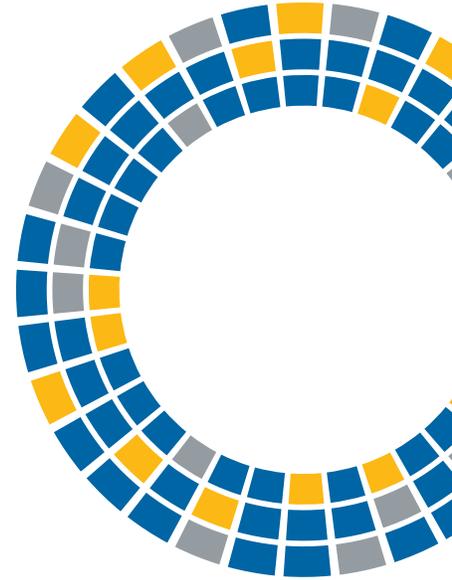
Cette approche devient toutefois difficile lorsqu'on dépend de fonds publics et que des domaines de besoins et de mesures ont déjà été mis en place par un superviseur. Par exemple, les décideurs politiques mettent souvent en œuvre des stratégies qui visent à intégrer les individus dans la population active ou à offrir des prêts et des subventions aux entrepreneurs, mais négligent l'importance de reconnaître la collectivité et la diversité dans les économies autochtones. Cette approche va à l'encontre des valeurs intrinsèques liées à l'autonomie, à la culture et à l'identité, car de nombreuses économies autochtones continuent de reposer sur des activités traditionnelles ou des cadres d'économie sociale (Canada, 1996, 750; Wutunee, 2009).



## Collecte de données : outils, modèles et partenariats

Étant donné les problèmes méthodologiques fondamentaux que posent la recherche et la collecte de données, les nouveaux modèles reflètent une méthode de planification fondée sur les points forts et les ressources (Wesley-Esquimaux et Calliou, 2010). L'objectif des projets d'indicateurs a été de «démocratiser les données», soit en créant des portails de données ouverts, soit en faisant progresser la prise de décision, la responsabilité publique et le dialogue communautaire (Warner, 2018, 54-5). Des outils pertinents ont été développés pour et par les Premières Nations pour la collecte et la gouvernance des données et pour la planification communautaire. On peut trouver des guides sur les mesures de performance, la planification et les normes de présentation des rapports, ainsi que des ressources pour les organismes partenaires. Plusieurs d'entre eux intègrent des approches d'interrogation appréciative et tentent d'intégrer le patrimoine dans les systèmes de gestion de l'information et/ou de créer un inventaire des biens culturels. D'autres créent un index qui peut refléter fidèlement les aspects complexes de la vie communautaire, en incorporant des recherches et des indicateurs quantitatifs dans un cadre méthodologique autochtone (Warner, 2018, 54-5; Walter et Anderson, 2013, 16). Ces ressources devraient être partagées, explorées et portées au premier plan pour les bailleurs de fonds.

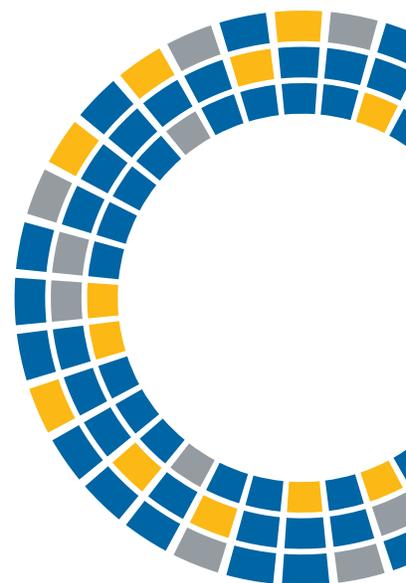
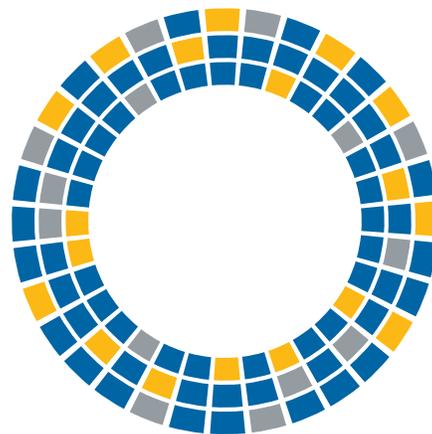
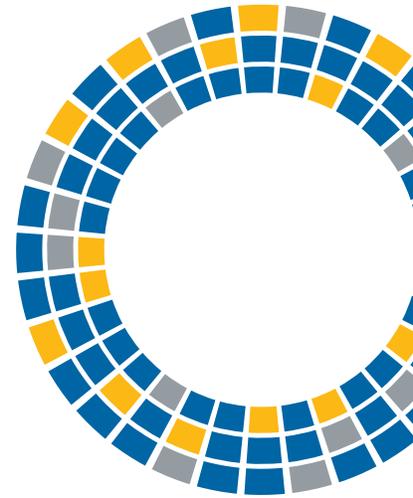
Le savoir-faire en matière de données est également en plein essor, avec des outils plus conviviaux et des possibilités de visualiser plus clairement les données à mesure que les gens se familiarisent avec leur utilisation dans leur propre prise de décision organisationnelle. Il existe des possibilités d'élaborer des stratégies novatrices de création de données et de trouver des solutions efficaces en utilisant des données locales pour répondre à des problèmes régionaux et nationaux. Les projets qui ne fournissent que des informations risquent toutefois de ne pas être pertinents. C'est pourquoi des partenariats et des initiatives stratégiques en matière de données ont été mis en place. Un exemple est le partenariat Tui'kn, créé à partir du projet du Fonds pour l'adaptation des soins de santé primaires (ou «Initiative Tui'kn») qui s'est déroulé de 2004 à 2006. Le but du projet était de créer un moyen pour cinq Premières Nations de l'île du Cap-Breton de travailler ensemble sur des questions similaires. Depuis, les communautés ont collaboré à plus de 30 initiatives. Le partenariat actuel a créé un accord de partage de données qui a conduit au développement du registre des clients Unama'ki, une plateforme permettant aux communautés de recueillir et d'extrapoler des données sur la santé de la population à des fins de planification. Le registre est également utilisé par le Reproductive Care Program of Nova Scotia, Cancer Care Nova Scotia et Cardiovascular Health Nova Scotia pour créer des rapports basés sur les indicateurs que les communautés ont mis en évidence comme étant importants (Bruhn, 2014, 21-2).



Des systèmes innovants de collecte et de gestion des données ont également été créés. Dans le territoire mohawk de Kahnawake, situé au Québec, l'accent est mis sur la gestion des données numériques dans le cadre d'une «résurgence autochtone» en utilisant des programmes tels que CANO (une plateforme de gestion de données) et en modifiant les protocoles de partage d'informations selon qu'une Première Nation partage avec des organismes communautaires ou avec des entités tierces comme le gouvernement fédéral (McMahon, LaHache et Whiteduck, 2015).

Un autre exemple sur le plan écologique est celui de la Première Nation crie Mikisew en Alberta, qui utilise un système unique de collecte et de gestion de données composé de fiches de collecte de données sur le terrain ayant un contrôle de qualité intégré et un lien direct vers un système de stockage de données sécurisé qui intègre des outils de rapport et de manipulation des données en ligne. Le système de base de données est aussi parfaitement relié à leur Community Knowledge Keeper, un logiciel de gestion de réglementation et d'aménagement du territoire (Nature United, 2019). De plus, la Première Nation Mikisew a engagé des membres de la communauté à titre de gardiens des données ou de gardiens des terres, surveillant les effets des projets de développement à grande échelle qui menacent les terres et les eaux traditionnelles à l'aide d'un programme de surveillance communautaire qui intègre à la fois des indicateurs de la science occidentale et du savoir autochtone. La Première Nation dispose également d'un programme de surveillance communautaire et envisage de développer un système personnalisé pouvant être utilisé sur les appareils Android et iOS, en créant des applications que les membres de la communauté pourront télécharger et utiliser (Interview E, 2018).

Le Coastal Stewardship Network et la Great Bear Initiative, une alliance de sept Premières Nations qui travaillent ensemble sur les questions d'intendance sur la côte Pacifique, ont récemment développé leur propre application de collecte de données et leur propre système de gestion de données après avoir abandonné le logiciel CyberTracker pour la collecte de données. Les gardiens de la côte et les bureaux d'intendance des Premières Nations le long de la côte utilisent un système de surveillance régional, et les gardiens et les techniciens de l'intendance collectent des informations à l'aide d'une application personnalisée qui est ensuite téléchargée dans une base de données centrale et utilisée par les Premières Nations pour les rapports et la gestion internes et externes (Interview E, 2018).

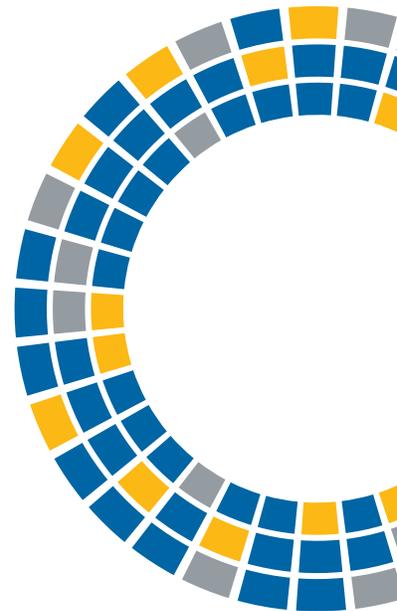
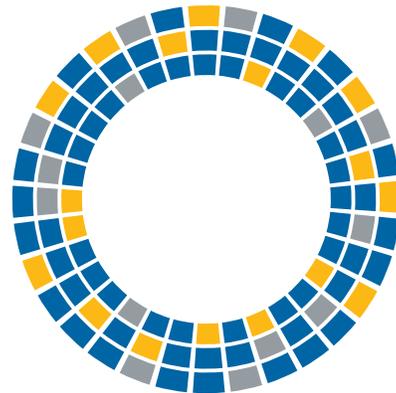


## Gestionnaires de données et accords de partage de données

Un représentant du Coastal Stewardship Network a indiqué que l'arrangement avec Coastal First Nations a été établi en faisant appel à toutes les Premières Nations ainsi qu'à des consultants externes. En visitant chaque communauté et en recueillant un inventaire des données, ils ont pu déterminer ce qui était financé, qui étaient les utilisateurs actuels des données, et quelles étaient les raisons de leur utilisation. Lors d'ateliers, les consultants ont travaillé avec les Premières Nations pour avoir une idée des obstacles et des outils nécessaires pour identifier et cibler les priorités.

Les données doivent en effet être utilisables. Le système de surveillance régional permet d'utiliser les données de manière conviviale et de réagir aux changements qui doivent être apportés. En outre, les accords de partage de données avec les bailleurs de fonds doivent indiquer explicitement que la Première Nation est propriétaire des données et préciser ce à quoi le bailleur de fonds peut accéder. Sur le plan technique, la sécurité des données est également importante; dans le cas du système de surveillance régional, le serveur est conservé au Canada, de sorte que les informations sont régies par les lois canadiennes sur l'information et ne peuvent être diffusées (Interview E, 2018). De plus, en ce qui concerne la gestion de l'accès, bien que l'organisme régional (Coastal First Nations) dispose de toutes les données, seules certaines personnes ont accès à ces données au niveau de chaque Première Nation. Ce système offre une plateforme utilisable et un système de surveillance partagé avec des protocoles et des priorités similaires, permettant aux Premières Nations de travailler ensemble sur des initiatives.

Dans l'ensemble, plusieurs des approches décrites ci-dessus mettent l'accent sur un examen plus approfondi des récits de données et de ce qui devrait être dit, et sur la garantie que la collecte de données est guidée par les priorités stratégiques des communautés des Premières Nations, plutôt que par des politiques fédérales imposées d'en haut. En outre, pour répondre au besoin de données pertinentes et axées sur les citoyens dans le cadre des efforts d'édification des nations, il est nécessaire d'intégrer le récit à la création de données et de s'assurer que les indicateurs de financement définitifs sont pertinents et significatifs pour les communautés (Bruhn, 2014).



## Conclusion et recommandations

Les Premières Nations continuent d'être soumises à un fardeau de reddition de comptes, comme l'illustre une étude de cas de la Première Nation de Nipissing ainsi qu'une discussion plus large sur la relation de financement entre ceux-ci et le gouvernement fédéral. Cependant, pour réduire ce fardeau, la relation doit être modifiée au niveau politique. En renforçant la gouvernance des données et en améliorant la prise de décision grâce à l'utilisation d'indicateurs adaptés au niveau local, les bailleurs de fonds et les Premières Nations peuvent intégrer des outils, des modèles et des cadres de protection de la vie privée pertinents pour soutenir ces derniers sur la base de leur droit inhérent à l'autonomie gouvernementale.



## Recommandations

Toute recommandation visant à aborder le fardeau des rapports imposé aux Premières Nations devrait respecter et s'appuyer sur les dix principes énoncés par le gouvernement fédéral dans ses Principes régissant la relation du gouvernement du Canada avec les peuples autochtones (Canada, 2018 c). Ces principes visent à guider la relation de nation à nation entre le gouvernement fédéral et les peuples autochtones et reflètent l'article 35 de la Constitution, la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones, la Commission de vérité et de réconciliation du Canada : Appels à l'action et le Rapport de la Commission royale sur les Peuples autochtones. Cette étude comprend quatre recommandations : la première reflète le principe 1, les deuxième et troisième reflètent le principe 6, et la quatrième reflète le principe 10, comme suit :

### 1. Renforcer les relations et les cadres de responsabilité mutuelle en créant un organisme conjoint qui régit les relations entre les peuples autochtones et la Couronne et qui est guidé par l'autodétermination.

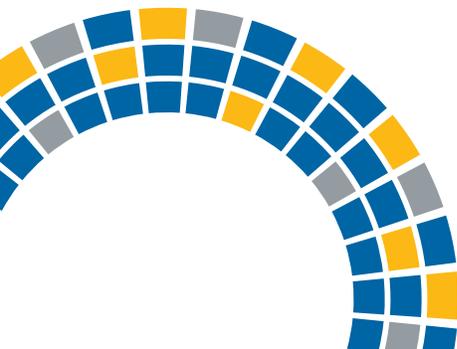
En 2018, le ministère des Affaires autochtones et du Nord canadien a déclaré que l'élaboration conjointe d'une nouvelle relation fiscale visait à combler l'écart socio-économique entre les Premières Nations et les autres Canadiens (Canada, 2018a). Toutefois, il manque encore des structures formelles entre les peuples autochtones et le gouvernement fédéral sauvegardant la relation au-delà du leadership ministériel et des engagements politiques actuels (Institut sur la gouvernance, 2017, 24-5).

À cette fin, il conviendrait de mettre en place un organisme conjoint régissant la relation qui s'engage à adopter une approche fondée sur les droits et sur des processus de collaboration, ainsi qu'à élaborer des politiques ayant une vision commune. Il s'agirait notamment de limiter le fardeau administratif au niveau fédéral et dans le cadre des systèmes et structures actuels, et de mettre en place des cadres de gouvernance des données et de protection de la vie privée pour les communautés des Premières Nations afin de garantir la responsabilité des deux parties. De plus, un comité consultatif permanent devrait être créé pour mieux représenter l'éventail des intérêts régionaux, et les systèmes d'évaluation générale et de gestion des manquements devraient être remaniés avec des réformes telles que l'aide aux Premières Nations par le biais de «mesures ciblant le renforcement des capacités offertes par des institutions dirigées par les Premières Nations» (Canada, 2018a). Un autre aspect essentiel de la relation d'un organisme de gouvernance conjoint est la transparence, et plus précisément, la création de mécanismes permettant aux Premières Nations de savoir comment leurs informations sont traitées et quels sont les résultats de leurs rapports.

### 2. Mettre en œuvre un cadre de gouvernance et de protection des données avec les organismes de financement.

La mise en œuvre d'un cadre et de politiques de gouvernance des données, ainsi que de politiques de confidentialité et de sécurité à cet égard permettrait d'améliorer les capacités de gouvernance des données des Premières Nations. Un tel cadre devrait inclure des protocoles de partage des données et l'application de règlements qui protègent les données des Premières Nations et qui améliorent le déroulement des opérations afin que celles-ci puissent atteindre leurs objectifs. Les Premières Nations devraient également pouvoir accéder à des ressources telles que des modèles permettant d'élaborer des accords personnalisés de partage de l'information entre celles-ci et les bailleurs de fonds, d'utiliser des gestionnaires de données et de déployer des systèmes de gestion de l'information rentables qui mesurent les investissements réalisés dans le bien-être (Mustimuhw Information Solutions Inc., 2015). Une telle recommandation a été discutée par la British Columbia First Nations' Data Governance Initiative, qui a identifié quatre axes de travail ciblés pour soutenir l'acquisition par les Premières Nations de données locales, opportunes et précises sur lesquelles fonder les décisions. Plus important encore, l'initiative fournit un aperçu des coûts estimés associés à la prise de ces mesures; cet aperçu peut être utilisé dans les discussions fédérales et provinciales visant à réduire les fardeaux administratifs, ainsi qu'entre les organismes de financement et les Premières Nations au niveau local (BC First Nations Data Governance, 2018).

Un autre modèle que les communautés des Premières Nations ainsi que celle de Nipissing pourraient prendre en considération en élaborant un système est le cadre d'un accord de partage des données qui a été développé pour l'Alberta First Nations Information Governance Centre. Ce modèle décrit les différents facteurs à envisager lors de l'élaboration d'un tel accord (Yao, s.d., 2-3). En ce qui concerne la législation, il décrit plusieurs changements qui pourraient être utiles aux Premières Nations lors de la mise en œuvre des principes de PCAP. Le premier changement serait de réviser la Loi sur l'accès à l'information ainsi que la Loi sur la Bibliothèque et les Archives du Canada. Le second serait de créer une loi, comme le Conseil des Mohawks d'Akwesasne qui a créé sa propre loi sur la protection de la vie privée. D'autres options non juridiques pour les Premières Nations comprendraient la diffusion d'informations sur les principes de PCAP à diverses parties qui utilisent les données de ces dernières, ainsi que la création d'un plus grand nombre de gestionnaires de données des Premières Nations (CGIPN, 2014, 7, 9-10).



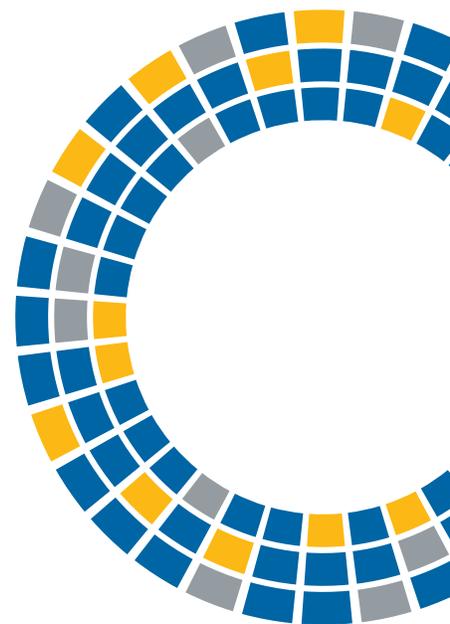
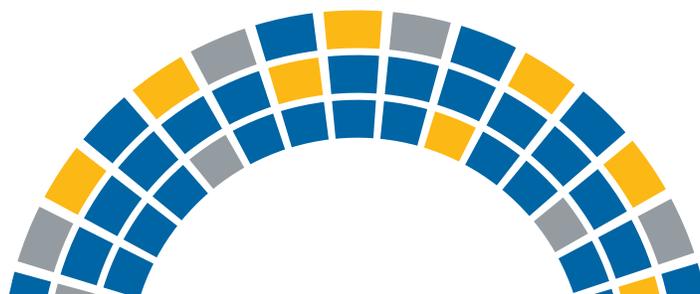
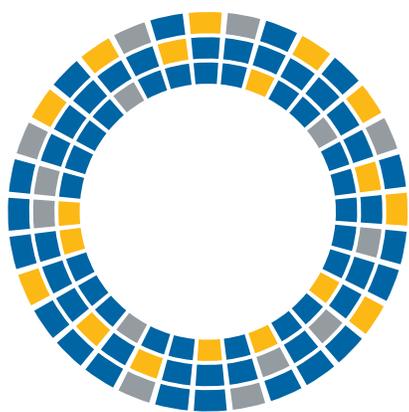
### 3. Accroître la convivialité et l'accessibilité des outils de collecte et de gestion des données des Premières Nations.

Comme le montre clairement l'analyse des territoires de compétence, de nombreuses communautés et organismes des Premières Nations travaillent en collaboration pour créer des outils innovants de collecte et de gestion des données (BC First Nations Data Governance, 2018). En formant des alliances, en exploitant les téléphones intelligents ou en concevant des logiciels de suivi des données, ils reconnaissent l'importance de la continuité culturelle et lui donnent une valeur en l'intégrant dans les logiciels et les outils de mesure afin de trouver les résultats les plus appropriés et les plus significatifs. En améliorant la maîtrise des données et en favorisant les efforts de collaboration, ils assurent la pertinence culturelle et suivent les normes et principes de PCAP (Fennario, 2017).

Il est essentiel de former le personnel des communautés des Premières Nations sur la réalisation d'une collecte de données adaptée à la culture et sur l'utilisation des outils de gestion. La formation pourrait impliquer des experts qui partageraient leurs pratiques et qui feraient participer la communauté dans l'identification des priorités et des problèmes clés. Pour la Première Nation de Nipissing, l'examen de ses plans de développement économique et communautaire serait une façon de commencer à définir non seulement ce qu'elle veut mesurer, mais aussi les atouts et les outils dont elle dispose (ou dont elle aura besoin) pour élaborer ces programmes de gestion.

### 4. Permettre aux communautés de raconter leurs propres récits de données en utilisant des indicateurs adaptés au niveau local.

Cette étude a souligné à plusieurs reprises le fait que les données devraient être entre les mains de la communauté. Si les bailleurs de fonds s'engagent réellement à mettre en place des processus ouverts et transparents et à sensibiliser les Premières Nations, il sera possible de mettre au point des indicateurs locaux et de mettre l'accent sur les résultats plutôt que sur les extrants. La prochaine étape après les sessions d'engagement actuelles devrait être l'alignement sur les principales priorités et préoccupations de la communauté. Cela pourrait se faire en intégrant les déterminants distaux de la santé et en utilisant une diversité de mesures locales. De plus, les communautés pourraient fournir des rapports d'impact qui peuvent être alignés sur leur stratégie et leur planification à long terme, avec une compréhension approfondie des contextes locaux et nationaux. Le format pourrait également améliorer la pertinence culturelle en intégrant l'utilisation de récits de données, que ce soit par le biais d'outils visuels et de technologies, de méthodes de narration ou de la mise en œuvre d'indicateurs locaux dans les cadres de collecte et de gestion des données (FNIGC, 2018; Ober, 2017).



<sup>9</sup> Les déterminants distaux de la santé comprennent le colonialisme, le racisme, l'exclusion sociale et la répression de l'autodétermination (Loppie Reading et Wien, 2009).

# Annexe A : Sources de financement et affectation des fonds pour la Première Nation de Nipissing, exercice 2017/18

Source de financement	Affectation des fonds
Indigenous Services Canada (formerly INAC)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 9 070 715 \$, répartis comme suit :               <ul style="list-style-type: none"> <li>- opérations communautaires : 2 125 165 \$</li> <li>- éducation : 5 541 545 \$ — École secondaire de la Première Nation de Nipissing, ententes sur les frais de scolarité avec les conseils régionaux, financement des études postsecondaires, fonds d'éducation spécialisée</li> <li>- capital : 487 614 \$</li> <li>- services sociaux : 185 405 \$</li> <li>- santé : 34 934 \$</li> <li>- logement : 200 000 \$</li> <li>- autre : 496 052 \$</li> </ul> </li> </ul>
Ontario First Nations Limited Partnership	<ul style="list-style-type: none"> <li>• part de la Première Nation de Nipissing dans l'Entente de partage des recettes de jeux avec l'Ontario : 1 170 239 \$</li> </ul>
Ontario Ministry of Education	<ul style="list-style-type: none"> <li>• frais de scolarité renversés : 680 569 \$; paiements reçus par la Première Nation de Nipissing pour les élèves de l'école secondaire de la communauté vivant hors réserve</li> </ul>
Ontario Ministry of Children, Community and Social Services	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 1 808 433 \$</li> <li>• Ontario au travail, protection de l'enfance, financement des garderies</li> </ul>
Health Canada (combined with ISC in 2018)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 1 572 883 \$</li> <li>• divers services de santé et administration de la clinique de santé de la Première Nation de Nipissing</li> </ul>
Other provincial	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 1 319 126 \$</li> <li>• opérations communautaires, capital, santé (environ 50 % de ces fonds sont destinés aux soins à domicile et en milieu communautaire et aux activités de prévention de la santé)</li> </ul>
Funds received through contracts administered by First Nations organizations	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 900 332 \$</li> <li>• services sociaux, services de santé, etc.</li> </ul>
Canada Mortgage and Housing Corporation	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 196 863 \$</li> <li>• logement</li> </ul>
Other (mainly own-source revenue with some miscellaneous funding applications)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 6 150 272 \$</li> </ul>

## Références

- Agence de la santé publique du Canada. 2017. «Un cadre d'indicateur : C'est quoi au juste ?» Blogue de données — Infobase de la santé publique. 11 mai. En ligne <https://sante-infobase.canada.ca/labo-de-donnees/blogue-cadre-indicateur.html>.
- Akin, David. 2017. «Fewer First Nations disclosed financial data after PM suspended key accountability measure.» National Post, 5 janvier. En ligne <https://nationalpost.com/news/politics/first-nations-fiscal-accountability-dropped-after-liberals-cut-enforcement-measure-at-end-of-2015>.
- Assemblée des Premières Nations. 2006. «First Nations' Wholistic Approach to Indicators.» Submission to Meeting on Indigenous Peoples and Indicators of Well-Being, Ottawa, March 22–23. New York : Nations Unies, Département des affaires économiques et sociales. En ligne <http://caid.ca/AFNUNIndWelBei2006.pdf>.
- BC First Nations Data Governance. «Data Governance Tools.» En ligne <http://www.bcfndgi.com/data-governance/>, consulté le 20 juin 2018.
- Baker, Ron, et Bettina Schneider. 2015. «Accountability and Control : Canada's First Nations Reporting Requirements.» Issues in Social and Environmental Accounting 9 (2) : 117–45.
- Bruhn, Jodi. 2014. «Identifying Useful Approaches to the Governance of Indigenous Data.» International Indigenous Policy Journal 5 (2). doi:10.18584/iipj.2014.5.2.5.
- Canada. 1996. Bibliothèque et Archives Canada. Rapport de la Commission royale sur les peuples autochtones. Volume 2 — Une relation à redéfinir. Ottawa. En ligne <http://data2.archives.ca/e/e448/e011188230-02.pdf>.
- . 2002. Bureau du vérificateur général du Canada. Décembre 2002. Chapitre 1. Repenser les rapports soumis par les Premières nations aux organismes fédéraux, Rapport de la vérificatrice générale du Canada à la Chambre des communes. Ottawa. En ligne [http://publications.gc.ca/collections/collection\\_2012/bvg-oag/FA1-2002-2-9-fra.pdf](http://publications.gc.ca/collections/collection_2012/bvg-oag/FA1-2002-2-9-fra.pdf).
- . 2006. Bureau du vérificateur général du Canada. Rapport au Parlement. Ottawa. En ligne [https://www.oag-bvg.gc.ca/internet/Francais/parl\\_lpy\\_f\\_1090.html](https://www.oag-bvg.gc.ca/internet/Francais/parl_lpy_f_1090.html).
- . 2011. Affaires indiennes et du Nord Canada. «Vérificateur général des affaires autochtones. Document de travail préparé pour AADNC, Comité de vérification. Juin 2011». Ottawa. En ligne [https://www.rcaanc-cirnac.gc.ca/DAM/DAM-CIRNAC-RCAANC/DAM-AEV/STAGING/texte-text/au\\_aagdp\\_1367866819175\\_fra.pdf](https://www.rcaanc-cirnac.gc.ca/DAM/DAM-CIRNAC-RCAANC/DAM-AEV/STAGING/texte-text/au_aagdp_1367866819175_fra.pdf).
- . 2015. Affaires autochtones et Développement du Nord Canada. Approche financière du Canada pour les arrangements financiers avec les gouvernements autochtones. Ottawa. En ligne [http://publications.gc.ca/collections/collection\\_2017/aanc-inac/R32-309-2015-fra.pdf](http://publications.gc.ca/collections/collection_2017/aanc-inac/R32-309-2015-fra.pdf).
- . 2017a. Affaires autochtones et du Nord Canada. Plan ministériel 2017-18. Ottawa. En ligne [https://www.aadnc-aandc.gc.ca/DAM/DAM-INTER-HQ-AI/STAGING/texte-text/2017-18DP-en\\_1489003636000\\_fra.pdf](https://www.aadnc-aandc.gc.ca/DAM/DAM-INTER-HQ-AI/STAGING/texte-text/2017-18DP-en_1489003636000_fra.pdf).
- . 2018a. Affaires autochtones et du Nord Canada. Une nouvelle approche : Co-développement d'une nouvelle relation financière entre le Canada et les Premières Nations. Ottawa. En ligne <https://www.aadnc-aandc.gc.ca/eng/1516389497863/1516389603336>.
- . 2018b. FedDev Ontario. Services aux petites entreprises. «Guide sur les organismes à but non lucratif». Ottawa. En ligne <https://sbs-spe.feddevontario.canada.ca/fr/guide-sur-les-organismes-non-lucratif>.
- . 2018c. Ministère de la Justice. Principes régissant la relation du Gouvernement du Canada avec les peuples autochtones. Ottawa. En ligne <https://www.justice.gc.ca/fra/sjc-csj/principes-principles.html>.

- . 2018d. Parlement. Chambre des communes. Rapport du Comité permanent des affaires autochtones et du Nord. 1<sup>re</sup> session, 42<sup>e</sup> Législature, juin. En ligne <https://www.ourcommons.ca/Content/Committee/421/INAN/Reports/RP9990811/inanrp15/inanrp15-f.pdf>.
- . 2018e. Relations Couronne-Autochtones et Affaires du Nord Canada/Services aux Autochtones Canada. Rapport sommaire sur la mobilisation à l'égard d'une nouvelle approche axée sur la transparence et la reddition de comptes mutuelles. Ottawa. En ligne <https://www.sac-isc.gc.ca/fra/1535402446096/1565377285645>.
- . 2018f. Affaires autochtones et du Nord Canada. Mobilisation sur la transparence et la reddition de comptes mutuelles : Ce que nous avons entendu. Ottawa. En ligne <https://www.sac-isc.gc.ca/fra/1495207740209/1565377379944>.
- . 2019a. Services aux Autochtones Canada. Subvention de 10 ans. Ottawa. En ligne <https://www.sac-isc.gc.ca/fra/1527080791657/1527080813525>.
- . 2019c. Affaires autochtones et du Nord Canada. «Propositions, demandes et plans de travail.» Ottawa. En ligne <https://www.sac-isc.gc.ca/fra/1571829044381/1571829074923>.
- . 2019d. Services aux Autochtones Canada. «Entente globale de financement (y compris la subvention de 10 ans) 2019-2020». Ottawa. En ligne <https://www.sac-isc.gc.ca/fra/1545329335344/1545329381607>.
- Canada Newswire. 2018. «Patrimoine canadien lance des séances de mobilisation sur les langues des Premières Nations, des Inuit et des Métis». 1<sup>er</sup> juin. En ligne <https://www.newswire.ca/fr/news-releases/patrimoine-canadien-lance-des-seances-de-mobilisation-sur-les-langues-des-premieres-nations-des-inuit-et-des-metis-684291491.html>.
- Centre de gouvernance de l'information des Premières Nations (CGIPN). 2014. Ownership, Control, Access and Possession (OCAP) : The Path to First Nations Information Governance. Ottawa : FNIGC. En ligne [https://fnigc.ca/sites/default/files/docs/ocap\\_path\\_to\\_fn\\_information\\_governance\\_en\\_final.pdf](https://fnigc.ca/sites/default/files/docs/ocap_path_to_fn_information_governance_en_final.pdf).
- . 2018. «Power of Data.» En ligne <https://fnigc.ca/tags/power-data>.
- . 2019a. «Accueil» En ligne <https://fnigc.ca/fr/>.
- . 2019b. «Les principes de PCAP des Premières Nations.» En ligne <https://fnigc.ca/ocap>.
- Conseil canadien pour les partenariats public-privé. 2016. «P3'S : Bridging the First Nations Infrastructure Gap». En ligne [http://www.pppcouncil.ca/web/pdf/first\\_nations\\_p3\\_report.pdf](http://www.pppcouncil.ca/web/pdf/first_nations_p3_report.pdf).
- Conseil de gestion financière des Premières Nations. s.d. «Loi sur l'administration financière». En ligne <https://fnfmb.com/fr/services/assurer-la-certification-des-premieres-nations/loi-sur-ladministration-financiere>.
- Crawley, Mike. 2017. «Ontario's Sunshine List of top salaries for public sector grows.» CBC News, 1<sup>er</sup> avril. En ligne <https://www.cbc.ca/news/canada/toronto/sunshine-list-2017-ontario-salaries-2016-1.4037987>.
- Evans, Russell. 2019. «Studies on the Effects of External Budgetary Controls and Accountability Reporting Demands on First Nations Communities in Canada». Thèse de doctorat. Université Queen's. En ligne [https://qspace.library.queensu.ca/bitstream/handle/1974/23936/Evans\\_Russell\\_A\\_201802\\_PhD.pdf?sequence=3&isAllowed=y](https://qspace.library.queensu.ca/bitstream/handle/1974/23936/Evans_Russell_A_201802_PhD.pdf?sequence=3&isAllowed=y).
- Fennario, Tom. 2017. «First Nations, private companies hatch a plan for "data sovereignty"». APTN News, 13 juin. En ligne <https://aptnnews.ca/2017/06/09/first-nations-private-companies-hatch-a-plan-for-data-sovereignty/>.
- Galloway, Gloria. 2017. «Ottawa to give 10-year grants to First Nations, with less reporting on how money is spent.» Globe and Mail, 28 décembre. En ligne <https://www.theglobeandmail.com/news/politics/feds-to-give-10-year-grants-to-first-nations-with-less-reporting-on-how-money-is-spent/article37438522/>.
- Gilpin, Emilee. 2019. «Indigenous technologists using tech tools as path to self-determination.» Canada's National Observer, 13 février.
- Greschner, Josh. 2018. «Division and the First Nations Financial Transparency Act — Part 1.» News-Optimist, 13 avril. En ligne <https://www.newsoptimist.ca/news/northwest-region/division-and-the-first-nations-financial-transparency-act-part-1-1.23256584>.

- Horsethief, Christopher. 2015. «AANDC, Perspective, Indicators & Outcomes.» Ktunaxa Nation Council. PowerPoint. En ligne <https://static1.squarespace.com/static/558c624de4b0574c94d62a61/t/558c7de9e4b098f3258dff4b/1435270633534/BCFNDGI-AANDC-Perspectives-Indicators-and-Outcomes.pdf>.
- Institut des politiques du Nord. 2019. Carte des infrastructures du Nord de l'Ontario. En ligne <https://www.northernpolicy.ca/cartesinfrastructures>.
- Institut sur la gouvernance. 2017. Examen de la reddition de comptes et des cadres de responsabilisation mutuelle. En ligne <https://www.afn.ca/wp-content/uploads/2018/03/Review-of-Accountability-and-Mutual-Accountability-Frameworks-fr.pdf>.
- Jones, Sean. 2018. «The Myth of the First Nations Financial Transparency Act.» *Globe and Mail*, 22 mars. En ligne <https://www.theglobeandmail.com/report-on-business/rob-commentary/the-myth-of-the-first-nations-financial-transparency-act/article27125271/>.
- Lobo, Devan, Jeff Abrams, Peter Loewen, et Zac Spicer. s.d. «Bearing the Burden : An Overview of Municipal Reporting to the Province.» Mississauga, ON : AMCTO. En ligne <https://www.amcto.com/getattachment/8a6fcf9a-c10b-4d9e-8d1a-3062d99aaf20/.aspx>.
- Loppie Reading, Charlotte, et Fred Wien. 2009. «Inégalités en matière de santé et déterminants sociaux de la santé des peuples autochtones.» Prince George, BC : National Collaborating Centre for Aboriginal Health. En ligne <https://www.ccsna-nccah.ca/docs/determinants/RPT-HealthInequalities-Reading-Wien-FR.pdf>.
- Maglione Desjarlais, Candice. 2019. «A Critical Look at the New Fiscal Relationship and Contribution Funding Agreements with First Nations.» Toronto : Yellowhead Institute. En ligne <https://yellowheadinstitute.org/2019/03/04/new-fiscal-relationship-contribution-funding-agreements/>.
- McMahon, Rob, Tim LaHache, et Tim Whiteduck. 2015. «Digital Data Management as Indigenous Resurgence in Kahnawà:ke.» *International Indigenous Policy Journal* 6, no. 3. doi:10.18584/iipj.2015.6.3.6.
- Meades, Sean Brookfield. 2011. «Evaluating the Impact of the Federal Aboriginal Language Initiative in Ontario.» Thèse de maîtrise, Université York.
- Mustimuhw Information Solutions Inc. 2015. «Data Governance Framework. BC First Nations Data Governance Initiative : Data Governance Project Summary and Recommendations.» En ligne [https://static1.squarespace.com/static/558c624de4b0574c94d62a61/t/57361ec120c6471cf05a36d4/1463164637264/\\_BCFNDGI\\_-\\_MARK\\_SOMMERFELD\\_-\\_IV\\_FNDG\\_PROJECT\\_RECOMMENDATIONS\\_V0\\_FINAL\\_MARCH\\_30\\_2015.PDF](https://static1.squarespace.com/static/558c624de4b0574c94d62a61/t/57361ec120c6471cf05a36d4/1463164637264/_BCFNDGI_-_MARK_SOMMERFELD_-_IV_FNDG_PROJECT_RECOMMENDATIONS_V0_FINAL_MARCH_30_2015.PDF).
- Nations Unies. 2006. «Concept Note for Meeting on Indigenous Peoples and Indicators of Well-Being». Ottawa, 22-23 mars. New York : Nations Unies, Département des affaires économiques et sociales. En ligne [https://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/concept\\_note\\_indicators\\_en.pdf](https://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/concept_note_indicators_en.pdf).
- . 2018. «Une approche des données fondée sur les droits de l'homme. Ne laisser personne de de côté dans le programme de développement durable à l'horizon 2030». Genève. Nations Unies. En ligne <https://www.ohchr.org/Documents/Issues/HRIndicators/GuidanceNoteonApproachtoData.pdf>.
- Nature United. 2019. «Indigenous Guardians Toolkit : About the Toolkit.» En ligne <https://www.indigenousguardianstoolkit.ca/about>.
- Nipissing First Nation (NFN). 2016. Annual Report 2015-2016. Nipissing First Nation, ON. En ligne <https://www.nfn.ca/wp-content/uploads/Documents/Reports/AnnualReport2015-2016.pdf>.
- . 2020. «Annual Audit Information.» En ligne <https://www.nfn.ca/finance/audits/>.
- Ober, Robyn. 2017. «Kapatí Time : Storytelling as a Data Collection Method in Indigenous Research». *Learning Communities : International Journal of Learning in Social Contexts* 22 (décembre) : 8-15. doi:10.18793/lcj2017.22.02.
- Odhiambo, Frank. 2013. «Difference between Inputs, Activities, Outputs, Outcomes and Impact». *Monitoring and Evaluation Blog*, 10 juin. En ligne <https://evaluateblog.wordpress.com/2013/06/10/difference-between-inputs-activities-outputs-outcomes-and-impact/>.

- Ontario. 2011. Plan de croissance du Nord de l'Ontario 2011. Toronto. Ministère de l'infrastructure et ministère du Développement du Nord, des Mines et de la Forêt. En ligne <https://www.ontario.ca/fr/document/plan-de-croissance-du-nord-de-lontario-201>.
- . 2019. «Divulgarion des traitements». En ligne <https://www.ontario.ca/fr/page/divulgarion-des-traitements>. Consulté le 23 octobre 2019
- Phanse, Ketan. 2008. «MDM & Data Governance». SAP, 27 mai. En ligne <https://blogs.sap.com/2008/05/27/sap-mdm-data-governance/>.
- Schwartz, Daniel. 2013. «7 questions about First Nations accountability». CBC News, 20 février. En ligne <https://www.cbc.ca/news/canada/7-questions-about-first-nations-accountability-1.1331320>.
- Scofield, H. 2011. AFN chief urges Ottawa to back bold accountability measures for First Nations. En ligne <http://ipolitics.ca/2011/03/08/afn-chief-urges-ottawa-to-back-bold-accountability-measures-for-first-nations/>
- Statistique Canada. 2016. Recensement de la population de 2016. Produit numéro 98-400-X2016171. Ottawa.
- Thornberry, Francesca, et Birgitte Feiring. 2017. Human Rights and Data : Tools and Resources for Sustainable Development. Copenhagen : Danish Institute for Human Rights. En ligne [https://www.humanrights.dk/sites/humanrights.dk/files/media/dokumenter/sdg/dihr\\_human\\_rights\\_and\\_data\\_oct\\_2017.pdf](https://www.humanrights.dk/sites/humanrights.dk/files/media/dokumenter/sdg/dihr_human_rights_and_data_oct_2017.pdf).
- Walter, Maggie, et Chris Anderson. 2013. Indigenous Statistics : A Quantitative Research Methodology. Walnut Creek, CA : Left Coast Press.
- Warner, J. Benjamin. 2018. «What Counts : The Future of Community Indicator Systems». En ligne <http://www.whatcountsforamerica.org/wp-content/uploads/2014/11/Warner.pdf>.
- Wesley-Esquimaux, Cynthia, et Brian Calliou. 2010. «Best Practices in Aboriginal Community Development : A Literature Review and Wise Practices Approach». Banff, BC : Banff Centre. En ligne <http://communities4families.ca/wp-content/uploads/2014/08/Aboriginal-Community-Development.pdf>.
- Wutunee, Wanda. 2009. «Aboriginal Perspectives on the Social Economy». In Living Economics : Canadian Perspectives on the Social Economy, Co-operatives and Community Economic Development, ed. J.J. McMurty. Toronto : Emond Montgomery.
- Yao, Krista. n.d. «Framework for a Data Sharing Agreement». Calgary. Alberta First Nations Information Governance Centre. En ligne [http://www.afnigc.ca/main/includes/media/pdf/community%20resources/Data\\_Sharing\\_Agreement.pdf](http://www.afnigc.ca/main/includes/media/pdf/community%20resources/Data_Sharing_Agreement.pdf).

## À propos de l'Institut des politiques du Nord :

*L'Institut des politiques du Nord est le groupe de réflexion indépendant de l'Ontario. Nous effectuons de la recherche, accumulons et diffusons des preuves, trouvons des opportunités en matière de politiques, afin de favoriser la croissance et la durabilité des collectivités du Nord. Nous avons des bureaux à Thunder Bay et Sudbury. Nous cherchons à améliorer les capacités du Nord ontarien de prendre l'initiative en politiques socioéconomiques qui ont des répercussions sur l'ensemble du Nord ontarien, de l'Ontario et du Canada.*

## Recherche connexe

### Une nouvelle voie pour le Nord de l'Ontario

David MacKinnon

### Gouvernance dans le Nord de l'Ontario: Prendre l'avenir en charge

David MacKinnon

### Après la guérison : La sauvegarde des écoles secondaires des Premières Nations de Nishnawbe dans le Nord

Paul W. Bennett

To stay connected or get involved, please contact us at:

[info@northernpolicy.ca](mailto:info@northernpolicy.ca)

[www.northernpolicy.ca](http://www.northernpolicy.ca)



**NORTHERN**  
POLICY INSTITUTE

INSTITUT DES POLITIQUES  
**DU NORD**

[northernpolicy.ca](http://northernpolicy.ca)