



LA REDDITION DE COMPTES AXÉE SUR LES RÉSULTATS

RÉSUMÉ

La vérificatrice générale du Canada a défini la reddition de comptes comme une « relation fondée sur l'obligation de faire la preuve du rendement, de l'examiner et d'en assumer la responsabilité, soit à la fois des résultats obtenus à la lumière des attentes convenues et des moyens employés ».

Les Premières Nations ont leur façon de voir l'amélioration de leur qualité de vie, laquelle repose en bonne partie sur le resserrement du rapport de reddition de comptes entre le gouvernement du Canada, les gouvernements de Premières Nations de tout le pays et les citoyens qu'ils représentent. Une telle amélioration doit miser sur des moyens d'amener les autorités à rendre compte de leurs décisions et des résultats qui en découlent, et de faire en sorte que les citoyens des Premières Nations puissent exiger des comptes à ces autorités. Des mesures, processus et principes particuliers qui aideront toutes les parties à atteindre ces objectifs ont été cernés.

Pour les Premières Nations :

- renforcer les capacités afin de dynamiser la fonction publique des Premières Nations;
- renforcer les institutions de sorte que les Premières Nations exercent leurs pouvoirs;
- adopter des initiatives de gestion axée sur les résultats afin d'appliquer les cinq principes de reddition de comptes de la vérificatrice générale du Canada à l'élaboration de politiques et à l'exécution de programmes destinés aux Premières Nations.

Pour le gouvernement du Canada :

- mettre de l'ordre dans ses affaires de manière à opérer un changement transformateur;
- honorer les engagements pris à la rencontre des premiers ministres qui a eu lieu à Kelowna, en 2005;
- remettre l'accent des politiques et des programmes sur l'atteinte de résultats pour le bénéfice des citoyens des Premières Nations.

Les parties partagent une vision de l'adoption et de l'adaptation des principes de reddition de comptes de la vérificatrice générale du Canada, qui sont :

- 1 – **Des rôles et des responsabilités clairs.** Les rôles et les responsabilités des parties doivent être bien compris et convenus.
- 2 – **Des attentes claires en matière de rendement.** Les objectifs, les réalisations attendues et les contraintes, telles que les ressources disponibles, doivent être explicites, compris et convenus.





- 3 – **Un équilibre entre les attentes et les capacités.** Les attentes en matière de rendement doivent être clairement liées à la capacité de chaque partie de les réaliser, et y correspondre.
- 4 – **La crédibilité de l'information communiquée.** Une information crédible doit être présentée, en temps opportun, sur les résultats obtenus, l'adéquation des moyens utilisés et les leçons qui ont été tirées.
- 5 – **Un examen raisonnable du rendement, assorti d'ajustements.** Les parties doivent examiner et commenter de façon éclairée et équitable le rendement obtenu, constater les réalisations et les difficultés, adopter les mesures correctives qui s'imposent et prévoir des conséquences appropriées.

L'Assemblée des Premières Nations et le gouvernement du Canada prennent part à un exercice concerté d'élaboration d'initiatives concrètes qui permettront à toutes les parties d'appliquer les principes de la vérificatrice générale. Ces initiatives favoriseront une analyse objective des mesures existantes. Or, si ces mesures ne respectent pas les principes énoncés, les parties pourront élaborer des outils et renforcer leurs capacités en vue de la mise en application des principes, et négocier des ententes communautaires qui répondront aux besoins particuliers des citoyens des Premières Nations de tout le pays.

Au cours des deux dernières années, le gouvernement du Canada et les Premières Nations ont pris des mesures constructives afin d'améliorer la reddition de comptes et les résultats à l'intention des citoyens des Premières Nations. Des accords importants procurent un cadre solide pour procéder dans la confiance et le respect. Il y a de bonnes raisons d'espérer et de travailler encore plus fort pour que ces objectifs se concrétisent.

Pour que les résultats soient plus favorables aux citoyens des Premières Nations, tant le gouvernement du Canada que les gouvernements de Premières Nations doivent essentiellement rendre plus de comptes. Ils peuvent y parvenir à l'aide d'un nouveau modèle de reddition de comptes axée sur les résultats qui soutient les aspirations des collectivités, tout en garantissant à chacun une gestion efficace des ressources. L'Assemblée des Premières Nations s'est engagée à l'égard de ces processus et objectifs.





Assemblée des Premières Nations

Énoncé de position sur la reddition de comptes axée sur les résultats

Vision

Proposer de meilleurs résultats aux citoyens des Premières Nations et améliorer la reddition de comptes sur l'élaboration de politiques et l'exécution de programmes destinés aux Premières Nations, en :

- habilitant les autorités à rendre compte de leurs décisions et des résultats qui en découlent;
- faisant en sorte que les citoyens des Premières Nations puissent exiger des comptes à ces autorités.

Énoncé de l'enjeu

Nous sommes en quête de mesures, de processus et de principes en vue d'améliorer la reddition de comptes sur l'élaboration de politiques et l'exécution de programmes destinés aux Premières Nations, ainsi que les résultats proposés à leurs citoyens. Nul doute qu'un changement transformateur s'impose. Les disparités entre les Premières Nations et les autres Canadiens demeurent à des niveaux inacceptables, et on constate très peu d'amélioration. Dans des rapports consécutifs, la vérificatrice générale du Canada a souligné de quelle manière le gouvernement fédéral avait négligé de produire les résultats escomptés et de rendre des comptes. Les autorités fédérales en viennent maintenant à la conclusion que les Premières Nations soulèvent depuis des années, à savoir qu'il faudra stimuler sensiblement la volonté et l'engagement de la classe politique à l'égard d'un changement fondamental, systémique et transformateur afin d'obtenir des résultats concrets.

Au cours de la dernière année, des mesures importantes ont été prises pour opérer ce changement. Dans l'*Accord politique entre les Premières nations et la Couronne fédérale portant sur la reconnaissance et la mise en œuvre des gouvernements des Premières nations*, qui a été signé en mai 2005, le gouvernement du Canada a démontré sa volonté politique d'effectuer des changements en s'engageant à collaborer pleinement avec les Premières Nations à l'élaboration de politiques et de programmes. À la rencontre des premiers ministres sur les questions autochtones de novembre 2005, le gouvernement du Canada s'est engagé à remédier en partie au manque de financement qui empêche les citoyens des Premières Nations d'obtenir des résultats.

À toutes les étapes, les Premières Nations ont travaillé de concert avec le gouvernement du Canada en exerçant le leadership nécessaire à l'instauration d'un changement transformateur. Juste avant la rencontre des premiers ministres, le Chef national de l'Assemblée des Premières Nations, Phil Fontaine, a écrit au président du Conseil du Trésor pour lui exposer ses objectifs quant à l'amélioration de la reddition de comptes, soit :





- renforcer les capacités afin de dynamiser la fonction publique des Premières Nations;
- renforcer les institutions de sorte que les Premières Nations exercent leurs pouvoirs;
- adopter des initiatives de gestion axée sur les résultats afin d'appliquer les cinq principes de reddition de comptes de la vérificatrice générale du Canada à l'élaboration de politiques et à l'exécution de programmes destinés aux Premières Nations.

Rapport de reddition de comptes

La vérificatrice générale du Canada a défini la reddition de comptes comme une « relation fondée sur l'obligation de faire la preuve du rendement, de l'examiner et d'en assumer la responsabilité, soit à la fois des résultats obtenus à la lumière des attentes convenues et des moyens employés ».

Comme le dit clairement la définition, la reddition de comptes est une relation d'égal à égal entre deux parties. D'une part, il y a ceux qui doivent rendre des comptes. Ils ont le pouvoir de prendre et d'appliquer des décisions, et la responsabilité de rendre compte de ces décisions et des résultats obtenus. D'autre part, il y a ceux à qui des comptes doivent être rendus. Ils n'ont aucun pouvoir décisionnel ou responsabilité, mais ils ont le droit et le devoir de demander des comptes au premier groupe et, une fois les comptes rendus, d'exiger que des mesures soient prises pour améliorer les résultats. Il n'y a reddition de comptes que si ces rôles sont respectés et entièrement assumés par chaque partie.

Au chapitre des politiques et des programmes qui touchent les Premières Nations, le gouvernement fédéral a jusqu'ici joué un rôle secondaire, exigeant des gouvernements de Premières Nations qu'ils assument le rôle premier. En outre, il a toujours été prêt à demander aux gouvernements de Premières Nations de rendre compte des fonds qu'ils reçoivent, et de modifier les rapports qui ne le satisfont pas. De leur côté, les gouvernements de Premières Nations ont produit les rapports exigés du mieux qu'ils le pouvaient. Toutefois, le gouvernement fédéral, qui détient le plus de pouvoir, n'a jamais accepté sa responsabilité de rendre compte de ses décisions aux Premières Nations, ni des résultats désastreux qu'elles produisent. Et ni les gouvernements de Premières Nations ni leurs collectivités n'ont le pouvoir de tenir le gouvernement fédéral responsable ou d'exiger les changements que réclament si nettement ses résultats désastreux. Voilà un sérieux déséquilibre qui laisse des trous béants dans la relation. Il n'y a pas de réelle reddition de comptes.

Dans cette situation, la difficulté consiste à créer la relation qui s'impose, à établir l'équilibre nécessaire et à vraiment rendre des comptes. Encore une fois, la vérificatrice générale du Canada a fourni la base de ce travail au moyen de cinq principes axés sur une reddition de comptes efficace :

- « 1 — Des rôles et des responsabilités clairs. Les rôles et les responsabilités des parties doivent être bien compris et convenus.





- 2 – **Des attentes claires en matière de rendement.** Les objectifs, les réalisations attendues et les contraintes, telles que les ressources disponibles, doivent être explicites, compris et convenus.
- 3 – **Un équilibre entre les attentes et les capacités.** Les attentes en matière de rendement doivent être clairement liées à la capacité de chaque partie de les réaliser, et y correspondre.
- 4 – **La crédibilité de l'information communiquée.** Une information crédible doit être présentée, en temps opportun, sur les résultats obtenus, l'adéquation des moyens utilisés et les leçons qui ont été tirées.
- 5 – **Un examen raisonnable du rendement, assorti d'ajustements.** Les parties doivent examiner et commenter de façon éclairée et équitable le rendement obtenu, constater les réalisations et les difficultés, adopter les mesures correctives qui s'imposent et prévoir des conséquences appropriées. »

L'Assemblée des Premières Nations adhère pleinement au point de vue de la vérificatrice générale. Il convient de noter que nous préconisons avant tout une entente entre les parties sur la définition des rôles, des responsabilités et des attentes en matière de rendement. Cette entente sert à codifier le rapport de reddition de comptes, et elle témoigne du besoin d'un processus mené conjointement par les gouvernements de Premières Nations et le gouvernement du Canada, afin d'établir ces rôles, responsabilités et attentes en matière de rendement.

Au cours de la dernière année, ces mêmes parties ont heureusement convenu d'une série de principes à l'appui de leur relation. Signé en mai 2005, l'*Accord politique entre les Premières nations et la Couronne fédérale portant sur la reconnaissance et la mise en œuvre des gouvernements des Premières nations* expose la façon de procéder : une mesure où « le principe de collaboration constituera la pierre angulaire de notre nouveau partenariat », où « la relation renouvelée doit se fonder sur la mutualité » et qui mise sur la « collaboration sur l'élaboration des politiques ». Cette approche convient en tous points à l'idée que la vérificatrice générale se fait de la détermination des rôles, responsabilités et attentes en matière de rendement.

Cependant, aucun mécanisme complet ne permet encore de déterminer les rôles et responsabilités actuels des parties en cause, ni les résultats escomptés des politiques et programmes existants, et encore moins un processus par lequel les parties pourraient s'entendre sur la possibilité d'apporter des changements et, le cas échéant, sur la façon de procéder. En outre, aucun mécanisme ne vise l'application des trois autres principes énoncés par la vérificatrice générale : 1) établir un équilibre entre les attentes et les capacités de sorte que nul ne soit voué à l'échec; 2) produire des rapports crédibles et opportuns afin de communiquer les faits à tous, et ainsi d'assurer la transparence; 3) veiller à ce qu'un examen raisonnable soit réalisé et à ce que des ajustements soient faits pour améliorer concrètement les résultats. Ces mécanismes doivent être établis dans un esprit de collaboration et à la satisfaction de tous. L'Assemblée des Premières Nations (APN) cherche justement à y parvenir avec le gouvernement du Canada (GC).





Initiative de reddition de comptes axée sur les résultats

À la fin de 2005, l'APN et le GC ont mis en branle un processus pour améliorer la reddition de comptes à la grandeur du gouvernement et procurer de meilleurs résultats aux citoyens des Premières Nations. L'initiative reconnaît les principes sous-jacents suivants :

- la principale responsabilité de tout gouvernement est à l'égard de ses citoyens;
- l'objectif premier des politiques, programmes et services qui visent les Premières Nations est de procurer de meilleurs résultats à leurs citoyens;
- la reddition de comptes est partagée entre le GC et les gouvernements de PN;
- la reddition de comptes est mutuelle entre le GC et les gouvernements de PN.

La façon dont ces principes respectent et appliquent l'approche de l'élaboration conjointe de politiques exposée dans l'*Accord politique entre les Premières nations et la Couronne fédérale* est claire.

Notre initiative se sert des cinq principes de la vérificatrice générale (VG) comme matériaux de base pour l'analyse et le renforcement du système de reddition de comptes axée sur les résultats. Elle vise l'application de ces principes à l'ensemble des politiques, des programmes et des services destinés aux Premières Nations.

L'initiative comporte trois étapes :

- 1) **Analyse des mesures existantes** par l'application des cinq principes de la VG aux structures de reddition de comptes actuelles, afin de mieux comprendre la façon dont elles sont conçues et leurs défaillances. Un tel exercice implique l'examen et l'évaluation des dépenses fédérales, et se sert des cinq principes de la vérificatrice générale du Canada comme outils d'analyse pour cerner les problèmes inhérents à tout le processus et trouver des solutions.

Une telle analyse déterminerait les principales parties pour chacune des étapes du cycle d'élaboration de politiques et de programmes, et leurs intérêts. Elle examinerait la logique des programmes, à savoir ce qui est fait et ce qu'on espère en tirer. L'analyse est non seulement essentielle à la refonte des programmes qui n'atteignent pas leurs cibles, mais elle permet aussi de relever les programmes dont les objectifs ne correspondent pas aux attentes des parties. Faute de transparence quant à l'objectif véritable des dépenses de programme et des résultats escomptés, le principe des attentes convenues en matière de rendement ne peut être appliqué. En définitive, on s'attend à ce que l'examen dévoile les cas où les cinq principes ne sont pas respectés, et les raisons de cet état de choses, de sorte que les parties recommandent de nouvelles approches qui respectent et observent ces principes.

- 2) **Élaboration des outils nécessaires au GC et aux PN** pour observer pleinement les cinq principes exposés par la VG, et les appliquer efficacement à l'ensemble des politiques, des programmes et des services destinés aux Premières Nations. De manière générale, il y a deux types d'outils :
 - a) ceux dont le GC a besoin pour « mettre de l'ordre dans ses affaires »;





- b) ceux dont les gouvernements de PN ont besoin pour se montrer responsables et redevables à leurs constituants.

La reconnaissance du contexte actuel par le GC, à savoir qu'il doit mettre de l'ordre dans ses affaires, est bien accueillie. La reddition de comptes est gravement réduite; il n'y a pas longtemps, en effet, le GC ne savait pas combien de ministères participaient à l'élaboration de politiques et de programmes destinés aux Premières Nations, ni combien ils dépensaient. Ces questions ont trouvé réponses récemment, mais il reste encore bien plus à apprendre et à corriger.

Les conditions actuelles ne favorisent pas le genre de changement transformateur nécessaire dont il a été question plus tôt. Des obstacles systémiques, aussi bien concrets que perçus, freinent la pensée stratégique et la prise de mesures, et limitent donc le genre de changement pouvant être instauré. Voilà pourquoi nous avons vu peu de changement, si ce n'est le rafistolage en marge d'un système que tous jugent foncièrement boiteux. En ce moment, les obstacles ne sont pas tous clairs. Voilà une situation que le processus analytique abordé au paragraphe 1 devrait résoudre. Par contre, les éléments qui ressortent clairement sont :

- un manque de cohérence et d'intégration des programmes, qui peut être relié à la *Politique sur les paiements de transfert* du Conseil du Trésor, ou qui pourrait exiger d'autres solutions;
- une mauvaise concordance du cadre stratégique et des résultats escomptés, dont il a été question plus tôt, et dans laquelle il faut investir encore bien des efforts. La solution à ce problème repose en partie dans la simple production de données plus complètes et transparentes sur ce qui se fait actuellement, et en partie dans l'identification conjointe, par le GC et les PN – lorsqu'ils se seront entendus sur les résultats escomptés –, des meilleures méthodes à emprunter pour restructurer le mode d'élaboration, de conception et d'exécution des politiques et des programmes, et ainsi répondre aux attentes;
- la nécessité de réduire le fardeau administratif et les exigences en matière de rapports qu'imposent inutilement les actuelles pratiques de reddition de comptes du GC aux gouvernements de PN, et de remplacer ces pratiques par des systèmes de rapport et d'information qui produisent des données de gestion utiles en minimisant les ressources nécessaires. En matière de reddition de comptes, il faudrait de toute évidence s'attaquer en priorité aux protocoles et systèmes d'échange de données, car ils augmentent la transparence et réduisent le fardeau associé à la production de rapports.

Par ailleurs, le changement transformateur est paralysé par un manque de capacités au sein de nombreux gouvernements de PN. Il est clair que les capacités gouvernementales et administratives varient grandement d'une Première Nation à l'autre, mais des mesures communes peuvent pallier le manque de capacités.

- Tout d'abord, chaque nation doit comprendre sa position, ce qu'elle souhaite accomplir et ce qu'il lui faut pour y parvenir. La planification stratégique à long





terme, parfois qualifiée de planification communautaire globale, constitue un excellent moyen d'examiner et de cerner ces enjeux.

- Deuxièmement, il doit y avoir des occasions de bâtir une fonction publique compétente chez les Premières Nations. Ces occasions devraient favoriser l'acquisition des capacités de gestion nécessaires, au moyen de la formation scolaire et en cours d'emploi. Elles devraient aussi mener à la mise en place, au sein des collectivités des PN, de systèmes d'information, de systèmes de gestion financière et de normes de gestion financière qui soient modernes et efficaces.
- Troisièmement, il faudra compter sur des institutions dirigées par les PN et axées sur elles, car les citoyens des PN doivent être en mesure de tenir leur gouvernement local et le gouvernement du Canada responsables. Parmi de telles institutions, notons un bureau de l'ombudsman où les gens pourraient obtenir un service fiable, qui soit indépendant des gouvernements local et fédéral, où exposer leurs préoccupations en matière de transparence. En outre, un vérificateur général des Premières Nations pourrait à la fois prodiguer des conseils pour aider les gouvernements de PN à rendre des comptes, et améliorer la transparence en cernant les problèmes et en proposant des solutions. Pour que le bureau du vérificateur général soit efficace, toutefois, il faut d'abord franchir un certain nombre d'étapes. L'efficacité du VG dépend du renforcement des capacités soulevé au paragraphe précédent, car il faut des normes et des systèmes financiers et administratifs pour réaliser des vérifications efficaces; or, les gouvernements de PN et le bureau du vérificateur général des PN doivent disposer des capacités humaines nécessaires pour que les rapports de vérification aient une quelconque utilité. C'est pourquoi l'APN croit que le processus devrait débuter par le renforcement des capacités et la création d'un institut de certification des Premières Nations qui puisse aider les gouvernements de PN à préparer leurs systèmes de gestion financière, de sorte qu'ils effectuent des vérifications solides qui s'appuient sur l'instauration et le maintien de normes, et sur la certification de leur aptitude à exercer leurs fonctions. En outre, de tels processus de certification procurent le genre d'assurance qui stimule le développement économique et de l'investissement, augmentant ainsi les ressources disponibles à l'intérieur d'une collectivité et renforçant son engagement à l'égard de la reddition de comptes. La création d'autres institutions, par exemple, un bureau du contrôleur général et un bureau de la finance, mérite également réflexion, tout comme un effort en vue de déterminer le moyen d'utiliser au mieux des institutions existantes telles que l'Institut de la statistique des Premières Nations et l'institut de la gouvernance. Il faut notamment travailler à d'autres moyens pour faire des gouvernements de PN des institutions plus efficaces et donc transparentes.

Même si les outils décrits ici ne sont qu'une partie de ceux dont les PN ou le GC ont besoin, ils procureraient une base beaucoup plus large et plus solide pour poursuivre les progrès, et ils feraient beaucoup avancer la situation qui a caractérisé jusqu'ici le rapport de reddition de comptes.





- 3) **Négocier des ententes communautaires** comme s'il s'agissait de contrats, ou comme le feraient les ministères à l'aide d'un cadre de reddition de comptes axée sur les résultats ou d'un cadre de vérification axée sur les risques. On pourrait ainsi effectuer une planification stratégique globale à long terme et coordonner les ressources dont dispose une collectivité. De plus, on obtiendrait la spécificité voulue pour refléter à la fois les aspirations et les capacités de chaque collectivité, tout en cernant les éventuels domaines de collaboration et de synergie entre les collectivités qui visent les mêmes buts et dont les capacités se complètent. De telles ententes peuvent donner une nouvelle structure de responsabilité de gestion aux gouvernements de PN, qu'ils soient visés par la *Loi sur les Indiens* ou que leur statut soit différent.

L'état de préparation d'un gouvernement de PN - autrement dit, la compréhension suffisante de ses objectifs et les capacités nécessaires pour appliquer efficacement les cinq principes - et l'engagement du GC à titre de partenaire, détermineront le succès de ces ententes. Les PN devraient donc prendre le temps de régler les difficultés avant de conclure des ententes, fixer les critères de participation et adopter un modèle à suivre. Un tel travail pourrait impliquer une évaluation des besoins ou un exercice global de planification communautaire. Pour sa part, le GC devrait être prêt à fournir des modèles innovateurs de financement et de préparation de rapports qui conviennent aux besoins et aux aspirations d'une collectivité. Avant tout, ces ententes devraient entièrement couvrir les responsabilités, la compréhension et l'engagement de chaque partie à l'égard des cinq principes de la VG.

Conclusion

Depuis deux ans, le gouvernement du Canada et les Premières Nations ont pris des mesures constructives pour améliorer la reddition de comptes et les résultats pour le bénéfice des citoyens des Premières Nations. Des ententes importantes procurent actuellement une assise solide à des échanges ancrés dans la confiance et le respect. Le GC et l'APN se sont engagés dans un processus qui fournit un vaste cadre propice au succès et des recommandations concrètes en vue d'aller de l'avant. Il y a de bonnes raisons d'espérer et de travailler encore plus fort pour que ces objectifs se concrétisent.

Il est primordial que les préoccupations qui poindront, et qu'il faudra régler, n'enlèvent rien au processus, mais plutôt qu'elles accentuent notre compréhension des enjeux et rendent nos prochaines étapes plus certaines. Nous devons investir aussi bien des ressources que notre engagement à maintenir l'élan imprimé, à écouter ceux dont les propos nous rendront plus forts et à atteindre nos objectifs.

Une reddition de comptes accrue, tant de la part du gouvernement du Canada que des gouvernements de Premières Nations, est essentielle à de meilleurs résultats pour les citoyens des Premières Nations. On peut y parvenir en adoptant un nouveau modèle pour rendre compte des résultats qui soutiennent les aspirations des collectivités, tout en assurant à tous





une gestion efficace des ressources. L'Assemblée des Premières Nations s'est engagée à l'égard de ces processus et objectifs.

