

Rapports de la vérificatrice générale du Canada
au Parlement du Canada

Rapport 1

L'inscription en vertu de la Loi sur les Indiens



**Rapport de l'auditeur
indépendant | 2025**



Bureau du
vérificateur général
du Canada

Office of the
Auditor General
of Canada

Rapport d'audit de performance

Le présent rapport fait état des résultats d'un audit de performance réalisé par le Bureau du vérificateur général du Canada (BVG) en vertu de la [Loi sur le vérificateur général](#).

Un audit de performance est une évaluation indépendante, objective et systématique de la façon dont le gouvernement gère ses activités et ses ressources et assume ses responsabilités. Les sujets des audits sont choisis en fonction de leur importance. Dans le cadre d'un audit de performance, le BVG peut faire des observations sur le mode de mise en œuvre d'une politique, mais pas sur le bien-fondé de celle-ci.

Les audits de performance sont planifiés, réalisés et présentés conformément aux normes professionnelles d'audit et aux politiques du BVG. Ils sont effectués par des auditrices compétentes et des auditeurs compétents qui :

- établissent les objectifs de l'audit et les critères d'évaluation de la performance;
- recueillent les éléments probants nécessaires pour évaluer la performance en fonction des critères;
- communiquent les constatations positives et négatives;
- tirent une conclusion en regard des objectifs de l'audit;
- formulent des recommandations en vue d'apporter des améliorations s'il y a des écarts importants entre les critères et la performance évaluée.

Les audits de performance favorisent une fonction publique soucieuse de l'éthique et efficace, et un gouvernement responsable qui rend des comptes au Parlement et à la population canadienne.

La publication est également diffusée sur notre site Web à l'adresse www.oag-bvg.gc.ca.

This publication is also available in English.

© Sa Majesté le Roi du chef du Canada, représenté par la vérificatrice générale du Canada, 2025

Les icônes des objectifs de développement durable des Nations Unies sont utilisées avec leur permission.

Le contenu de cette publication n'a pas été approuvé par les Nations Unies et ne reflète pas le point de vue des Nations Unies ou de ses représentantes et représentants.

<https://www.un.org/sustainabledevelopment/fr/>

La version numérique de ce rapport d'audit contient des hyperliens vers des contenus externes cités dans le rapport. Ces contenus ne sont pas visés par l'audit : ils ne concernent ni les constatations ni les conclusions de l'audit.

N° de catalogue FA1-27/2025-1-1F-PDF

ISBN 978-0-660-76159-6

ISSN 2561-3456

Photo de la page couverture : CIRA.ca

Survol



Message général

L'inscription au titre de la [Loi sur les Indiens](#) permet aux personnes issues des Premières Nations d'accéder à des services essentiels comme le logement dans les réserves, de l'aide financière pour des études postsecondaires et des soins de santé non couverts par d'autres programmes ou régimes d'assurance.

Dans plus de 80 % des demandes d'inscription au registre des Indiens traitées par l'administration centrale de Services aux Autochtones Canada, le Ministère a dépassé sa norme de service de six mois pour rendre une décision. Ces demandes comprenaient des demandes jugées prioritaires en raison de caractéristiques comme l'âge avancé et les problèmes de santé. Près de 12 000 demandes étaient en attente dans l'arriéré, et près de 1 500 d'entre elles, dont un peu moins de 200 demandes prioritaires, dataient de plus de deux ans.

Nous avons constaté que le Ministère n'avait pas pu démontrer que la plupart des personnes chargées de rendre les décisions finales par rapport aux demandes avaient la formation et l'accréditation nécessaires au moment où ces décisions avaient été rendues. De plus, Services aux Autochtones Canada s'était engagé à exercer une surveillance mensuelle des bureaux régionaux dans le but d'assurer la qualité et l'uniformité des services, mais environ la moitié seulement de ces exercices de surveillance mensuelle a été réalisée entre 2020 et 2023. La formation et la surveillance sont importantes pour soutenir l'exactitude et l'exhaustivité du processus d'inscription, qui ont une incidence sur les demandeuses et demandeurs actuels et futurs.

Services aux Autochtones Canada est chargé de transférer progressivement des responsabilités aux collectivités des Premières Nations. Le Ministère offre une formation et un financement aux administratrices et administrateurs du registre dans les collectivités et aux organisations désignées sources fiables pour faciliter l'exécution du programme d'inscription. Cependant, la formule de financement des administratrices et administrateurs n'a pas été mise à jour depuis plus de 30 ans et ne reflète pas leurs responsabilités et coûts actuels. De plus, il n'existe pas de financement prévisible et stable pour les sources fiables, car celles-ci doivent soumettre chaque année une demande de proposition budgétaire à l'approbation du Ministère. Ces problèmes font qu'il est difficile d'établir et de maintenir ces partenariats essentiels.

Nos constatations



- La Loi sur les Indiens a fait l'objet d'une série de modifications visant à corriger des inégalités, les plus récentes ayant été apportées en 2019. Au vu de ces modifications, Services aux Autochtones Canada et Relations Couronne-Autochtones et Affaires du Nord Canada reçoivent un nombre accru de demandes d'inscription.
- Services aux Autochtones Canada et Relations Couronne-Autochtones et Affaires du Nord Canada ont pris des décisions concernant environ 140 000 demandes d'inscription du 1^{er} avril 2019 au 31 mars 2024. Un peu plus de 58 000 de ces demandes étaient liées aux modifications apportées en 2017 et en 2019 à la Loi sur les Indiens (projet de loi S-3).
- Il a fallu en moyenne un peu moins de 16 mois à Services aux Autochtones Canada pour rendre des décisions concernant les demandes d'inscription traitées à son administration centrale, ce qui dépasse sa norme de service de 6 mois.
- Services aux Autochtones Canada a pris en moyenne un peu moins de 3 ans pour rendre des décisions concernant 37 protestations, ce délai s'ajoutant au temps qu'il a pris pour rendre la décision d'accorder ou de refuser le statut d'Indien.
- Services aux Autochtones Canada a établi des partenariats avec 22 organisations désignées sources fiables, ainsi qu'avec 647 administratrices et administrateurs du registre dans les collectivités parmi 582 collectivités des Premières Nations, pour aider les personnes des Premières Nations à présenter une demande d'inscription.
- Près de 30 % des Premières Nations disposant d'une administratrice ou d'un administrateur du registre n'ont reçu que le financement annuel minimal de la part de Services aux Autochtones Canada.

Les [Recommandations et réponses](#) se trouvent à la fin du présent rapport.

Table des matières

Introduction	1
Contexte	1
Objet de l'audit	4
Constatations et recommandations	5
Services aux Autochtones Canada n'a pas suivi certaines politiques et procédures pour le traitement des demandes, et les personnes ayant soumis une demande ont attendu longtemps qu'une décision soit prise	5
Certaines politiques et procédures établies pour le traitement des demandes d'inscription n'ont pas été respectées	6
La norme de service n'a pas été respectée et l'arriéré de demandes persiste.....	9
Services aux Autochtones Canada et Relations Couronne-Autochtones et Affaires du Nord Canada ont mené une campagne de communication à grande échelle sur l'inscription	13
De nombreux produits de communication sur l'inscription ont été élaborés, mais leur efficacité n'a pas été évaluée.....	14
Des révisions doivent être apportées au financement que Services aux Autochtones Canada accorde à ses partenaires qui l'aident à mettre en œuvre le programme d'inscription	17
La formule de financement pour les administratrices et administrateurs du registre dans les collectivités n'a pas changé depuis 1994, et il n'existait aucun financement prévisible et stable pour les partenaires désignés sources fiables	18
La formation nécessaire a été offerte aux administratrices et administrateurs du registre dans les collectivités et aux partenaires désignés sources fiables	21

Conclusion	21
À propos de l’audit	22
Recommandations et réponses	26
Annexe — Descriptions textuelles des pièces	29

Introduction

Contexte

Inscription au titre de la Loi sur les Indiens

1.1 La [Loi sur les Indiens](#), promulguée en 1876, régit l'inscription des personnes des Premières Nations. L'inscription au titre de la Loi ne vise que les personnes des Premières Nations; elle ne s'applique pas aux Inuits ni aux Métis. Selon Services aux Autochtones Canada, en février 2025, 1 120 210 personnes des Premières Nations étaient inscrites au Canada.

1.2 Les personnes issues des Premières Nations peuvent accéder au statut d'**Indien**¹ en suivant le processus d'inscription. Le statut détermine l'admissibilité à divers services et prestations au niveau fédéral, provincial ou territorial et des Premières Nations, notamment :

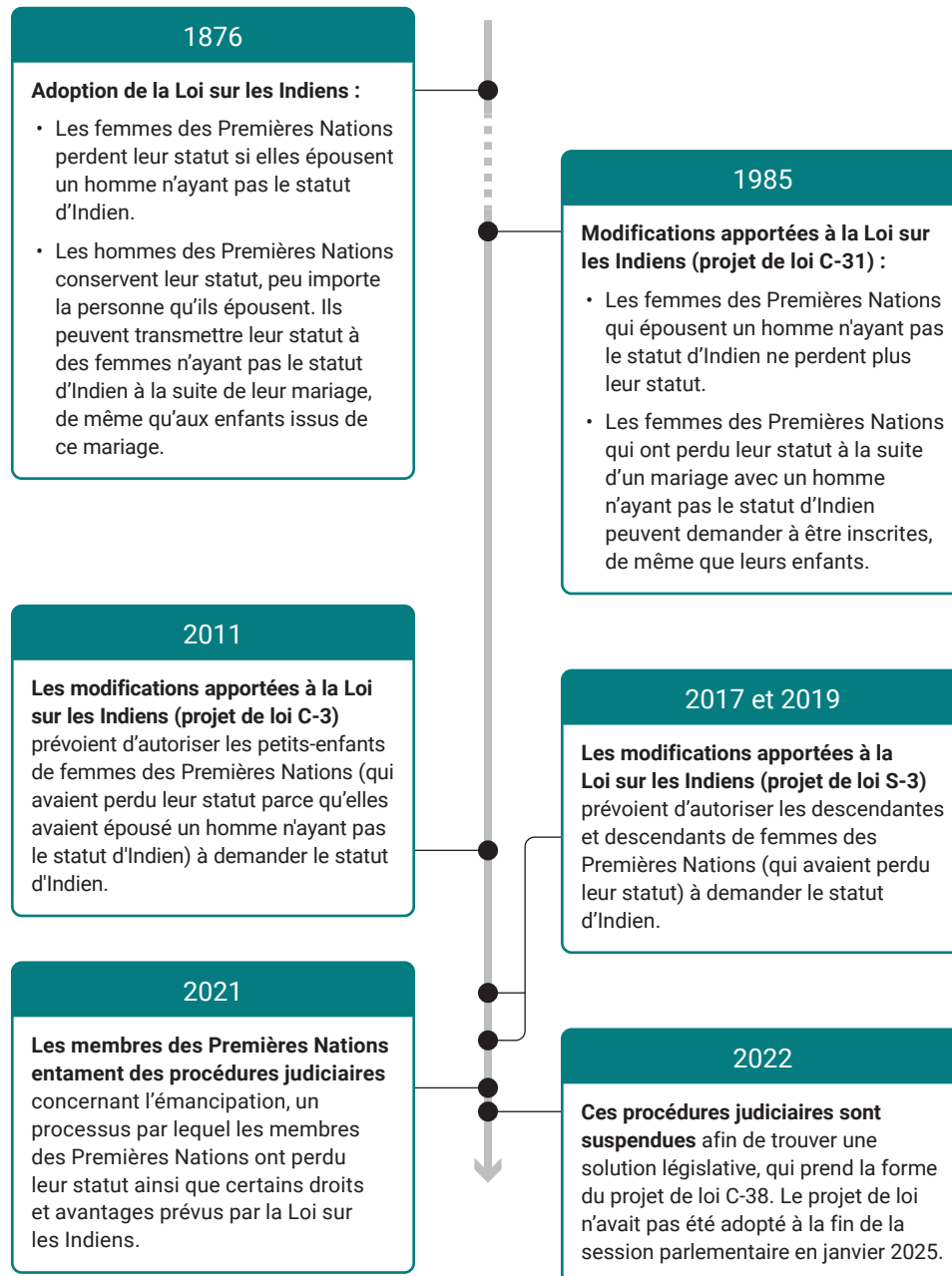
- l'accès au logement dans les réserves pour les membres inscrits d'une collectivité des Premières Nations;
- de l'aide financière aux étudiantes et étudiants des Premières Nations qui font des études postsecondaires;
- une gamme de soins de santé qui ne sont pas couverts par d'autres programmes ou régimes d'assurance.

L'obtention du statut d'Indien peut aussi permettre à une personne de devenir membre d'une collectivité des Premières Nations, et elle est liée aux droits ancestraux et issus de traités.

1.3 Le contexte historique de la Loi révèle un héritage de colonialisme et d'inégalités systémiques fondées sur le sexe. Par exemple, une femme des Premières Nations perdait son statut et sa capacité à le transmettre à ses enfants et petits-enfants lorsqu'elle épousait un homme n'ayant pas le statut d'Indien. Des contestations judiciaires ont fait évoluer les critères d'admissibilité à l'inscription au fil des décennies et une série de modifications à la Loi sont entrées en vigueur en 1985, en 2011, en 2017 et en 2019 en vue de corriger certaines de ces inégalités. Toutefois, celles-ci persistent à ce jour et continuent de faire l'objet de contestations judiciaires (voir la [pièce 1.1](#)).

1 **Indien** — Dans la Loi sur les Indiens, le sens juridique du terme « Indien » fait référence aux personnes ayant obtenu le statut d'Indienne ou d'Indien ou qui ont le droit de le recevoir. De nombreuses personnes issues des Premières Nations au Canada préfèrent ne pas se décrire comme des « Indiennes » ou des « Indiens » et considèrent que ce terme est ancré dans le colonialisme et le racisme.

Pièce 1.1 – Chronologie de l'évolution de la Loi sur les Indiens ayant des répercussions sur l'inscription



Lire la description textuelle de la pièce 1.1

Rôles et responsabilités

1.4 **Services aux Autochtones Canada** — Services aux Autochtones Canada doit tenir un registre des Indiens où est consigné le nom de chaque personne inscrite au titre de la Loi sur les Indiens. La ou le registraire, qui est une ou un fonctionnaire du Ministère, peut à tout moment ajouter ou retrancher le nom de toute personne qui a ou n'a pas le droit à l'inclusion dans ce registre. Toutefois, pour traiter le nombre de demandes reçues au titre de la Loi, la ou le registraire a autorisé officiellement les fonctionnaires du Ministère, qui examinent les demandes d'inscription et accordent ou refusent le statut d'Indien, de prendre des décisions administratives.

1.5 **Relations Couronne-Autochtones et Affaires du Nord Canada** — Dans le cadre de protocoles d'entente, Relations Couronne-Autochtones et Affaires du Nord Canada offre une vaste gamme de programmes de Services aux Autochtones Canada dans les Territoires du Nord-Ouest et au Yukon, notamment des services d'inscription au nom de Services aux Autochtones Canada, qui n'a pas de bureaux offrant des services d'inscription dans ces territoires. Les fonctionnaires de Relations Couronne-Autochtones et Affaires du Nord Canada dans ces territoires ont le même niveau d'accès au système d'inscription et les mêmes pouvoirs de décision concernant les demandes d'inscription que les fonctionnaires des bureaux régionaux de Services aux Autochtones Canada.

1.6 **Partenaires des Premières Nations** — Services aux Autochtones Canada accorde du financement aux collectivités des Premières Nations et aux conseils tribaux pour leur permettre d'embaucher des administratrices et administrateurs du registre. Les administratrices et administrateurs aident les personnes à s'orienter dans le processus d'inscription ainsi qu'à présenter des demandes et aident les ministères à mettre à jour le système d'inscription en y consignant les naissances, les décès, les mariages, les changements de nom et d'autres événements de la vie. Un certain nombre d'administratrices et administrateurs du registre dans les collectivités ont accès au Système d'inscription des Indiens de Services aux Autochtones Canada, mais ces personnes ne sont pas autorisées à prendre des décisions concernant les demandes d'inscription.

1.7 Services aux Autochtones Canada finance aussi des organisations désignées sources fiables, qui sont des fournisseurs de services autochtones déjà établis, comme les centres d'amitié, situés dans les centres urbains. Ces organisations aident les personnes à s'orienter dans le processus d'inscription et à remplir la demande d'inscription. Ils font également la promotion de l'inscription, notamment en distribuant des documents sur le sujet. Les ententes avec les organisations désignées sources fiables appuient les efforts plus vastes déployés par le Ministère pour transférer la prestation de services aux

peuples autochtones. Les sources fiables n'ont pas accès au Système d'inscription des Indiens du Ministère, et elles ne sont pas autorisées à prendre des décisions concernant les demandes d'inscription.

Rapport du Sénat sur l'inscription

1.8 En juin 2022, le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones a publié le rapport intitulé « C'est assez! Finissons-en avec la discrimination quant à l'inscription au registre des Indiens ». Dans ce rapport, le Comité a présenté une série de recommandations à l'intention de Services aux Autochtones Canada pour remédier aux inégalités en matière d'inscription. Il a aussi recommandé que le Bureau du vérificateur général du Canada réalise un audit de performance des activités de Services aux Autochtones Canada en matière d'inscription des personnes issues des Premières Nations.

Objet de l'audit

1.9 Cet audit visait à déterminer si Services aux Autochtones Canada et Relations Couronne-Autochtones et Affaires du Nord Canada avaient géré de manière efficace et efficiente le processus d'inscription au titre de la Loi sur les Indiens.

1.10 Cet audit est important parce que le processus d'inscription est au cœur de la reconnaissance des peuples des Premières Nations en vertu du droit canadien, en plus d'être lié à divers droits et avantages juridiques, culturels et sociaux. Les peuples des Premières Nations devraient avoir accès à un processus d'inscription équitable, transparent et accessible.

1.11 La section intitulée [À propos de l'audit](#), à la fin du présent rapport, donne des précisions sur l'objectif, l'étendue, la méthode et les critères de l'audit.

Constatations et recommandations

Services aux Autochtones Canada n'a pas suivi certaines politiques et procédures pour le traitement des demandes, et les personnes ayant soumis une demande ont attendu longtemps qu'une décision soit prise

Importance de cette constatation

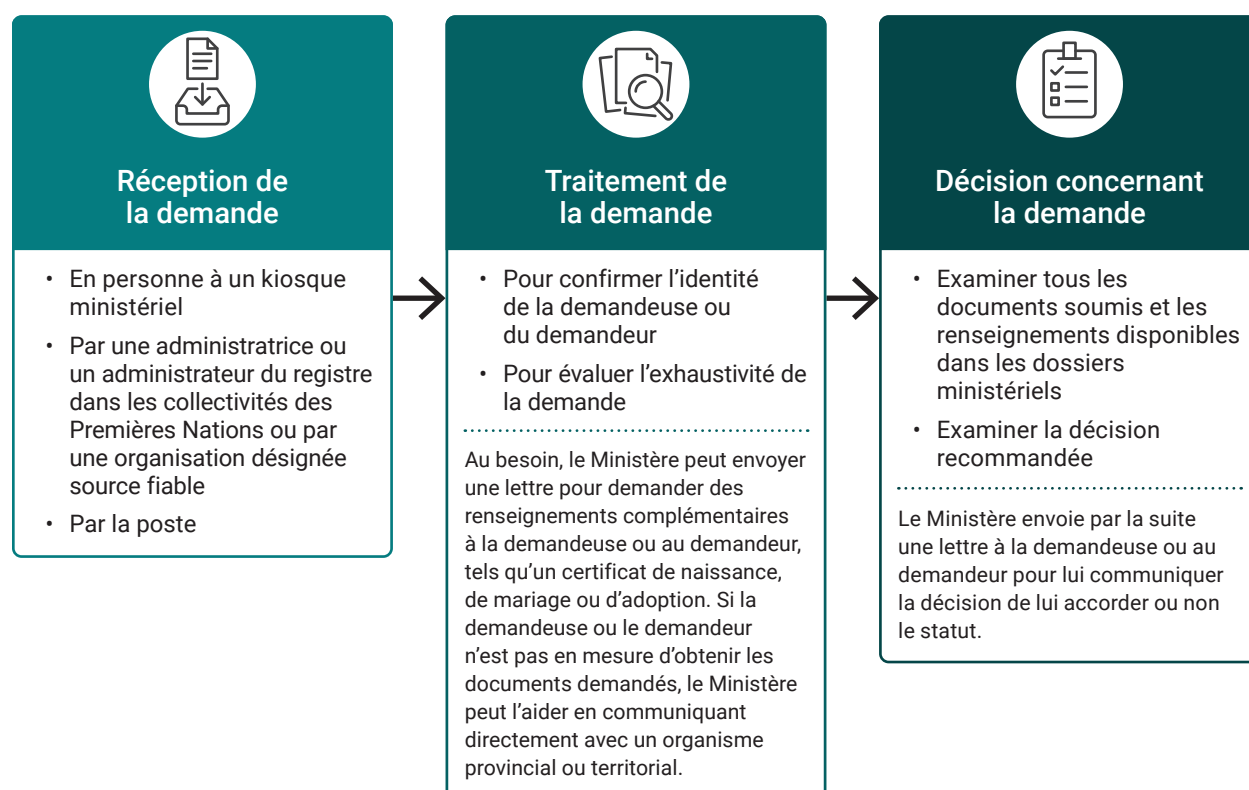
1.12 Il est important que Services aux Autochtones Canada prenne des décisions appropriées en temps opportun concernant l'octroi ou le refus du statut d'Indien afin que le programme d'inscription soutienne les droits des personnes qui le demandent.

Contexte

1.13 Services aux Autochtones Canada dispose d'une norme de service selon laquelle une décision concernant l'inscription doit être prise dans un délai de six mois. Les demandes traitées par l'administration centrale du Ministère, située dans la région de la capitale nationale, vont des demandes complexes, comme les adoptions et celles qui nécessitent des recherches généalogiques, aux demandes moins complexes et plus directes. Sur le plan administratif, l'administration centrale inclut également les unités de traitement de Winnipeg et de Québec qui traitent les demandes concernant les modifications législatives de 2017 et de 2019 à la [Loi sur les Indiens](#) (projet de loi S-3).

1.14 Les bureaux régionaux de Services aux Autochtones Canada ainsi que les bureaux régionaux de Relations Couronne-Autochtones et Affaires du Nord Canada dans les Territoires du Nord-Ouest et au Yukon traitent uniquement les demandes non complexes, comme l'inscription d'un enfant né de deux parents inscrits. Selon les politiques et procédures de Services aux Autochtones Canada, les bureaux régionaux ne peuvent pas traiter, par exemple, les demandes concernant des personnes adoptées. Peu importe l'endroit où elle est présentée, la demande sera soumise aux mêmes étapes clés du processus d'examen (voir la [pièce 1.2](#)).

Pièce 1.2 — Principales étapes de l'examen d'une demande d'inscription



Source : Tableau adapté de Services aux Autochtones Canada

Lire la description textuelle de la pièce 1.2

1.15 Du 1^{er} avril 2019 au 31 mars 2024, Services aux Autochtones Canada et Relations Couronne-Autochtones et Affaires du Nord Canada ont pris plus de 140 000 décisions en matière d'inscription. L'administration centrale de Services aux Autochtones Canada a pris plus de 83 000 (soit environ 60 %) de ces décisions, dont environ 58 000 étaient liées aux modifications législatives de 2017 et 2019 à la Loi sur les Indiens (projet de loi S-3). Les bureaux régionaux de Services aux Autochtones Canada ainsi que les bureaux régionaux de Relations Couronne-Autochtones et Affaires du Nord Canada dans les Territoires du Nord-Ouest et au Yukon ont pris près de 57 000 (soit un peu plus de 40 %) des 140 000 décisions.

Certaines politiques et procédures établies pour le traitement des demandes d'inscription n'ont pas été respectées

Constatations

1.16 **Échantillon de l'administration centrale de Services aux Autochtones Canada** — Nous avons utilisé un échantillon représentatif pour examiner les demandes pour lesquelles l'administration centrale de

Services aux Autochtones avait pris une décision entre le 1^{er} avril 2019 et le 31 mars 2024. L'échantillon comprenait des demandes liées aux modifications apportées en 2017 et en 2019 à la Loi sur les Indiens (projet de loi S-3). Nous avons examiné si les personnes chargées de l'examen des demandes d'inscription avaient suivi les politiques et procédures ministérielles établies avant de prendre une décision.

1.17 Les fonctions administratives, comme l'établissement du droit d'une personne à s'inscrire au registre, peuvent être exercées par d'autres fonctionnaires du Ministère au nom de la ou du registraire. Les politiques internes du Ministère exigent que les fonctionnaires suivent des formations théorique et pratique, traitent un certain nombre de demandes sans faire d'erreur et réussissent un examen d'accréditation. Pendant la formation pratique, une ou un fonctionnaire du Ministère en formation peut faire des recommandations par rapport aux demandes, et ces recommandations sont ensuite examinées et confirmées ou infirmées par une ou un fonctionnaire d'expérience.

1.18 Nous avons examiné si le Ministère avait fait le suivi des fonctionnaires ayant terminé avec succès leur formation obligatoire et des dates de formation. Nous avons constaté que le système de suivi était incomplet et ne pouvait pas être utilisé pour vérifier que la totalité des fonctionnaires avait suivi la formation exigée.

1.19 Après avoir achevé la formation et traité un nombre déterminé de demandes sans commettre d'erreur, les fonctionnaires subissent l'examen d'accréditation. Les fonctionnaires qui réussissent l'examen reçoivent de la ou du registraire une lettre confirmant qu'il leur est possible de prendre des décisions finales concernant les demandes d'inscription. Pour 57 % des demandes de notre échantillon, le Ministère n'a pas été en mesure de nous fournir les lettres des fonctionnaires qui ont pris les décisions finales au moment où celles-ci ont été prises. À notre avis, l'absence de cette documentation soulève des préoccupations quant à la formation adéquate des fonctionnaires qui prennent les décisions.

1.20 Lorsqu'une ou un fonctionnaire en formation formule une recommandation, la ou le fonctionnaire d'expérience prépare un rapport dans le cadre du processus d'assurance qualité pour évaluer la recommandation par rapport à la décision définitive. Nous avons constaté que sur les 51 demandes que nous avons examinées, 12 nécessitaient un examen d'assurance qualité. Nous avons découvert que des fonctionnaires d'expérience avaient réalisé des examens d'assurance qualité pour la totalité de ces 12 demandes, mais n'avaient rédigé un rapport d'assurance qualité que pour 6 d'entre elles. Ces rapports sont importants puisqu'ils précisent les soutiens et les formations supplémentaires dont les fonctionnaires en formation ont besoin, le cas échéant.

1.21 Pour les demandes que nous avons examinées, nous avons constaté que les fonctionnaires avaient consigné les documents appropriés sur les demandeuses et demandeurs dans la base de données des inscriptions, confirmé l'authenticité des documents des demandeuses et demandeurs tels que les certificats de naissance et les pièces d'identité, puis envoyé aux demandeuses et demandeurs des lettres les invitant à fournir les renseignements manquants, le cas échéant.

1.22 **Échantillon des bureaux régionaux** — Nous avons aussi utilisé un échantillon représentatif pour examiner 51 demandes non complexes traitées par les bureaux régionaux de Services aux Autochtones Canada et par les bureaux régionaux de Relations Couronne-Autochtones et Affaires du Nord Canada au Yukon et dans les Territoires du Nord-Ouest entre le 1^{er} avril 2019 et le 31 mars 2024. Nous avons examiné si les personnes chargées de l'examen des demandes d'inscription avaient suivi les politiques et procédures ministérielles établies avant de prendre une décision.

1.23 Pour les 51 demandes pour lesquelles une décision avait été prise par des fonctionnaires dans les bureaux régionaux, nous avons confirmé qu'elles étaient non complexes et que les fonctionnaires avaient vérifié l'authenticité des documents des demandeuses et demandeurs, tels que les certificats de naissance et les pièces d'identité. Cependant, dans 11 % des cas, nous avons relevé des erreurs matérielles, notamment des documents n'étant pas correctement joints à un dossier, ce qui réduit l'exactitude et l'exhaustivité de la base de données sur les inscriptions.

1.24 Nous avons constaté que Services aux Autochtones Canada et Relations Couronne-Autochtones et Affaires du Nord Canada ne pouvaient démontrer, pour aucune des demandes non complexes comprises dans notre échantillon, que les fonctionnaires ayant pris les décisions définitives avaient suivi la formation et réussi les examens d'accréditation au moment où elles ou ils ont pris ces décisions.

1.25 Le cadre de surveillance et de conformité de Services aux Autochtones Canada exige que chaque bureau régional procède à des examens mensuels de surveillance et de conformité des demandes traitées. L'Unité de la surveillance et de la conformité du Ministère doit préparer des rapports mensuels et présenter les résultats aux régions de sorte que toute erreur relevée soit corrigée. Ces rapports font état des activités liées aux demandes d'inscription au registre que mènent les fonctionnaires des bureaux régionaux. Nous avons examiné la mesure dans laquelle la surveillance était exercée et cherché à déterminer si les rapports étaient préparés et fournis aux fonctionnaires des bureaux régionaux. Nous avons constaté que chaque région avait réalisé en moyenne 25 des 48 exercices de surveillance requis entre 2020 et 2023. Cependant, lorsque la surveillance avait été exercée, des rapports mensuels avaient été préparés dans 87 % des cas.

1.26 Nous avons également constaté des retards importants dans la transmission des rapports définitifs aux bureaux régionaux et dans le signalement des erreurs relevées à ces derniers. Par exemple, tous les rapports pour l'année 2020 ont été transmis aux régions plus de deux ans plus tard, et ceux de 2023 ont été transmis, en moyenne, plus d'un an plus tard. Le Ministère nous a dit que, compte tenu des effets de la pandémie de COVID-19 et de la taille réduite de l'équipe chargée de la surveillance et de la conformité, il avait pris du retard. La surveillance et les rapports sont importants, car ils précisent les soutiens et les formations supplémentaires dont les fonctionnaires ont besoin, le cas échéant.

Recommandation

1.27 Services aux Autochtones Canada devrait pleinement mettre en œuvre les politiques et procédures qu'il a établies pour traiter les demandes d'inscription, y compris la formation et l'accréditation des fonctionnaires qui prennent des décisions concernant les demandes d'inscription, les processus d'assurance qualité et les examens de la surveillance et de la conformité.

Réponse du Ministère — Recommandation acceptée.

Les réponses détaillées se trouvent dans les [Recommandations et réponses](#) à la fin du présent rapport.

La norme de service n'a pas été respectée et l'arriéré de demandes persiste

Constatations

1.28 Nous avons constaté que Services aux Autochtones Canada avait une norme de service de six mois concernant le traitement des demandes d'inscription. Cette norme n'est pas publiée sur le site Web du Ministère pour le programme d'inscription. Nous avons aussi constaté que le Ministère n'avait pas rendu public s'il avait respecté sa norme de service de six mois. Toutefois, le site Web du Ministère indique que les délais de traitement des demandes d'inscription vont de six mois à deux ans, selon la complexité du dossier.

1.29 **Administration centrale de Services aux Autochtones Canada** — Nous avons examiné les délais de traitement des demandes d'inscription. Nous avons évalué la rapidité du processus d'examen et d'approbation de toutes les demandes pour lesquelles une décision avait été prise par l'administration centrale de Services aux Autochtones Canada entre le 1^{er} avril 2019 et le 31 mars 2024. Au cours de cette période, un peu plus de 83 000 décisions ont été prises. Dans l'ensemble,

le délai de traitement moyen était de près de 16 mois, et la norme de service de 6 mois n'était pas respectée dans 81 % des cas. Nous avons également constaté ce qui suit :

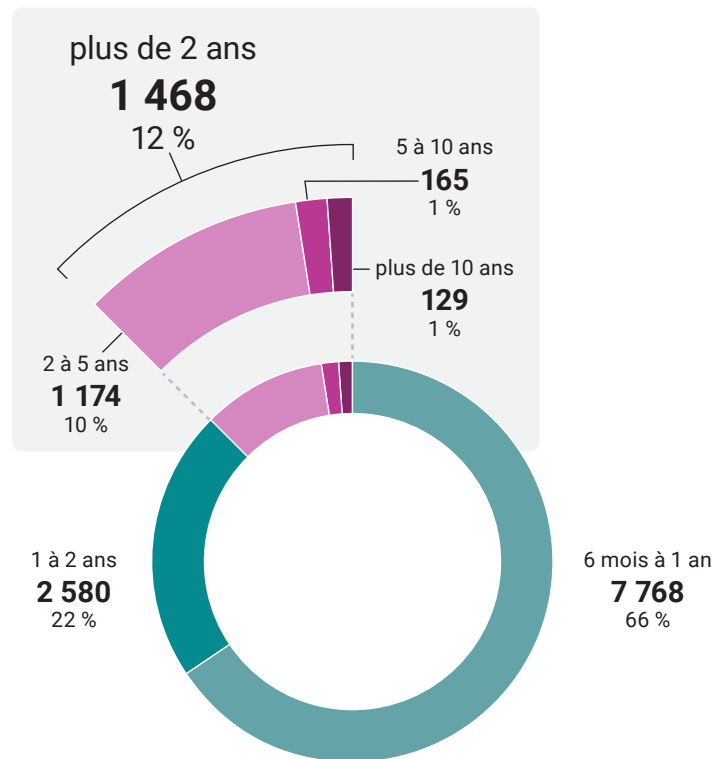
- Pour un peu plus de 58 000 demandes liées aux modifications apportées à la Loi sur les Indiens (projet de loi S-3) en 2017 et en 2019, le délai de traitement moyen était de près de 15 mois, et la norme de service de 6 mois n'était pas respectée dans 81 % des cas.
- Pour un peu plus de 4 000 demandes concernant une personne adoptée, le délai de traitement moyen était d'un peu plus de 18 mois, et la norme de service de 6 mois n'était pas respectée dans 57 % des cas.

Ces délais de traitement excluent la période pendant laquelle le Ministère attendait de l'information de la part de personnes ayant soumis une demande et d'organismes provinciaux ou territoriaux.

1.30 **Demandes prioritaires** — Le Ministère a accordé la priorité à un peu moins de 8 600 demandes en fonction des besoins et des caractéristiques des personnes ayant soumis une demande, par exemple, la santé (urgences médicales) et l'âge (personnes âgées de 65 ans ou plus, y compris celles qui ont perdu leur statut d'Indien ou dont l'inscription a été refusée, mais qui sont depuis devenues admissibles). Le fait d'accorder la priorité à des demandes vise à fournir un accès plus rapide à des ressources, notamment à de l'aide financière, à un logement, à des soins de santé et à des programmes de soutien culturel, aux personnes ayant soumis une demande qui en ont le plus besoin. Lorsque nous avons calculé le temps qu'il avait fallu au Ministère pour prendre une décision concernant toutes les demandes prioritaires soumises pendant la période visée par l'audit, nous avons constaté que le délai de traitement moyen était d'un peu plus de 10 mois et que la norme de service de 6 mois n'était pas respectée dans 54 % des cas. Ce délai de traitement moyen exclut les périodes pendant lesquelles le Ministère attendait de recevoir de l'information de la part de personnes ayant soumis une demande et d'organismes provinciaux ou territoriaux.

1.31 **Arriéré de demandes** — Les demandes comprises dans l'arriéré sont celles pour lesquelles aucune décision n'avait été prise dans un délai de six mois, sans compter la période pendant laquelle le Ministère attendait de recevoir de l'information de la part de personnes ayant soumis une demande et d'autorités provinciales ou territoriales. Nous avons constaté qu'en date du 31 mars 2024, l'arriéré comportait un peu moins de 12 000 demandes. De plus, près de 1 500 de ces demandes (soit 12 %) étaient en attente d'une décision depuis plus de deux ans ([pièce 1.3](#)).

Pièce 1.3 — Services aux Autochtones Canada n'avait pas pris de décision depuis plus de 2 ans sur près de 1 500 demandes en attente



Remarque : Un délai d'attente de moins de six mois est conforme à la norme de service. Les pourcentages ont été arrondis.

Source : D'après des données de Services aux Autochtones Canada

Lire la description textuelle de la pièce 1.3

1.32 **Protestations** — La Loi sur les Indiens permet aux personnes ayant soumis une demande, à leur bande affiliée ou à d'autres membres de cette bande de formuler une protestation contre la décision de la ou du registraire. Pour être jugée valide et être évaluée, une protestation doit être soumise par écrit par une ou un protestataire admissible à la ou au registraire dans les trois ans suivant la décision relative à une demande d'inscription et doit comprendre les motifs de la protestation.

1.33 Nous avons constaté que Services aux Autochtones Canada n'avait pas de norme de service concernant le temps nécessaire pour examiner une décision faisant l'objet d'une protestation. Entre le 1^{er} avril 2019 et le 31 mars 2024 (période visée par l'audit), la ou le registraire a reçu 1 020 protestations. Bien que certaines de ces protestations aient été retirées ou jugées non valides, seulement 14 décisions ont été prises à l'égard des protestations reçues pendant la période visée par l'audit. Vingt-trois autres décisions concernant des protestations reçues avant le 1^{er} avril 2019 ont été prises pendant la période visée par l'audit.

1.34 En ce qui concerne ces 37 décisions, nous avons constaté qu'il avait fallu :

- en moyenne plus de 3 ans pour déterminer que 24 de ces protestations n'étaient pas fondées et que la décision initiale du Ministère ne devait donc pas être modifiée;
- en moyenne près de 2 ans et demi pour déterminer que 13 protestations étaient fondées et que la décision initiale du Ministère devait donc être modifiée.

Les résultats excluent la période pendant laquelle le Ministère attendait de l'information de la part de personnes ayant soumis une demande et d'autorités provinciales ou territoriales. Ces délais de traitement s'ajoutent au temps qu'il a fallu pour prendre la décision concernant la demande d'inscription.

1.35 Nous avons également constaté que plus de 650 protestations étaient toujours en cours de traitement à la fin de la période visée par l'audit. Nous sommes préoccupés par le fait que des personnes attendent de nombreuses années avant de savoir si elles ont droit d'obtenir le statut d'Indien et sont admissibles aux avantages qui en découlent.

1.36 **Bureaux régionaux** — Étant donné que les demandes traitées par des fonctionnaires dans les bureaux régionaux de Services aux Autochtones Canada et les bureaux régionaux de Relations Couronne-Autochtones et Affaires du Nord Canada au Yukon et dans les Territoires du Nord-Ouest ne sont pas complexes, les décisions pouvaient être prises en seulement un jour. Nous n'avons pas pu calculer le temps moyen qu'il avait fallu à ces bureaux régionaux pour prendre une décision sur l'ensemble des demandes qu'ils avaient traitées pendant la période visée par l'audit en raison des limites de la base de données des inscriptions de Services aux Autochtones Canada. Nous avons tout de même pu calculer les délais de traitement pour notre échantillon de 51 demandes non complexes traitées par les bureaux régionaux. Même si les bureaux régionaux avaient pris une décision le jour même dans 22 % des cas, nous avons constaté qu'il avait fallu aux bureaux régionaux en moyenne 44 jours pour prendre une décision concernant les demandes comprises dans notre échantillon.

Recommandation

1.37 Services aux Autochtones Canada devrait indiquer clairement et publiquement sa norme de service concernant le traitement des demandes d'inscription, y compris sur son site Web portant sur le programme d'inscription, et rendre compte publiquement, et annuellement, de la mesure dans laquelle le Ministère a respecté la norme de service.

Réponse du Ministère — Recommandation acceptée.

Les réponses détaillées se trouvent dans les [Recommandations et réponses](#) à la fin du présent rapport.

Recommandation

1.38 En ce qui concerne le traitement des demandes d'inscription, Services aux Autochtones Canada devrait :

- analyser les procédures afin de déterminer les gains d'efficacité permettant de réduire le délai de traitement moyen;
- établir et mettre en œuvre des échéanciers et des cibles pour réduire l'arriéré.

Réponse du Ministère — Recommandation acceptée.

Les réponses détaillées se trouvent dans les [Recommandations et réponses](#) à la fin du présent rapport.

Recommandation

1.39 En ce qui concerne la prise de décisions relatives aux protestations, Services aux Autochtones Canada devrait :

- établir une norme de service et rendre compte publiquement, et annuellement, de la mesure dans laquelle il a respecté la norme de service relative aux protestations;
- analyser les procédures afin de déterminer les gains d'efficacité permettant de réduire le délai de traitement moyen.

Réponse du Ministère — Recommandation acceptée.

Les réponses détaillées se trouvent dans les [Recommandations et réponses](#) à la fin du présent rapport.

Services aux Autochtones Canada et Relations Couronne-Autochtones et Affaires du Nord Canada ont mené une campagne de communication à grande échelle sur l'inscription

Importance de cette constatation

1.40 Le processus d'inscription peut être complexe et souvent déroutant pour les personnes qui souhaitent soumettre une demande d'inscription, mettre à jour leurs renseignements ou faire reconnaître leur ascendance des Premières Nations. Il est donc essentiel que les personnes qui souhaitent suivre efficacement le processus d'inscription

en comprennent clairement le fonctionnement et qu'elles soient informées des modifications apportées à la Loi sur les Indiens qui pourraient les rendre admissibles à l'inscription.

De nombreux produits de communication sur l'inscription ont été élaborés, mais leur efficacité n'a pas été évaluée

Constatations

1.41 Nous avons constaté que, depuis 2018, Services aux Autochtones Canada a une approche de communication pour informer le public des modifications apportées aux dispositions sur l'inscription de la Loi sur les Indiens qui sont entrées en vigueur en 2017 et en 2019 dans le cadre du projet de loi S-3. L'approche du Ministère a évolué au fil du temps et a mené à l'établissement d'une stratégie de communication en 2020, laquelle a été mise à jour en 2022 et en juin 2024. Parmi les objectifs de la stratégie, il y avait les suivants :

- Fournir de l'information claire, dans un langage simple, sur le processus d'inscription et l'admissibilité au statut d'Indien en vertu des nouvelles dispositions du projet de loi S-3.
- Encourager les femmes et leurs descendantes et descendants qui ont perdu leur statut d'Indien en raison de dispositions législatives antérieures à vérifier si elles ou ils ont droit à l'inscription en vertu de la Loi sur les Indiens.

Nous avons constaté que la stratégie de 2024 avait comme principaux publics cibles les personnes âgées qui ne sont pas toujours à l'aise avec Internet, les femmes et les enfants qui sont nouvellement admissibles à l'inscription en vertu du projet de loi S-3 ainsi que les personnes des Premières Nations âgées de 18 ans ou plus qui vivent en milieu urbain.

1.42 Nous avons constaté que Services aux Autochtones Canada et Relations Couronne-Autochtones et Affaires du Nord Canada avaient tenu des séances de consultation auprès de collectivités et d'organisations des Premières Nations dans tout le pays au sujet des modifications apportées à la Loi sur les Indiens, notamment en ce qui concerne l'admissibilité à l'inscription (projet de loi S-3), y compris la manière de communiquer le plus efficacement possible les modifications apportées aux dispositions sur l'inscription. Par exemple, dans le cadre d'un processus de consultation collaboratif mené en 2018 et 2019, les participantes et participants ont proposé au gouvernement de fournir des modes de communication de rechange qui sont plus faciles à comprendre, comme des vidéos, des images ou des infographies. Ce processus de collaboration est en phase avec les recommandations formulées dans le Plan d'action de 2023-2028 de

la Loi sur la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones, dont celle qui obligerait Services aux Autochtones Canada à élaborer conjointement un processus de consultation collaboratif sur une série de réformes plus vastes concernant l'inscription.

1.43 Nous avons également constaté qu'entre 2021 et 2024, Services aux Autochtones Canada avait tenu des séances d'information communautaires sur le projet de loi S-3 auprès d'organisations des Premières Nations, de collectivités des Premières Nations de six provinces et d'un territoire, d'administratrices et administrateurs du registre dans les collectivités et de la plupart des gouvernements provinciaux et territoriaux.

1.44 En outre, entre 2017 et 2023, les ministères ont publié de nombreux produits de communication par l'intermédiaire de divers médias, notamment :

- des affiches à l'intention des collectivités des Premières Nations et des vidéos de sensibilisation sur la façon dont le projet de loi S-3 a modifié la Loi sur les Indiens et l'admissibilité à l'inscription;
- une infographie sur le projet de loi S-3 publiée sur le site Web de Services aux Autochtones Canada et diffusée dans le cadre de campagnes sur les médias sociaux et dans les collectivités des Premières Nations;
- des fiches d'information sur les modifications apportées aux dispositions sur l'inscription au fil du temps.

1.45 Nous avons examiné si Services aux Autochtones Canada avait sollicité des commentaires de la part de collectivités et d'organisations des Premières Nations et des publics cibles sur l'efficacité de son approche et de ses produits de communication liés au projet de loi S-3. Nous avons constaté que le Ministère n'avait pas sollicité de commentaires ni évalué l'efficacité des résultats de son approche et de ses produits de communication sur les publics cibles.

1.46 Nous avons aussi constaté qu'aucun des produits de communication liés au projet de loi S-3 n'avait été traduit en langues autochtones. Dans le rapport du Sénat de 2022 intitulé « C'est assez! Finissons-en avec la discrimination quant à l'inscription au registre des Indiens », il est recommandé à Services aux Autochtones Canada de créer, dans un langage clair et simple, des documents d'information sur les anciennes et les nouvelles règles d'admissibilité au statut et de les rendre disponibles dans des langues autochtones. De plus, le gouvernement du Canada a accepté la recommandation 93 du Plan d'action de la [Loi sur la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones](#), qui consiste à favoriser l'accès aux services fédéraux dans les langues autochtones, y compris la traduction de la documentation ministérielle essentielle. Des responsables du Ministère



Réduire les inégalités
dans les pays et d'un pays
à l'autre

Source : Nations Unies

nous ont indiqué que la traduction des produits de communication liés au projet de loi S-3 en langues autochtones aurait été offerte sur demande, mais qu'aucune demande de la sorte n'avait été faite.

1.47 **Objectif de développement durable** — Dans sa stratégie ministérielle de développement durable de 2023-2027, Services aux Autochtones Canada a déterminé que l'objectif de développement durable 10 des Nations Unies (Inégalités réduites) s'appliquait à l'ensemble de ses programmes. La cible 10.3 du Cadre mondial d'indicateurs consiste à « assurer l'égalité des chances et réduire l'inégalité des résultats, notamment en éliminant les lois, politiques et pratiques discriminatoires et en encourageant l'adoption de lois, politiques et mesures adéquates en la matière ». De plus, dans le Plan d'action de 2023-2028 de la Loi sur la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones, le gouvernement du Canada s'est engagé à appuyer l'adoption du projet de loi C-38, qui vise à éliminer les dispositions discriminatoires de la Loi sur les Indiens relativement à l'inscription et à l'appartenance.

1.48 Nous avons constaté que le Ministère n'avait pas encore rendu compte des contributions du programme d'inscription à cette cible, du fait qu'aucune modification législative n'a encore été adoptée. Le projet de loi C-38 n'avait pas encore été adopté à la fin de la session parlementaire en janvier 2025. L'une des inégalités que le projet de loi vise à corriger est l'**émancipation**². Lorsqu'un homme était émancipé, sa femme et ses enfants l'étaient aussi. Ainsi, des familles entières et leurs descendantes et descendants ont perdu leur statut d'Indien et tous les avantages qui en découlent en vertu de la Loi sur les Indiens.

Recommandation

1.49 Services aux Autochtones Canada devrait évaluer l'efficacité de ses produits de communication sur l'inscription pour déterminer s'il répond aux divers besoins des Premières Nations et devrait corriger toutes les lacunes relevées.

Réponse du Ministère — Recommandation acceptée.

Les réponses détaillées se trouvent dans les [Recommandations et réponses](#) à la fin du présent rapport.

² **Émancipation** — Une politique d'assimilation prévue dans la Loi sur les Indiens avant 1985 selon laquelle les personnes des Premières Nations perdaient leur statut d'Indien ainsi que l'appartenance à leur communauté d'origine en échange de certains droits et avantages, comme l'obtention d'un diplôme d'études postsecondaires et de la citoyenneté canadienne.

Des révisions doivent être apportées au financement que Services aux Autochtones Canada accorde à ses partenaires qui l'aident à mettre en œuvre le programme d'inscription

Importance de cette constatation

1.50 Il est essentiel que les partenaires des Premières Nations du Ministère qui contribuent à la mise en œuvre du programme d'inscription obtiennent un financement suffisant et une formation adéquate pour veiller à ce que le programme soit plus accessible aux collectivités des Premières Nations et pour s'assurer que les données recueillies dans le cadre du programme d'inscription sont exactes.

Contexte

1.51 Aux termes de la [Loi sur le ministère des Services aux Autochtones](#), Services aux Autochtones Canada a le mandat de mettre en œuvre le transfert progressif des responsabilités ministérielles aux Premières Nations. L'établissement de partenariats avec des administratrices et administrateurs du registre dans les collectivités ainsi qu'avec des organisations désignées sources fiables pour faciliter la mise en œuvre du programme d'inscription auprès des Premières Nations cadre avec le mandat du Ministère.

1.52 Les administratrices et administrateurs du registre dans les collectivités des Premières Nations sont des personnes choisies par leur collectivité autochtone ou leur conseil tribal pour aider les personnes à s'inscrire d'une manière qui tient compte de leur culture. Ces administratrices et administrateurs constituent également une source de mise à jour du Système d'inscription des Indiens puisqu'elles et ils fournissent aux ministères (Services aux Autochtones Canada et Relations Couronne-Autochtones et Affaires du Nord Canada) des renseignements sur les naissances, les décès, les mariages et les changements de nom ainsi que sur d'autres événements de la vie qui peuvent avoir une incidence sur l'admissibilité à l'inscription des membres de la famille des personnes ayant soumis une demande et de leurs descendantes et descendants. En novembre 2024, 647 administratrices et administrateurs du registre dans les collectivités offraient un soutien dans le cadre du programme d'inscription au sein de 582 des 619 collectivités des Premières Nations.

1.53 Les sources fiables sont des organisations qui peuvent aider les personnes à remplir des formulaires d'inscription. Elles constituent des points de service additionnels dans les centres urbains pour élargir l'accès au-delà des bureaux régionaux de Services aux Autochtones Canada. Le Ministère a commencé à conclure des ententes concernant

l'inscription avec des sources fiables en 2022 et, en février 2025, 22 organisations désignées sources fiables, dont au moins une dans chaque province, offraient des services d'inscription dans les centres urbains.

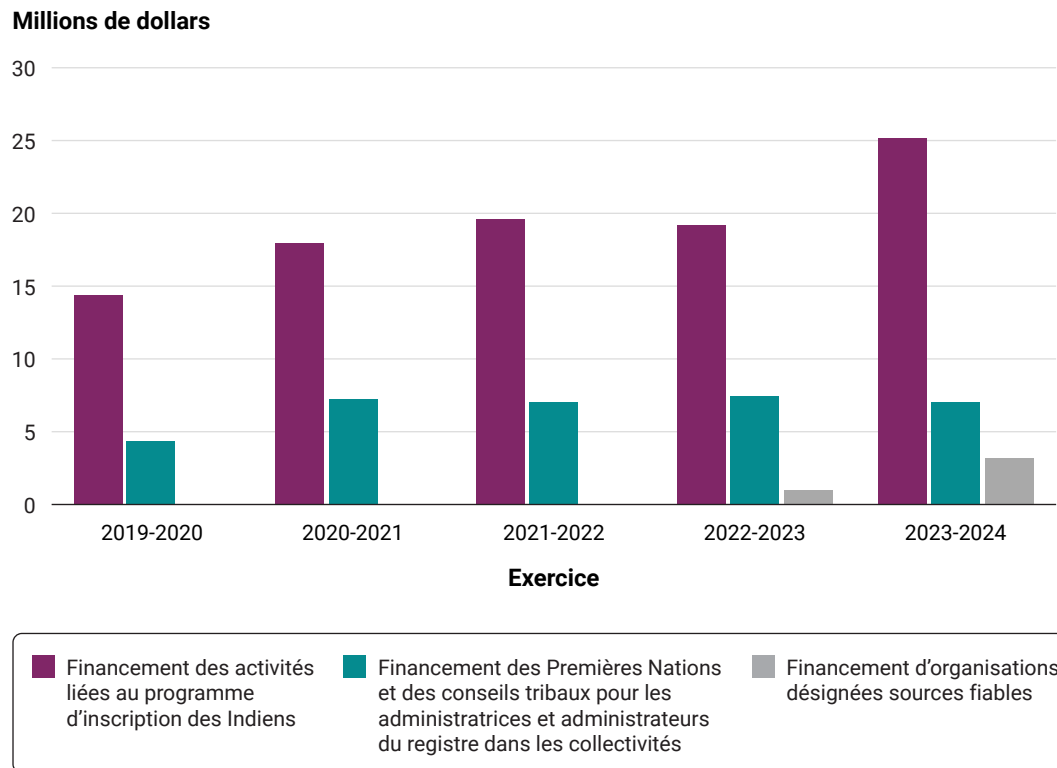
La formule de financement pour les administratrices et administrateurs du registre dans les collectivités n'a pas changé depuis 1994, et il n'existait aucun financement prévisible et stable pour les partenaires désignés sources fiables

Constatations

1.54 **Administratrices et administrateurs du registre dans les collectivités** – Services aux Autochtones Canada se sert d'un modèle de financement national pour calculer les fonds que le Ministère versera aux collectivités des Premières Nations et aux conseils tribaux chaque année pour les travaux effectués par leurs administratrices et administrateurs du registre dans les collectivités. Ce modèle inclut une formule fondée sur une composante liée à la population de 7,07 \$ par membre des Premières Nations, plus 15 \$ par transaction (par exemple, une demande d'inscription) effectuée par une administratrice ou un administrateur du registre dans les collectivités. Nous avons constaté que cette formule n'avait pas changé depuis 1994. Au cours de l'exercice 2016-2017, le Ministère a mis à jour le modèle de financement pour inclure un financement annuel minimum de 5 000 \$ pour les plus petites Premières Nations afin de les aider à pourvoir et à conserver un poste d'administratrice ou d'administrateur du registre dans les collectivités. Cependant, le Ministère a reconnu que le financement accordé aux postes d'administratrice ou d'administrateur du registre dans les collectivités n'est pas proportionnel aux fonctions actuelles qui y sont liées. Des responsables du Ministère nous ont dit avoir entendu les préoccupations des administratrices et administrateurs concernant l'insuffisance de la rémunération. Par conséquent, le Ministère reconnaît que bien des Premières Nations ne sont pas en mesure de maintenir en poste des administratrices et administrateurs expérimentés.

1.55 Nous avons constaté que le financement des opérations du programme d'inscription des Indiens avait augmenté depuis l'exercice 2019-2020, tandis que le financement accordé aux postes d'administratrice ou d'administrateur du registre dans les collectivités était resté essentiellement inchangé (voir la [pièce 1.4](#)).

Pièce 1.4 — Le financement global des opérations du programme d'inscription des Indiens a augmenté depuis 2019-2020, tandis que le financement accordé aux postes d'administratrice ou d'administrateur du registre dans les collectivités est resté essentiellement inchangé



Source : D'après des données de Services aux Autochtones Canada et de Relations Couronne-Autochtones et Affaires du Nord Canada

Lire la description textuelle de la pièce 1.4

1.56 Selon le modèle de financement actuel, presque 30 % des Premières Nations dans lesquelles il y a une administratrice ou un administrateur du registre dans les collectivités reçoivent le financement minimum de 5 000 \$. Le Ministère a fait remarquer qu'un tel financement équivalait à soutenir une administratrice ou un administrateur du registre dans les collectivités une journée par semaine à un salaire de 12,80 \$ l'heure, ce qui est bien inférieur au salaire minimum dans toutes les provinces et tous les territoires.

1.57 Le Ministère prévoit élargir les rôles et les responsabilités des administratrices et administrateurs du registre dans les collectivités à l'avenir pour inclure d'autres fonctions, comme la gestion des successions. En 2023, le Ministère a proposé des façons d'accroître le financement accordé aux Premières Nations pour les administratrices et administrateurs du registre dans les collectivités, mais aucune mesure n'avait encore été prise en mars 2025.

1.58 **Sources fiables** — Pour que Services aux Autochtones Canada établisse des partenariats avec des organisations désignées sources fiables, celles-ci doivent signer un protocole d'entente avec le Ministère pour la prestation de services liés à l'inscription. Ce protocole définit les rôles et responsabilités de la source fiable, notamment aider les personnes à s'orienter dans le processus d'inscription ainsi qu'à remplir et à soumettre leur formulaire d'inscription, et faire connaître les modifications apportées à la Loi sur les Indiens.

1.59 Dans le cadre de ce protocole, le modèle de financement des sources fiables exige que les organisations soumettent chaque année une demande de proposition de budget à l'approbation du Ministère pour le financement dont ils ont besoin pour couvrir les coûts tels que les salaires du personnel, l'équipement informatique et les produits de promotion, de sensibilisation et de communication. Services aux Autochtones Canada a reconnu que ce modèle de financement ne fournissait pas un financement prévisible et stable pour aider à soutenir ces partenariats et qu'il ne permettait pas aux sources fiables d'assumer des responsabilités administratives supplémentaires en ce qui a trait à l'inscription.

Recommandation

1.60 Services aux Autochtones Canada devrait travailler de près avec les collectivités des Premières Nations et les conseils tribaux pour revoir et mettre à jour le modèle de financement que le Ministère utilise pour rémunérer le travail des administratrices et administrateurs du registre dans les collectivités afin que leur financement soit proportionnel aux responsabilités que ces personnes assument à l'égard de la mise en œuvre du programme d'inscription.

Réponse du Ministère — Recommandation acceptée.

Les réponses détaillées se trouvent dans les [Recommandations et réponses](#) à la fin du présent rapport.

Recommandation

1.61 Services aux Autochtones Canada devrait travailler de près avec les organisations désignées sources fiables pour déterminer un modèle de financement qui répondrait à leurs besoins de financement prévisible et stable tout en leur permettant de soutenir davantage le programme d'inscription.

Réponse du Ministère — Recommandation acceptée.

Les réponses détaillées se trouvent dans les [Recommandations et réponses](#) à la fin du présent rapport.

La formation nécessaire a été offerte aux administratrices et administrateurs du registre dans les collectivités et aux partenaires désignés sources fiables

Constatations

1.62 Nous avons constaté que Services aux Autochtones Canada offrait aux administratrices et administrateurs du registre dans les collectivités et aux partenaires désignés sources fiables la formation nécessaire pour aider le Ministère à mettre en œuvre le programme d'inscription. Cela comprend :

- un cours de formation à l'inscription d'une durée de trois jours, à l'intention des administratrices et administrateurs du registre dans les collectivités, qui se penche sur la manière de recevoir les demandes d'inscription et de fournir à Services aux Autochtones Canada et Relations Couronne-Autochtones et Affaires du Nord Canada des renseignements sur les événements de la vie et les modifications à apporter, de manière à contribuer à la mise à jour de la base de données sur l'inscription – la formation a également porté sur la manière de déterminer si une demande a été correctement remplie;
- une formation à l'intention des partenaires désignés sources fiables pour qu'ils puissent aider les demandeuses et demandeurs à remplir la demande d'inscription et à déterminer si les demandes sont dûment remplies.

1.63 Les administratrices et administrateurs du registre dans les collectivités et les organisations désignées sources fiables peuvent également recevoir une formation d'agente ou d'agent de vérification de l'intégrité des documents certifiés visant à les sensibiliser à d'éventuelles activités frauduleuses et à leur fournir les outils nécessaires pour examiner les documents originaux reçus en lien avec les demandes d'inscription. Les participantes et participants apprennent à certifier une copie d'un document original.

1.64 Nous avons également constaté que le Ministère recueillait des renseignements sur les noms des partenaires qui ont suivi une formation, les cours qu'ils ont suivis et la date à laquelle ils l'ont fait.

Conclusion

1.65 Nous avons conclu que Services aux Autochtones Canada et Relations Couronne-Autochtones et Affaires du Nord Canada n'avaient pas géré de manière efficace et efficiente le processus d'inscription en vertu de la [Loi sur les Indiens](#). Les ministères n'ont pas suivi certaines politiques ou procédures pour l'examen et l'approbation des demandes, et les demandeuses et demandeurs ont dû attendre longtemps avant de savoir si elles ou ils allaient obtenir le statut d'Indien.

À propos de l'audit

Le présent rapport de certification indépendant sur le programme d'inscription des Indiens a été préparé par le Bureau du vérificateur général du Canada. Notre responsabilité était de donner de l'information, une assurance et des avis objectifs au Parlement en vue de l'aider à examiner soigneusement la gestion que fait le gouvernement des ressources et des programmes et d'exprimer une conclusion quant à la conformité du programme d'inscription des Indiens, dans tous ses aspects importants, aux critères applicables.

Tous les travaux effectués dans le cadre du présent audit ont été réalisés à un niveau d'assurance raisonnable conformément à la Norme canadienne de missions de certification (NCMC) 3001 – Missions d'appréciation directe de Comptables professionnels agréés du Canada (CPA Canada), qui est présentée dans le Manuel de CPA Canada – Certification.

Le Bureau du vérificateur général du Canada (BVG) applique la Norme canadienne de gestion de la qualité (NCGQ) 1, Gestion de la qualité par les cabinets qui réalisent des audits ou des examens d'états financiers, ou d'autres missions de certification ou de services connexes. Cette norme exige que le BVG conçoive, mette en place et fasse fonctionner un système de gestion de la qualité qui comprend des politiques ou des procédures conformes aux règles de déontologie, aux normes professionnelles et aux exigences légales et réglementaires applicables.

Lors de la réalisation de nos travaux d'audit, nous avons respecté les règles sur l'indépendance et les autres règles de déontologie définies dans les codes de déontologie pertinents applicables à l'exercice de l'expertise comptable au Canada, qui reposent sur les principes fondamentaux d'intégrité, d'objectivité, de compétence professionnelle et de diligence, de confidentialité et de conduite professionnelle.

Conformément à notre processus d'audit habituel, nous avons obtenu ce qui suit de la direction de l'entité :

- la confirmation de sa responsabilité à l'égard de l'objet considéré;
- la confirmation que les critères étaient valables pour la mission;
- la confirmation qu'elle nous a fourni tous les renseignements dont elle a connaissance et qui lui ont été demandés ou qui pourraient avoir une incidence importante sur les constatations ou la conclusion contenues dans le présent rapport;
- la confirmation que les faits présentés dans le rapport sont exacts.

Objectif de l'audit

L'objectif de l'audit consistait à déterminer si Services aux Autochtones Canada et Relations Couronne-Autochtones et Affaires du Nord Canada avaient géré avec efficacité et efficience le processus d'inscription au titre de la [Loi sur les Indiens](#).

Étendue et méthode

Nous avons vérifié si les ministères avaient suivi les politiques et procédures établies pour traiter les demandes d'inscription. Nous avons utilisé un échantillon représentatif pour examiner 51 demandes traitées par l'administration centrale de Services aux Autochtones Canada. Nous avons également utilisé un échantillonnage représentatif pour examiner 51 autres demandes non complexes traitées par les bureaux régionaux de Services aux Autochtones Canada et par les bureaux régionaux de Relations Couronne-Autochtones et Affaires du Nord Canada au Yukon et dans les Territoires du Nord-Ouest. La taille des échantillons représentatifs, le cas échéant, était suffisante pour tirer des conclusions sur la population échantillonnée à un niveau de confiance d'au moins 90 % et avec une marge d'erreur de +10 %. Nous avons également examiné les délais de traitement de l'ensemble des quelque 83 000 demandes pour lesquelles l'administration centrale de Services aux Autochtones Canada avait pris une décision au cours de la période couverte par nos tests. En outre, nous avons déterminé l'ampleur des arriérés existants, c'est-à-dire les demandes pour lesquelles Services aux Autochtones Canada n'avait pas pris de décision dans un délai de six mois. Enfin, nous avons examiné la rapidité de la procédure suivie par le Ministère lorsqu'une décision d'inscription faisait l'objet d'une protestation.

Nous n'avons pas examiné si les décisions des ministères concernant les inscriptions étaient correctes ni les délais de production matérielle du Certificat sécurisé du statut d'Indien.

Nous avons également examiné les efforts de communication et de sensibilisation déployés par Services aux Autochtones Canada et Relations Couronne-Autochtones et Affaires du Nord Canada pour informer le public de la procédure de demande d'inscription ainsi que des modifications apportées aux dispositions de la Loi sur les Indiens relatives à l'inscription. Nous avons aussi examiné si les ministères avaient évalué l'efficacité de ces efforts. Nous avons également examiné si le financement accordé par Services aux Autochtones Canada aux administratrices et administrateurs du registre dans les collectivités ainsi qu'aux organisations désignées sources fiables leur permettait de fournir des services d'inscription et si ces partenaires bénéficiaient d'une formation pour les aider à fournir des services d'inscription.

Dans le cadre de cet audit, l'équipe d'audit s'est entretenue avec des représentantes et représentants de Services aux Autochtones Canada à l'administration centrale et dans les bureaux régionaux. L'équipe s'est également entretenue avec des représentantes et représentants de Relations Couronne-Autochtones et Affaires du Nord Canada au Yukon et dans les Territoires du Nord-Ouest, qui sont responsables de fournir des services d'inscription au nom de Services aux Autochtones Canada dans ces territoires. L'équipe d'audit a analysé des documents provenant des deux ministères, extrait des données des bases de données pertinentes de Services aux Autochtones Canada et échantillonné des demandes tirées du Système d'inscription des Indiens. L'équipe a également rencontré des administratrices et administrateurs du registre dans les collectivités et des organisations désignées sources fiables, ainsi que des collectivités et des conseils tribaux des Premières Nations.

Services aux Autochtones Canada a déterminé que l'objectif de développement durable des Nations Unies 10 (Inégalités réduites) s'appliquait au programme d'inscription. Nous avons examiné les activités du programme qui contribuaient à l'objectif 10, notamment l'information et les données qui ont été communiquées à l'égard de cet objectif.

Critères

Pour tirer une conclusion par rapport à l'objectif de notre audit, nous avons utilisé les critères suivants :

Critères	Sources
Services aux Autochtones Canada et Relations Couronne-Autochtones et Affaires du Nord Canada appliquent des procédures établies pour évaluer les demandes d'inscription. Services aux Autochtones Canada définit des normes de service pour l'inscription et les protestations et répond à ces normes, réduit l'accumulation et l'arriéré de demandes d'inscription, et assure un suivi des progrès sur la réduction de l'accumulation et de l'arriéré de demandes et en fait rapport.	• Comité sénatorial permanent des peuples autochtones, « C'est assez! Finissons-en avec la discrimination quant à l'inscription au registre des Indiens », 2022 • Ministre des Services aux Autochtones, Réponse du gouvernement au septième rapport du Comité sénatorial permanent des peuples autochtones, intitulé « C'est assez! Finissons-en avec la discrimination quant à l'inscription au registre des Indiens », 2023 • Services aux Autochtones Canada, Manuel de la politique opérationnelle : Politique du Programme national d'inscription des Indiens et d'appartenance à une bande, 2023 • Services aux Autochtones Canada, Rapport sur les résultats ministériels de 2022-2023 • Conseil du Trésor, Politique sur les résultats, 2016 • Conseil du Trésor, Politique sur les services et le numérique, 2020 • Loi sur les Indiens • Nations Unies, Transformer notre monde : le Programme de développement durable à l'horizon 2030, 2015

Critères	Sources
Services aux Autochtones Canada et Relations Couronne-Autochtones et Affaires du Nord Canada mettent en œuvre des processus, des outils, des mécanismes et des documents de communication et de sensibilisation pour informer le public des dispositions de la Loi sur les Indiens relatives à l'inscription. Services aux Autochtones Canada offre un financement et une formation aux administratrices et administrateurs du registre des Indiens dans les collectivités ainsi qu'aux organisations désignées sources fiables afin d'aider le Ministère à renseigner le public sur le processus d'inscription et l'admissibilité éventuelle, et surveille ces organisations pour s'assurer qu'elles mettent en œuvre adéquatement les services d'aide à l'inscription.	• Comité sénatorial permanent des peuples autochtones, « C'est assez! Finissons-en avec la discrimination quant à l'inscription au registre des Indiens », 2022 • Ministre des Services aux Autochtones, Réponse du gouvernement au septième rapport du Comité sénatorial permanent des peuples autochtones, intitulé « C'est assez! Finissons-en avec la discrimination quant à l'inscription au registre des Indiens », 2023 • Services aux Autochtones Canada, Manuel de la politique opérationnelle : Politique du Programme national d'inscription des Indiens et d'appartenance à une bande, 2023 • Services aux Autochtones Canada, Contributions aux bandes indiennes pour l'administration de l'inscription, 2017 • Loi sur les Indiens • Conseil du Trésor, Politique sur les services et le numérique, 2020 • Conseil du Trésor, Politique sur les communications et l'image de marque, 2016 • Conseil du Trésor, Directive sur la gestion des communications, 2021

Période visée par l'audit

L'audit a porté sur la période allant du 1^{er} avril 2019 au 30 septembre 2024. Il s'agit de la période à laquelle s'applique la conclusion de l'audit. La période visée par l'échantillonnage des demandes allait du 1^{er} avril 2019 au 31 mars 2024. Toutefois, afin de mieux comprendre l'objet considéré de l'audit, nous avons aussi examiné certains dossiers antérieurs à cette période.

Date du rapport

Nous avons fini de rassembler les éléments probants suffisants et appropriés à partir desquels nous avons fondé notre conclusion le 30 mai 2025, à Ottawa, au Canada.

Équipe d'audit

L'audit a été réalisé par une équipe multidisciplinaire du Bureau du vérificateur général du Canada (BVG) dirigée par Glenn Wheeler, directeur principal. Le directeur principal est responsable de la qualité de l'audit dans son ensemble; il doit s'assurer notamment que les travaux d'audit sont exécutés conformément aux normes professionnelles, aux exigences des textes légaux et réglementaires applicables ainsi qu'aux politiques et au système de gestion de la qualité du BVG.

Recommandations et réponses

Les réponses figurent telles qu'elles ont été reçues par le Bureau du vérificateur général du Canada.

Dans ce tableau, le numéro du paragraphe qui précède la recommandation indique l'emplacement de la recommandation dans le rapport.

Recommandation	Réponse
1.27 Services aux Autochtones Canada devrait pleinement mettre en œuvre les politiques et procédures qu'il a établies pour traiter les demandes d'inscription, y compris la formation et l'accréditation des fonctionnaires qui prennent des décisions concernant les demandes d'inscription, les processus d'assurance qualité et les examens de la surveillance et de la conformité.	Réponse du Ministère — En accord. Services aux Autochtones Canada s'engage à mettre pleinement en œuvre ses politiques et procédures pour le traitement des demandes d'inscription. En s'appuyant sur les politiques et procédures déjà en place, des mesures de formation et de certification mises à jour ont été instaurées en 2024, adaptées tant pour le personnel des bureaux régionaux que pour celui de l'administration centrale. Au 31 mars 2025, tous les agents prenant des décisions au nom du registraire des Indiens auront été certifiés en vertu de la nouvelle formation normalisée, avec une exigence de re-certification tous les trois ans. Le ministère continuera de surveiller cet aspect afin de nous assurer que les nouveaux employés reçoivent la formation et la certification appropriées, et rendra compte chaque année dans le cadre de notre rapport public sur l'inscription. Le ministère veillera également à ce que les processus d'assurance de la qualité pour les nouvelles recrues ainsi que les examens de conformité et de surveillance des décisions d'inscription soient effectués en temps opportun.
1.37 Services aux Autochtones Canada devrait indiquer clairement et publiquement sa norme de service concernant le traitement des demandes d'inscription, y compris sur son site Web portant sur le programme d'inscription, et rendre compte publiquement, et annuellement, de la mesure dans laquelle le Ministère a respecté la norme de service.	Réponse du Ministère — En accord. Services aux Autochtones Canada définira clairement et publiquement ses normes de service sur son site web d'ici la fin 2025. Le ministère utilisera son rapport annuel sur l'inscription et la délivrance des cartes de statut ainsi que d'autres rapports ministériels pour expliquer dans quelle mesure il a respecté ses normes de service.

Recommandation	Réponse
1.38 En ce qui concerne le traitement des demandes d'inscription, Services aux Autochtones Canada devrait : • analyser les procédures afin de déterminer les gains d'efficacité permettant de réduire le délai de traitement moyen; • établir et mettre en œuvre des échéanciers et des cibles pour réduire l'arriéré.	Réponse du Ministère — En accord. Services aux Autochtones Canada révisé et met régulièrement à jour ses politiques et procédures afin d'accroître l'efficacité du traitement des demandes. Le ministère procédera à une analyse approfondie afin d'identifier des gains d'efficacité qui permettront de réduire les délais de traitement moyens. L'inventaire des demandes n'est pas statique — il n'existe aucune date limite pour présenter une demande, et des facteurs externes, tels que des modifications législatives, élargissant les critères d'admissibilité, peuvent entraîner une augmentation importante du volume de demandes. Le ministère partagera des informations afin que les candidats soient mieux informés de la durée moyenne d'attente.
1.39 En ce qui concerne la prise de décisions relatives aux protestations, Services aux Autochtones Canada devrait : • établir une norme de service et rendre compte publiquement, et annuellement, de la mesure dans laquelle il a respecté la norme de service relative aux protestations; • analyser les procédures afin de déterminer les gains d'efficacité permettant de réduire le délai de traitement moyen.	Réponse du Ministère — En accord. Services aux Autochtones Canada s'engage à améliorer la rapidité des décisions liées à la protestation et prendra toutes les mesures afin de réduire les délais de traitement moyens. Le ministère établira des normes de service pour le traitement des demandes de protestation, les rendra publics sur son site web d'ici la fin du deuxième trimestre de l'exercice financier 2025-2026, et utilisera son rapport annuel sur l'inscription et la délivrance des cartes de statut ainsi que d'autres rapports ministériels pour expliquer dans quelle mesure il a respecté ses normes de service.
1.49 Services aux Autochtones Canada devrait évaluer l'efficacité de ses produits de communication sur l'inscription pour déterminer s'il répond aux divers besoins des Premières Nations et devrait corriger toutes les lacunes relevées.	Réponse du Ministère — En accord. Le ministère mettra en œuvre un plan d'évaluation afin de mesurer l'efficacité des outils et des approches utilisés, dans le but de déterminer les meilleurs moyens de communication avec les Premières Nations et d'apporter les ajustements nécessaires.
1.60 Services aux Autochtones Canada devrait travailler de près avec les collectivités des Premières Nations et les conseils tribaux pour revoir et mettre à jour le modèle de financement que le Ministère utilise pour rémunérer le travail des administratrices et administrateurs du registre dans les collectivités afin que leur financement soit proportionnel aux responsabilités que ces personnes assument à l'égard de la mise en œuvre du programme d'inscription.	Réponse du Ministère — En accord. Le ministère convient que le modèle de financement visant à rémunérer les agents d'inscription devrait être revu. Le ministère a élaboré un document de travail afin d'éclairer la révision du modèle de rémunération par rapport aux responsabilités actuelles. Cependant, le ministère ne dispose actuellement d'aucune source de financement pour mettre en œuvre une augmentation de la rémunération.

Recommandation	Réponse
1.61 Services aux Autochtones Canada devrait travailler de près avec les organisations désignées sources fiables pour déterminer un modèle de financement qui répondrait à leurs besoins de financement prévisible et stable tout en leur permettant de soutenir davantage le programme d'inscription.	Réponse du Ministère — En accord. Les partenariats avec des sources fiables constituent une nouvelle offre de services conçue pour être conforme au mandat de Services aux Autochtones Canada visant à améliorer la prestation des services et à favoriser le transfert des services aux organisations autochtones. Compte tenu des premiers résultats démontrant l'efficacité du modèle des partenariats avec des sources fiables pour améliorer l'accès aux services d'enregistrement, le ministère convient qu'un financement durable et prévisible est souhaitable pour confirmer cette offre de services dans le cadre du modèle global. Une analyse de rentabilité, élaborée en 2025, servira de base à ces travaux, et le ministère poursuivra ses discussions avec ses partenaires, mais une source de financement spécifique est nécessaire.

Annexe — Descriptions textuelles des pièces

Pièce 1.1 — Chronologie de l'évolution de la Loi sur les Indiens ayant des répercussions sur l'inscription — Description textuelle

Cette chronologie illustre l'évolution de la Loi sur les Indiens qui a eu une incidence sur l'inscription de 1876 à 2022.

La Loi sur les Indiens est promulguée en 1876. Elle a une incidence sur l'inscription de deux manières :

- Les femmes des Premières Nations perdent leur statut si elles épousent un homme n'ayant pas le statut d'Indien.
- Les hommes des Premières Nations conservent leur statut, peu importe la personne qu'ils épousent. Ils peuvent transmettre leur statut à des femmes n'ayant pas le statut d'Indien à la suite de leur mariage, de même qu'aux enfants issus de ce mariage.

En 1985, les modifications apportées à la Loi sur les Indiens (projet de loi C-31) comportent deux changements :

- Les femmes des Premières Nations qui épousent un homme n'ayant pas le statut d'Indien ne perdent plus leur statut.
- Les femmes des Premières Nations qui ont perdu leur statut à la suite d'un mariage avec un homme n'ayant pas le statut d'Indien peuvent demander à être inscrites, de même que leurs enfants.

En 2011, les modifications apportées à la Loi sur les Indiens (projet de loi C-3) prévoient d'autoriser les petits-enfants de femmes des Premières Nations (qui avaient perdu leur statut parce qu'elles avaient épousé un homme n'ayant pas le statut d'Indien) à demander le statut d'Indien.

En 2017 et en 2019, les modifications apportées à la Loi sur les Indiens (projet de loi S-3) prévoient d'autoriser les descendantes et descendants de femmes des Premières Nations (qui avaient perdu leur statut) à demander le statut d'Indien.

En 2021, les membres des Premières Nations entament des procédures judiciaires concernant l'émancipation, un processus par lequel les membres des Premières Nations ont perdu leur statut ainsi que certains droits et avantages prévus par la Loi sur les Indiens.

En 2022, ces procédures judiciaires sont suspendues afin de trouver une solution législative, qui prend la forme du projet de loi C-38. Le projet de loi n'avait pas été adopté à la fin de la session parlementaire en janvier 2025.

[Retour à la pièce 1.1](#)

Pièce 1.2 — Principales étapes de l'examen d'une demande d'inscription — Description textuelle

Ce diagramme de processus présente les principales étapes de l'examen d'une demande d'inscription, depuis la réception de la demande jusqu'à la décision prise à son sujet.

Une demande peut être reçue comme suit :

- en personne à un kiosque ministériel;
- par une administratrice ou un administrateur du registre dans les collectivités des Premières Nations ou par une organisation désignée source fiable;
- par la poste.

La demande est ensuite traitée pour vérifier qu'elle est complète et confirmer l'identité de la demandeuse ou du demandeur.

Au besoin, le Ministère peut envoyer une lettre pour demander des renseignements complémentaires à la demandeuse ou au demandeur, tels qu'un certificat de naissance, de mariage ou d'adoption. Si la demandeuse ou le demandeur n'est pas en mesure d'obtenir les documents demandés, le Ministère peut l'aider en communiquant directement avec un organisme provincial ou territorial.

La décision concernant la demande est prise en deux étapes :

- Examiner tous les documents soumis et les renseignements disponibles dans les dossiers ministériels
- Examiner la décision recommandée

Le Ministère envoie par la suite une lettre à la demandeuse ou au demandeur pour lui communiquer la décision de lui accorder ou non le statut.

Source : Adapté de Services aux Autochtones Canada

[Retour à la pièce 1.2](#)

Pièce 1.3 – Services aux Autochtones Canada n'avait pas pris de décision depuis plus de 2 ans sur près de 1 500 demandes en attente – Description textuelle

Ce diagramme en anneau montre que 11 816 demandes étaient en attente d'une décision depuis plus de six mois et que 1 468 demandes (soit 12 %) l'étaient depuis plus de deux ans. Voici les détails relatifs à l'arriéré de demandes :

- 7 768 demandes (soit 66 %) étaient en attente d'une décision depuis six mois à un an
- 2 580 demandes (soit 22 %) étaient en attente d'une décision depuis un à deux ans
- 1 174 demandes (soit 10 %) étaient en attente d'une décision depuis deux à cinq ans
- 165 demandes (soit 1 %) étaient en attente d'une décision depuis cinq à dix ans
- 129 demandes (soit 1 %) étaient en attente d'une décision depuis plus de dix ans

Remarque : Un délai d'attente de moins de six mois est conforme à la norme de service. Les pourcentages ont été arrondis.

Source : D'après des données de Services aux Autochtones Canada

[Retour à la pièce 1.3](#)

Pièce 1.4 — Le financement global des opérations du programme d'inscription des Indiens a augmenté depuis 2019-2020, tandis que le financement accordé aux postes d'administratrice ou d'administrateur du registre dans les collectivités est resté essentiellement inchangé — Description textuelle

Ce graphique à barres ventile le financement du programme d'inscription des Indiens entre 2019-2020 et 2023-2024 en trois catégories :

- Financement des activités liées au programme d'inscription des Indiens
- Financement des Premières Nations et des conseils tribaux pour les administratrices et administrateurs du registre dans les collectivités
- Financement d'organisations désignées sources fiables, qui a commencé au cours de l'exercice 2022-2023

Dans l'ensemble, les dépenses d'exploitation du programme d'inscription des Indiens ont augmenté entre 2019-2020 et 2023-2024, et le financement des Premières Nations et des conseils tribaux pour les administratrices et administrateurs du registre dans les collectivités a augmenté en 2020-2021 puis est resté essentiellement inchangé pendant quatre ans.

En 2019-2020, les dépenses d'exploitation du programme d'inscription des Indiens s'élevaient à un peu plus de 14,4 millions de dollars et le financement des Premières Nations et des conseils tribaux pour les administratrices et administrateurs du registre dans les collectivités s'élevait à un peu plus de 4,3 millions de dollars, soit le montant le plus bas de la période de cinq ans.

En 2020-2021, les dépenses d'exploitation du programme d'inscription des Indiens s'élevaient à près de 18,0 millions de dollars et le financement des Premières Nations et des conseils tribaux pour les administratrices et administrateurs du registre dans les collectivités s'élevait à un peu plus de 7,2 millions de dollars.

En 2021-2022, les dépenses d'exploitation du programme d'inscription des Indiens s'élevaient à un peu plus de 19,6 millions de dollars et le financement des Premières Nations et des conseils tribaux pour les administratrices et administrateurs du registre dans les collectivités s'élevait à un peu plus de 7,0 millions de dollars.

En 2022-2023, les dépenses d'exploitation du programme d'inscription des Indiens s'élevaient à un peu plus de 19,1 millions de dollars, le financement des Premières Nations et des conseils tribaux pour les administratrices et administrateurs du registre dans les collectivités s'élevait à un peu plus de 7,4 millions de dollars et le financement des organisations désignées sources fiables pour aider les personnes à présenter des demandes d'inscription s'élevait à un peu plus de 965 000 dollars. C'était la première année où le financement était alloué à des organisations désignées sources fiables.

En 2023-2024, les dépenses d'exploitation du programme d'inscription des Indiens s'élevaient à un peu plus de 25,1 millions de dollars. Le financement des Premières Nations et des conseils tribaux pour les administratrices et administrateurs du registre dans les collectivités s'élevait à un peu plus de 7,0 millions de dollars. Le financement des organisations désignées sources fiables pour aider les personnes à présenter des demandes d'inscription s'élevait à un peu plus de 3,0 millions de dollars.

Source : D'après des données de Services aux Autochtones Canada et de Relations Couronne-Autochtones et Affaires du Nord Canada

[Retour à la pièce 1.4](#)

