

2003



Rapport de la  
**vérificatrice générale  
du Canada**  
à la Chambre des communes

NOVEMBRE

**Chapitre 8**  
Affaires indiennes et du Nord Canada —  
Transfert des responsabilités fédérales  
à la population du Nord

125  
OAG  
BVG  
1878-2003



Bureau du vérificateur général du Canada



**Au service des Canadiens ... depuis 125 ans.**

En 2003, le Bureau célèbre le 125<sup>e</sup> anniversaire de la nomination du premier vérificateur général indépendant du Canada. À la Chambre des communes, le gouvernement et l'opposition ont acclamé l'annonce du projet de loi de 1878 par le gouvernement d'Alexander Mackenzie. Ce projet de loi mettait fin à l'ingérence de l'administration dans la vérification des comptes publics et pavait la voie à 125 années de loyaux services au Parlement et aux Canadiens.

*Le Rapport de novembre 2003 de la vérificatrice générale du Canada comporte dix chapitres, ainsi que les Questions d'une importance particulière — 2003, un Avant-propos, les Points saillants et des Annexes. Vous trouverez la table des matières principale à la fin du présent document.*

Dans le présent Rapport, le genre masculin est utilisé sans aucune discrimination et uniquement dans le but d'alléger le texte.

Le Rapport est également diffusé sur notre site Web à [www.oag-bvg.gc.ca](http://www.oag-bvg.gc.ca).

Pour obtenir des exemplaires de ce rapport et d'autres publications du Bureau du vérificateur général, adressez-vous au

Bureau du vérificateur général du Canada  
240, rue Sparks, arrêt 10-1  
Ottawa (Ontario)  
K1A 0G6

Téléphone : (613) 952-0213, poste 5000, ou 1 888 761-5953  
Télécopieur : (613) 954-0696  
Courriel : [distribution@oag-bvg.gc.ca](mailto:distribution@oag-bvg.gc.ca)

*This document is also available in English.*

© Ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux Canada 2003  
N° de catalogue FA1-2003/2-13F  
ISBN 0-662-75129-9



Chapitre

# 8

**Affaires indiennes et du Nord Canada**  
Transfert des responsabilités fédérales à la  
population du Nord

*Tous les travaux de vérification dont traite le présent chapitre ont été menés conformément aux normes pour les missions de certification établies par l'Institut Canadien des Comptables Agréés. Même si le Bureau a adopté ces normes comme exigences minimales pour ses vérifications, il s'appuie également sur les normes et pratiques d'autres disciplines.*

# Table des matières

|  |           |
|--|-----------|
| <b>Points saillants</b>  | <b>1</b>  |
| <b>Introduction</b>  | <b>3</b>  |
| Les gouvernements populaires des trois territoires assument la responsabilité de leur territoire   | 5         |
| Le Canada a conclu un nombre important d'ententes sur des revendications territoriales en plus d'ententes connexes sur leur mise en œuvre dans le Nord | 5         |
| L'évolution du rôle du Canada dans le Nord   | 6         |
| Objet de la vérification   | 6         |
| <b>Observations et recommandations</b>   | <b>7</b>  |
| <b>Ententes sur les revendications territoriales et plans de mise en œuvre</b>   | <b>7</b>  |
| Chaque entente sur les revendications territoriales est assortie d'un plan de mise en œuvre  | 7         |
| <b>Le règlement des différends</b>   | <b>9</b>  |
| Inefficacité des comités de mise en œuvre et d'autres mécanismes   | 9         |
| Impact des différends sur les ententes en matière de revendications territoriales  | 10        |
| <b>Rapports et obligation de rendre compte</b>   | <b>12</b> |
| Absence de rapports sur le rendement   | 12        |
| Collaboration et engagement qu'impose la reddition de comptes partagée   | 14        |
| <b>Gestion des responsabilités fédérales</b>   | <b>15</b> |
| Une saine gestion exige la réalisation des activités prévues, le respect des obligations contractées et l'atteinte des résultats désirés               | 15        |
| Le Ministère ignore ce que coûtera la mise en œuvre des diverses ententes sur les revendications territoriales   | 16        |
| Le Ministère doit améliorer sa coordination des activités fédérales relatives aux ententes sur les revendications territoriales                        | 18        |
| <b>Le transfert de responsabilités au Yukon</b>  | <b>19</b> |
| Le transfert de responsabilités au Yukon est terminé   | 19        |
| Le cadre de gestion était inadéquat  | 20        |
| Le Ministère a tenu le Parlement informé des progrès   | 21        |
| Une occasion s'offre au Ministère d'évaluer l'efficacité avec laquelle s'est effectué le transfert de responsabilités au Yukon                         | 21        |
| <b>Conclusion</b>  | <b>22</b> |
| <b>À propos de la vérification</b>   | <b>24</b> |





# Affaires indiennes et du Nord Canada

## Transfert des responsabilités fédérales à la population du Nord

---

### Points saillants

**8.1** La signature d'une entente sur les revendications territoriales est une réalisation de taille, et la gestion de l'entente par la suite constitue un défi qu'il faut constamment relever. Pour y arriver, il faut compter sur la collaboration de toutes les parties à l'entente. Au départ, Affaires indiennes et du Nord Canada doit prendre l'initiative d'assurer le succès de l'entente. Le Ministère doit aussi gérer les responsabilités fédérales créées par l'entente de manière à parvenir aux résultats voulus. Nous avons constaté que le rendement du Ministère à l'égard de l'entente avec les Gwich'in des Territoires du Nord-Ouest et de celle avec les Inuits du Nunavut laisse beaucoup à désirer.

**8.2** Par exemple, le Ministère s'attarde à exécuter à la lettre les plans de mise en œuvre des ententes, mais il fait fi de l'esprit des ententes. Les fonctionnaires croient peut-être qu'ils ont honoré leurs obligations, mais en réalité ils n'ont pas essayé de respecter l'intention véritable des ententes sur les revendications territoriales.

**8.3** En outre, les divers moyens mis en œuvre pour gérer les revendications ne permettent pas de régler tous les conflits. Les conseils d'arbitrage pour les différends en matière de revendications territoriales ne se sont penchés sur aucun des désaccords qui perdurent depuis la signature des ententes, il y a une dizaine d'années.

**8.4** Le gouvernement fédéral a transféré avec succès une bonne partie de ses responsabilités de gestion des terres et des ressources au gouvernement du Yukon. Mais le Ministère a sous-estimé le temps et les ressources qu'il lui faudrait pour mener à bien l'exercice. Il est important pour lui de tirer une leçon de cette expérience pour les discussions semblables qu'il entamera avec les Territoires du Nord-Ouest.

### Contexte et autres observations

**8.5** Au cours des trente dernières années, le Nord canadien — le Yukon, les Territoires du Nord-Ouest et le Nunavut — s'est vu confier de plus en plus de responsabilités politiques. Le Ministère a mené l'importante initiative de transférer une bonne partie de ses responsabilités pour le Nord à la population du Nord. En particulier, le gouvernement du Canada a transféré une bonne partie du contrôle qu'il exerce sur les terres et les ressources au gouvernement du Yukon, et il a conclu des ententes sur les revendications territoriales avec plusieurs Premières nations et avec les Inuits vivant sur ces trois territoires.

**8.6** Après la signature d'une entente sur les revendications territoriales, il faut la gérer. Bien la gérer veut dire non seulement honorer les diverses obligations qu'impose l'entente, mais aussi obtenir des résultats mesurables en regard des objectifs fixés.

**8.7** La délimitation d'objectifs précis permet à toutes les parties à une entente de s'entendre sur les résultats à atteindre. Mais quand les objectifs sont vagues et à long terme, comme c'est le cas de certains objectifs relevés dans les ententes que nous avons examinées, il devient difficile de les faire correspondre aux responsabilités légales précisées. En pareil cas, les moyens mis en œuvre pour gérer les ententes, à savoir les comités de mise en œuvre, les conseils d'arbitrage et les mécanismes redditionnels, ne permettent pas de trouver solution aux questions importantes.

**8.8** De plus, le cadre de gestion du Ministère, qui mesure le succès au nombre de réunions, de rencontres et d'activités organisées plutôt qu'en fonction des résultats obtenus, est inefficace. Il faut tenir compte de tous ces points.

**8.9** Un transfert de responsabilités comme celui que le gouvernement fédéral a effectué récemment au Yukon pour la gestion des terres et des ressources ne s'était pas vu depuis qu'il a effectué un transfert semblable aux provinces des Prairies dans les années 30. Le transfert de tels pouvoirs nécessitait une intervention sur plusieurs fronts, y compris la modification de lois, l'adoption de mesures pour le transfert des employés fédéraux au gouvernement du Yukon et la cession des propriétés, des biens, des documents et des ententes.

**8.10** À notre avis, le Ministère aurait pu mieux gérer le processus. Nous croyons aussi qu'il devrait faire le point sur sa gestion du transfert des responsabilités au Yukon et appliquer les leçons qu'il en tirera au transfert de responsabilités aux Territoires du Nord-Ouest qui s'effectuera prochainement.

**Réaction du Ministère.** Bien que le Ministère soit d'accord avec plusieurs de nos recommandations, il s'oppose fondamentalement à notre façon de concevoir la mesure du succès avec lequel sont mises en œuvre les ententes sur les revendications territoriales. Pour lui, il y a succès à ce titre s'il y a respect des obligations précisées dans les ententes et les plans. Il faut, à notre avis, tenir compte également des résultats atteints et le Ministère devrait leur accorder plus d'importance.

## Introduction

Le Nord est une terre lointaine, mais aussi une terre ancestrale, celle des Dénés, des Inuits et des Métis, sans oublier les Blancs qui y demeurent. Il constitue aussi un patrimoine, un environnement unique à préserver pour tous les Canadiens. Les décisions à prendre... touchent la sauvegarde de l'environnement du Nord et l'avenir de ses habitants.

— M. le juge Thomas Berger, commissaire à l'enquête sur le pipeline de la vallée du Mackenzie, 1977

**8.11** Dans le rapport de l'enquête sur le pipeline de la vallée du Mackenzie, publié en 1977, le juge Thomas Berger a déclaré qu'il fallait régler les revendications territoriales des Autochtones avant que ne soient établis les plans de la construction d'un pipeline.

**8.12** Aujourd'hui, 26 ans plus tard, la population autochtone de la vallée du Mackenzie joue un rôle de premier plan dans la construction d'un pipeline dans cette vallée. Pour sa part, Affaires indiennes et du Nord Canada, au moyen d'ententes sur des revendications territoriales, d'ententes sur l'autonomie gouvernementale et de transferts de responsabilités, dirige la stratégie du gouvernement du Canada visant à concrétiser la réalité nationale dans le Nord à un rythme sans précédent.

**8.13** Le gouvernement fédéral a conclu un transfert historique de terres et de ressources au gouvernement du Yukon, le premier du genre depuis les années 1930 quand il a effectué un transfert semblable de responsabilités au Manitoba, à la Saskatchewan et à l'Alberta. Il a entrepris des négociations cette année avec le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest et le Sommet des Autochtones en prévision d'un exercice similaire qui s'effectuera dans les Territoires du Nord-Ouest.

**8.14** Au Yukon, le gouvernement fédéral, le gouvernement territorial et huit des quatorze Premières nations du Yukon ont conclu des ententes sur les revendications territoriales et sur l'autonomie gouvernementale. Quatre groupes autochtones sur sept dans les Territoires du Nord-Ouest ont conclu des ententes sur les revendications territoriales. L'un d'eux, celui des Tlicho, a également conclu une entente sur l'autonomie gouvernementale. Des ententes sur l'autonomie gouvernementale sont également en train d'être négociées dans les régions de Deline et de la mer de Beaufort, et dans le delta du Mackenzie. Dans l'Arctique de l'Est, les Inuits ont signé une entente historique sur leurs revendications territoriales qui a abouti à la création du nouveau territoire du Nunavut. Bref, en moins d'une génération, la structure politique du Canada a subi une profonde mutation à cause de la réorientation de l'administration du Nord.

**8.15** Dans le présent chapitre, nous nous concentrons sur deux éléments de la concrétisation de la réalité nationale, à savoir la gestion du transfert des responsabilités pour les terres et les ressources fédérales au gouvernement du Yukon et la gestion de la mise en œuvre des ententes sur les revendications territoriales conclues avec les Gwich'in des Territoires du Nord-Ouest et les Inuits du Nunavut (voir la pièce 8.1).

**8.16** La gestion du transfert des responsabilités au gouvernement du Yukon est importante car le gouvernement fédéral s'est lancé dans un exercice semblable dans les Territoires du Nord-Ouest. Il est important que le gouvernement fédéral tire des leçons de l'expérience avec le Yukon et les applique au transfert de responsabilités aux deux autres territoires. La mise en œuvre des ententes sur les revendications territoriales est également

**Pièce 8.1** Maturation du pays dans le Nord — Points visés par la vérification



importante. Elle constitue l'étape qui fait suite au règlement des revendications territoriales dans le cadre de l'instauration d'une nouvelle relation avec les Autochtones du Nord.

**8.17** Les ententes sur les revendications territoriales sont protégées par l'article 35(1) de la Constitution du Canada. Dans ce contexte, la Cour suprême du Canada déclare :

« ... la Constitution doit recevoir une interprétation libérale et réparatrice. Nous ne pouvons accepter que ce principe s'applique avec moins de force aux droits ancestraux qu'à ceux garantis par la Charte, compte tenu particulièrement de l'histoire et de la méthode d'interprétation des traités et des lois concernant les Indiens ... »

— Affaire R.v. Sparrow, [1990] 1 R.C.S. 1075, page 1107

**8.18** Alors que le jugement dans l'affaire Sparrow fait référence aux traités historiques, la Cour fédérale a dit :

« La Couronne, lorsqu'elle négocie aujourd'hui des accords territoriaux avec les Autochtones, n'a pas et ne peut pas n'avoir que l'intérêt de ces derniers en vue. Elle doit chercher un compromis entre cet intérêt et celui de la collectivité.

Les relations entre la Couronne et les Autochtones, quand bien même on leur attribuerait une nature fiduciaire, requièrent

bonne foi et raisonnable de part et d'autre et supposent un respect par chacune des parties des obligations qu'elle a assumées envers l'autre. »

— Affaire Eastmain Band c. le Canada (administrateur fédéral) (C.A.), [1993] 1 F.C. 501

### **Les gouvernements populaires des trois territoires assument la responsabilité de leur territoire**

**8.19** Le transfert de la responsabilité pour le Nord à la population du Nord s'effectue en trois volets. Le premier est le transfert des responsabilités publiques de type provincial aux gouvernements populaires des trois territoires. Le deuxième est la conclusion d'ententes sur les revendications territoriales, processus prévu par la Constitution, qui constitutionnalise les droits des groupes autochtones sur les terres et les ressources d'une manière qui favorisera leur croissance économique et leur autosuffisance. Le troisième est l'avènement de l'autonomie gouvernementale des Autochtones.

**8.20** Jusqu'en 1967, les Territoires du Nord-Ouest étaient gouvernés par un conseil situé à Ottawa. Aujourd'hui, cette région ainsi que les deux autres territoires sont dotés d'une assemblée législative et d'un gouvernement représentatif et responsable qui assume toutes les fonctions et les responsabilités normalement confiées aux provinces.

**8.21** Lors de l'entrée en vigueur de l'entente de transfert de responsabilités, le 1<sup>er</sup> avril 2003, le gouvernement du Yukon a assumé l'administration et le contrôle de la plupart des terres publiques et des ressources naturelles dont la responsabilité était autrefois confiée au gouvernement du Canada. Certaines terres fédérales comme les parcs nationaux n'étaient pas visées par l'entente, et elles continuent d'être administrées par les ministères fédéraux. De plus, le transfert de responsabilités n'affecte pas les terres privées, notamment les terres privées des huit Premières nations qui ont réglé leurs revendications territoriales. L'administration et le contrôle des terres des six autres Premières nations ont été transférés au gouvernement du Yukon, et des mesures ont été adoptées pour assurer leur protection en cas de revendications par des tiers.

**8.22** À l'exception du domaine forestier que le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest a pris en main il y a plus d'une décennie, toutes les autres terres et ressources de la Couronne dans les Territoires du Nord-Ouest, y compris les ressources pétrolières et gazières, continuent d'être administrées par le Canada et sont soumises à des lois fédérales. Les négociations avec le Nunavut sur le transfert des responsabilités pour les terres et les ressources n'ont pas encore commencé.

### **Le Canada a conclu un nombre important d'ententes sur des revendications territoriales en plus d'ententes connexes sur leur mise en œuvre dans le Nord**

**8.23** Au cours des 20 dernières années, la nature des revendications territoriales dans le Nord a considérablement changé.

**8.24** Au Yukon, huit des quatorze groupes autochtones ont ratifié des ententes sur leurs revendications territoriales et les ententes d'autonomie gouvernementale connexes. Les 14 groupes ont signé un accord-cadre définitif qui a jeté les bases pour la négociation des ententes individuelles. Les ententes sur l'autonomie gouvernementale vont au-delà de la gestion des terres et des ressources et confèrent aux Premières nations plus de pouvoir sur l'administration des services publics, notamment dans les domaines de la santé et de l'éducation.

**8.25** Dans les Territoires du Nord-Ouest, les Inuvialuit, les Gwich'in, les peuples du Sahtu et les Tlicho ont conclu une entente. Les Premières nations du Deh Cho, de l'Akaiicho ainsi que la nation métisse des Territoires du Nord-Ouest sont engagées dans des négociations. Les Inuits de l'Arctique de l'Est ont réglé leur revendication territoriale en 1993. L'entente qui en résulte prévoyait la proclamation d'un territoire distinct, le Nunavut, le 1<sup>er</sup> avril 1999.

### L'évolution du rôle du Canada dans le Nord

**8.26** La signature d'ententes sur les revendications territoriales et le transfert de responsabilités à des gouvernements du Nord représentent une modification importante pour le Canada de sa façon d'administrer ses territoires septentrionaux et l'atteinte d'une certaine maturité comme pays nordique. Par les mesures qu'ils prennent, le gouvernement fédéral et les Canadiens reconnaissent que le Nord, plus qu'une simple terre lointaine, est aussi un territoire ancestral pour ceux qui y vivent. Ces mesures créent à la fois possibilités et défis. Les possibilités viennent de la mise en valeur des ressources naturelles au profit de la population du Nord et de l'ensemble du Canada. Le gouvernement du Canada a pour défi de collaborer avec la population du Nord afin de lui donner l'occasion de bénéficier des richesses produites, et ce d'une façon durable, en tenant compte de ses aspirations, ce qu'il entend faire dans le cadre des ententes de transfert de responsabilités et des ententes sur les revendications territoriales.

### Objet de la vérification

**8.27** Notre vérification a porté sur la gestion par Affaires indiennes et du Nord Canada du transfert de responsabilités au Yukon, sur sa gestion de la mise en œuvre des ententes sur les revendications territoriales conclues avec les Inuits du Nunavut et les Gwich'in des Territoires du Nord-Ouest ainsi que sur son obligation de rendre compte à cet égard. Nous avons fait une vérification de la mise en œuvre des ententes sur les revendications territoriales en 1998 et nous en avons fait le suivi en 2001, mais c'était la première fois que nous nous penchions sur ces questions du point de vue de la population du Nord.

**8.28** Nous avons, pour notre vérification, principalement examiné la documentation fournie par le Ministère et d'autres sources, et interviewé des fonctionnaires clés du Ministère. En outre, nous avons interrogé des personnes directement intéressées par ces changements, notamment des

représentants des trois gouvernements territoriaux et des membres des groupes autochtones.

**8.29** Nous avons examiné dans quelle mesure Affaires indiennes et du Nord Canada disposait de processus pour gérer ses responsabilités au chapitre de la mise en œuvre des ententes sur les revendications territoriales conclues avec les Inuits du Nunavut et les Gwich'in des Territoires du Nord-Ouest. Nous avons également vérifié la manière dont le Ministère rendait compte des responsabilités susmentionnées. Nous avons commencé par examiner les processus de gestion énoncés dans les ententes sur les revendications territoriales. Nous avons ensuite examiné les processus adoptés par le Ministère pour gérer ses responsabilités découlant des ententes. Nous avons contrôlé ces deux aspects car les deux vont de pair pour assurer l'atteinte d'un objectif commun.

**8.30** Le lecteur trouvera d'autres précisions sur les objectifs, l'étendue, la méthode et les critères de la vérification dans la section intitulée **À propos de la vérification** à la fin du chapitre.

## Observations et recommandations

### Ententes sur les revendications territoriales et plans de mise en œuvre

**8.31** Les ententes sur les revendications territoriales précisent les droits des groupes autochtones sur certaines terres et certaines ressources de manière à assurer leur développement économique et leur autosuffisance. Pour y arriver, les ententes définissent toute une série de droits et d'avantages qui s'étendent normalement à la propriété de certaines terres, au rôle des autochtones dans la gestion des ressources patrimoniales et des parcs situés sur le territoire visé par l'entente, au partage des revenus découlant de l'exploitation des ressources ainsi qu'à des mesures précises pour stimuler le développement économique.

**8.32** Les objectifs que présentent les deux ententes avec les Inuits du Nunavut et les Gwich'in des Territoires du Nord-Ouest précisent les attentes des parties contractantes (voir la pièce 8.2).

### Chaque entente sur les revendications territoriales est assortie d'un plan de mise en œuvre

**8.33** Depuis la signature, en 1984, de l'entente sur les revendications territoriales des Inuvialuit, chaque entente sur les revendications territoriales signée par la suite a été assortie d'un plan de mise en œuvre négocié pour mettre l'entente à exécution. Ce processus comprend plusieurs étapes. Une fois que les parties se sont entendues sur les objectifs de l'entente, elles négocient les responsabilités qu'elles doivent se partager pour atteindre les objectifs, et le tout fait partie de l'entente. L'étape suivante consiste à négocier le plan de mise en œuvre qui énonce les activités spécifiques requises pour honorer les obligations et atteindre les objectifs. Si tout marche comme prévu, la réalisation des activités dont il est question dans le plan de mise en œuvre se traduit par le respect des obligations et l'atteinte des objectifs. (Pour

les Inuits du Nunavut, le plan de mise en œuvre est un contrat alors que pour les Gwich'in, il ne s'agit que d'un plan. Nous employons l'expression plan de mise en œuvre dans les deux cas).

**8.34** Les mesures nécessaires pour atteindre bon nombre des objectifs sont assez simples. Par exemple, dans le cas de l'objectif portant sur le versement d'indemnités, il y a établissement d'un calendrier des paiements. On considère que l'objectif est atteint si le calendrier est respecté. Pour ce qui est de l'objectif visant la participation des bénéficiaires à la prise des décisions concernant l'utilisation, la gestion et la conservation des ressources, le gouvernement a créé, par voie législative, des organismes gouvernementaux. Ces derniers, qui reçoivent des fonds du gouvernement fédéral, sont dotés de conseils d'administration constitués entre autres de représentants des parties à l'entente sur les revendications territoriales. Ainsi, la création de ces organismes et le soutien permanent qui leur est octroyé assurent la réalisation de cet objectif.

**Pièce 8.2 Objectifs des ententes sur les revendications territoriales des Gwich'in des Territoires du Nord-Ouest et des Inuits du Nunavut**

| Gwich'in (Territoires du Nord-Ouest)   | Inuits (Nunavut)  |
|--|---|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• Définir en toute clarté et en toute certitude les droits de propriété et d'utilisation des terres visées et de leurs ressources naturelles.</li> <li>• Accorder les droits et les avantages spécifiés dans la présente entente en échange de la renonciation des Gwich'in à certains droits qu'ils revendiquent où que ce soit au Canada en vertu de traités ou autrement.</li> <li>• Reconnaître et favoriser le mode de vie des Gwich'in qui est fondé sur les rapports culturels et économiques qu'entretiennent ceux-ci avec la terre.</li> <li>• Favoriser l'autosuffisance des Gwich'in et accroître leur capacité de participer pleinement à tous les aspects de la vie économique.</li> <li>• Accorder aux Gwich'in des avantages spécifiques, notamment des indemnités, des terres et d'autres avantages économiques.</li> <li>• Accorder aux Gwich'in des droits en matière de chasse d'animaux sauvages ainsi que le droit de participer aux décisions relatives à la gestion de la faune et à la chasse des animaux sauvages.</li> <li>• Accorder aux Gwich'in le droit de participer aux décisions concernant l'utilisation, la gestion et la conservation des terres, de l'eau et des ressources naturelles.</li> <li>• Protéger et conserver la faune et l'environnement de la région visée par le règlement au profit des générations actuelles et futures.</li> <li>• Garantir aux Gwich'in la possibilité de négocier des accords sur l'autonomie gouvernementale.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Déterminer de façon claire et certaine les droits de propriété, d'utilisation et d'exploitation des terres et des ressources, ainsi que le droit des Inuits de participer à la prise de décisions concernant l'utilisation, l'exploitation, la gestion et la conservation des terres, des eaux et des ressources, notamment au large des côtes.</li> <li>• Reconnaître aux Inuits des droits d'exploitation des ressources fauniques et le droit de participer à la prise de décision en cette matière.</li> <li>• Verser aux Inuits des indemnités pécuniaires et leur fournir des moyens de tirer parti des possibilités économiques.</li> <li>• Favoriser l'autonomie et le bien-être culturel et social des Inuits.</li> </ul> |

**8.35** Toutefois, comme c'est le cas pour bien des ententes générales conclues par la voie de négociations, il est difficile de préciser les activités à mettre en œuvre pour atteindre certains objectifs. En ce cas, traduire les objectifs en obligations et activités bien précises pour atteindre les résultats visés requiert l'assentiment de toutes les parties intéressées. Quand une telle démarche ne suffit pas, il faut concevoir d'autres processus qui, eux, assureront l'atteinte des objectifs.

**8.36** Les rédacteurs des ententes sur les revendications territoriales ont envisagé cette possibilité et ont prévu trois processus afin d'obtenir les résultats escomptés :

- un comité de surveillance de la mise en œuvre;
- un conseil d'arbitrage exécutoire des différends;
- la présentation d'un rapport annuel en guise de reddition de comptes.

## Le règlement des différends

### Inefficacité des comités de mise en œuvre et d'autres mécanismes

**8.37** Pour chaque entente existe un comité qui en surveille la mise en œuvre et le respect des obligations imparties aux parties à l'entente. Les comités sont également chargés de régler les différends entre les Autochtones et les gouvernements fédéral et territoriaux.

**8.38** Ces comités sont composés de hauts fonctionnaires représentant les trois parties, à savoir le gouvernement fédéral, le gouvernement territorial et l'organisation représentant le groupe autochtone qui a présenté une revendication territoriale. Pour les Inuits du Nunavut, il s'agit du Nunavut Tunngavik Incorporated; pour les Gwich'in, il s'agit du Conseil tribal des Gwich'in.

**8.39 Désaccords entre les membres des comités de mise en œuvre.** Pour les comités de ce genre, nous nous attendions à trouver un processus décisionnel efficace. Nous avons constaté que dans le cas de l'entente avec les Gwich'in, le comité de mise en œuvre fonctionne par consensus alors que celui du Nunavut a besoin d'un consentement unanime pour prendre une décision. Ces différentes façons de fonctionner ne gênent pas la prise de décisions efficaces si les parties font preuve de bonne volonté. Toutefois, quand il existe un désaccord entre les membres du Comité au sujet d'un aspect fondamental comme le lien entre les activités, les obligations et les objectifs, les processus ne sont pas efficaces. Il faut signaler que les parties s'entendent beaucoup plus souvent qu'elles ne se trouvent en désaccord. Toutefois, quand il y a effectivement désaccord et que les parties sont incapables de trouver un terrain d'entente, la situation a tendance à empoisonner leurs relations de travail si bien qu'il est difficile pour elles de collaborer au mieux des intérêts de tous.

**8.40 Les conseils d'arbitrage n'ont examiné aucun différend.** Les ententes sur les revendications territoriales prévoient la création de conseils d'arbitrage pour régler les différends. Les ententes précisent que les décisions de ces conseils sont exécutoires pour toutes les parties. Elles prévoient aussi un droit d'appel, lequel ne peut être exercé que par l'intermédiaire d'un

tribunal. Dans le cas de l'entente sur le Nunavut, une partie peut faire appel si elle évoque « le motif que le conseil n'a pas observé les principes de justice naturelle, a autrement outrepassé sa compétence ou a refusé de l'exercer ». Dans le cas de l'entente avec les Gwich'in, une partie peut interjeter appel seulement si l'arbitre ou les arbitres se sont trompés sur un point de droit ou ont outrepassé leurs pouvoirs.

**8.41** En général, sont soumis à l'arbitrage uniquement les différends pour lesquels chaque partie consent à être assujettie aux décisions du conseil d'arbitrage.

**8.42** De plus, les représentants fédéraux ont informé la Nunavut Tunngavik Incorporated que le gouvernement fédéral ne sera pas lié par les décisions du conseil d'arbitrage portant sur des questions financières et des niveaux de financement. Ils ont également déclaré que le Canada ne peut pas accepter d'être soumis à la décision d'une tierce partie au sujet de questions liées à l'affectation de crédits par le Parlement du Canada.

**8.43** Nous avons constaté qu'au cours des dix premières années d'existence des ententes aucun cas n'a été soumis aux conseils d'arbitrage. Pourtant, des différends subsistent. De plus, s'il est vrai que le Canada ne peut accepter d'être soumis à une décision d'une tierce partie quand il s'agit de questions financières, cela veut dire qu'aucun différend en cette matière ne peut être réglé par voie d'arbitrage. Il est donc illusoire de croire que l'arbitrage puisse régler quelque différend que ce soit lorsque des fonds sont en jeu et de penser que ce processus a pour but de rendre plus efficace l'entente sur les revendications territoriales.

### **Impact des différends sur les ententes en matière de revendications territoriales**

**8.44** Toutes les parties conviennent qu'elles ont honoré la plupart des obligations stipulées dans les ententes sur les revendications territoriales et que cette situation a produit des résultats positifs. Toutefois, quand il existe des désaccords qui ne sauraient être réglés par le processus de règlement des différends et par les modalités de contrôle des obligations, les rapports entre les parties peuvent en souffrir.

**8.45** Nous nous sommes penchés sur quatre désaccords — deux pour chaque entente — entre le gouvernement fédéral et les Autochtones (voir l'encadré, intitulé « Désaccords non réglés : Quatre études de cas », aux pages 11 et 12). Trois des quatre désaccords concernent des questions découlant de différences quant à la façon d'interpréter une obligation compte tenu des objectifs de l'entente sur les revendications territoriales. Le quatrième — le financement du Conseil tribal des Gwich'in — a trait à la nature de l'obligation financière du gouvernement du Canada envers le Conseil en vertu de l'entente. Nous avons choisi ces quatre cas parce que les questions dont il s'agit, et la façon dont elles sont réglées, sont importantes comme moyens de favoriser l'autosuffisance des Gwich'in et des Inuits, mais aussi pour développer leur capacité de contribuer pleinement à tous les aspects de l'économie.

## Désaccords non réglés : Quatre études de cas

Les quatre types de désaccords présentés ci-dessous mettent en évidence les différends que les processus créés par les ententes sur les revendications territoriales n'ont pu résoudre, différends qu'il importe de résoudre pour l'avenir économique des Inuits et des Gwich'in. Nous sommes conscients d'avoir pris seulement quatre exemples de questions non réglées. Nous savons aussi que l'entente a permis de régler bien d'autres questions. Toutefois, nous ne pouvons préciser si ce sont les réussites ou les désaccords qui ont le plus d'impact sur les résultats d'ensemble de l'entente.

### Inuits du Nunavut

#### ❶ Augmenter le nombre de fonctionnaires inuits

L'article 23 de l'entente du Nunavut prévoit l'augmentation du nombre d'Inuits dans la fonction publique pour que ce nombre soit proportionnel à la population inuite sur le territoire visé par l'entente. L'augmentation du nombre d'employés inuits dans la fonction publique est un élément important de la politique stratégique du Nunavut et l'un des moyens principaux pour atteindre certains des objectifs de l'entente, à savoir encourager l'autosuffisance et le bien-être de la population inuite.

Toutefois, lors des négociations, les parties étaient convenues qu'un niveau de représentation correspondrait à un niveau d'emploi des Inuits dans la fonction publique, niveau qui serait conforme au ratio des Autochtones par rapport à la population totale du Nunavut et qui s'appliquerait à tous les groupes et niveaux professionnels. Par ailleurs, ces parties n'étaient pas convenues d'une date cible pour l'atteinte d'un niveau de représentation ni d'étapes pour évaluer les progrès à cet égard.

Par conséquent, la nature et l'étendue de la collaboration fédérale avec les autres parties à l'entente sont remises en cause depuis plusieurs années. Les auteurs de l'examen quinquennal indépendant prévu dans l'entente, dont l'objet était d'examiner et d'analyser les

obligations et de formuler des recommandations pour améliorer le processus de mise en œuvre, soulignent le manque de collaboration entre le gouvernement fédéral et la Nunavut Tunngavik Incorporated dans l'application de l'article 23. Le rôle du gouvernement fédéral a de nouveau été remis en cause lors des négociations de renouvellement qui se déroulaient au moment de cette vérification. En 2001, les parties à l'entente ont mis sur pied un groupe de travail pour discuter de la mise en application de l'article 23, y compris la nature de la participation fédérale. Le groupe de travail devait produire un rapport au bout d'un an. Au moment où a été effectuée notre vérification, le rapport en question était toujours attendu.

Actuellement, un comité composé de hauts fonctionnaires, dont le sous-ministre des Affaires indiennes et du Nord Canada, le président-directeur général de la Nunavut Tunngavik Incorporated et le sous-ministre du ministère chargé de l'exécutif et des affaires intergouvernementales du Nunavut essaie également de régler cette question.

#### ❷ Encourager la concurrence inuite sur les marchés du Nunavut

L'article 23 porte sur l'emploi dans la fonction publique, mais l'article 24 concerne le développement des capacités économiques locales chez la population inuite du Nunavut. L'article 24 a pour objet d'amener le gouvernement fédéral à aider et seconder les entreprises inuites qui rivalisent pour les marchés de l'État. Cet objectif est censé être atteint au moyen d'une politique sur les approvisionnements qui a pour objet d'augmenter le nombre d'entreprises inuites au Nunavut pouvant se prévaloir des possibilités d'affaires. Les auteurs de l'examen de l'entente, entrepris cinq ans après sa signature, ont présumé que cet objectif vise à développer la capacité économique des Inuits et à aplanir les obstacles systémiques à leur intégration à la vie économique du Nunavut.

Comme la progression des activités vers la concrétisation des obligations qui permettraient d'atteindre les objectifs est mal définie, les parties n'arrivent pas à s'entendre sur ce que doivent être les responsabilités du gouvernement fédéral pour développer la capacité des Inuits de participer à l'activité commerciale locale.

Les marchés de l'État sont une façon d'augmenter la participation des Inuits. Cependant, il n'existe aucune entente sur les mécanismes à utiliser pour y arriver. D'ailleurs, il n'existe pas d'entente non plus sur la façon dont les programmes de création d'emploi contribueront à l'atteinte des objectifs de l'entente. De ces programmes, mentionnons le Programme d'approvisionnement auprès des entreprises autochtones, qui a été formulé indépendamment de l'entente sur les revendications territoriales.

### Les Gwich'in des Territoires du Nord-Ouest

#### ❸ Aide au développement de l'économie traditionnelle et à l'emploi des Gwich'in

Dans l'entente avec les Gwich'in, le chapitre 10 stipule que les programmes fédéraux de développement économique devraient tenir compte de l'objectif visant à renforcer l'économie traditionnelle des Gwich'in et à favoriser leur autosuffisance.

Tout comme le chapitre 24 de l'entente avec les Inuits du Nunavut, le chapitre 10 de l'entente avec les Gwich'in se concentre sur la prospérité des Gwich'in. Toutefois, le mode de mise en œuvre du chapitre, y compris le rôle des marchés de l'État et leur formule, fait l'objet de différends.

De plus, les Gwich'in et le gouvernement fédéral ne s'entendent pas sur ce qu'exige l'obligation de se réunir tous les trois ans pour examiner l'efficacité des mesures adoptées pour créer des emplois. Nous avons été incapables de trouver trace d'un examen triennal de l'efficacité. Aujourd'hui, dix ans après que les parties se soient

Désaccords non réglés : Quatre études de cas (suite)

entendues sur cette obligation, un comité a été nommé pour se pencher sur ce différend, mais il en est encore à l'étape d'établir les définitions.

**4 Financement du Conseil tribal des Gwich'in**

Le dernier désaccord porte sur l'obligation qu'aurait le gouvernement fédéral, en vertu de l'entente, de verser une aide financière au Conseil tribal des

Gwich'in et sur l'étendue de cette aide. Les Gwich'in estiment que l'esprit et l'intention de l'entente leur donnent droit, en tant qu'organisme administratif de l'entente, à un financement de base.

Le gouvernement fédéral pour sa part soutient que même s'il a financé le Conseil, rien dans l'entente ne l'oblige à le faire. En outre, il refuse de débattre la question de la suffisance des fonds

versés au Conseil, puisqu'à son avis il n'a aucune obligation en ce sens. Nous notons que le gouvernement fédéral a proposé d'augmenter considérablement les fonds versés au Conseil au cours des dix prochaines années. Le Conseil a accepté cette augmentation. Néanmoins, toutes les parties à l'entente ont dit avoir bien compris que le Conseil juge insuffisant le montant proposé.

**Rapports et obligation de rendre compte**

**8.46 Absence de moyen d'évaluer le rendement.** Comme les ententes sur des revendications territoriales ne comprennent pas de calendrier d'étapes ni d'objectifs immédiats, nous ne pouvons déterminer à quel rythme elles sont mises en œuvre et avec quel succès. Nous avons constaté que même si l'examen quinquennal de l'entente sur les revendications territoriales conclue avec les Inuits du Nunavut n'a pu évaluer les réalisations en général, il a quand même permis de cerner l'un des grands échecs des cinq premières années — l'inefficacité de la mise en œuvre. L'examen a indiqué que, le plus souvent, les parties se souciaient peu des règles de gestion efficace. Le comité de mise en œuvre de l'entente avec les Gwich'in a décidé de ne pas mener un examen quinquennal approfondi mais d'attendre plutôt huit ou dix ans avant de procéder à un examen du plan de mise en œuvre. Par la suite, le comité a reporté l'examen en attendant les négociations sur le plan de mise en œuvre pour les dix prochaines années de l'entente.

**8.47** Enfin, bien que chaque entente sur des revendications territoriales prévoit la rédaction d'un rapport annuel public, le rapport ne traite d'aucune des questions susmentionnées ni des questions traitées dans les quatre études de cas (voir la page 11).

**Absence de rapports sur le rendement**

**8.48** Les rapports annuels sur les ententes concernant les revendications territoriales ne permettent pas au gouvernement fédéral de pleinement rendre compte à ce sujet. Les comités de mise en œuvre de chaque entente doivent rédiger un rapport annuel et le soumettre aux parties signataires. Nous nous attendions à ce que ces rapports annuels renferment de l'information qui serait utile aux intéressés comme moyen d'obliger les parties responsables à rendre compte de la mesure dans laquelle les objectifs ont été atteints. Ces rapports devraient renseigner le lecteur sur ce qui fonctionne bien ou sur ce qui ne fonctionne pas. Pourtant, les ententes n'indiquent rien sur la façon de rédiger ces rapports, exception faite de l'entente avec les Inuits du Nunavut où il est question de la nécessité de faire état des préoccupations des membres du comité.

**8.49** Notre examen des rapports annuels nous a permis de noter que ces documents n'étaient pas axés sur les résultats. On y parle surtout d'événements et d'activités au lieu de fournir une information qui permettrait de juger de la manière dont chaque partie assume ses responsabilités. Par exemple :

- les rapports ne présentaient pas de description générale des mesures prévues pour honorer les obligations qui ne l'ont pas encore été ni leur lien avec les objectifs visés;
- ils ne présentaient pas d'échéancier pour l'atteinte des objectifs de rendement;
- ils ne renfermaient pas d'informations sur le rendement, en particulier en ce qui concerne l'atteinte des objectifs;
- il n'existe aucun mécanisme permettant de contrevérifier l'exactitude de l'information présentée, y compris l'information provenant d'autres ministères.

**8.50 Principes de base des rapports efficaces.** Dans notre Rapport de mai 2003, chapitre 1, « L'évaluation des rapports ministériels sur le rendement », nous proposons cinq attributs nécessaires à la rédaction d'un bon rapport (voir la pièce 8.3). Pourtant, dans notre examen des rapports annuels sur les ententes concernant les revendications territoriales, nous n'avons relevé aucun exemple de l'application de ces critères.

**8.51** Dans notre Rapport de décembre 2000, chapitre 19, « L'information sur le rendement communiquée au Parlement : les progrès sont trop lents », nous avons noté trois facteurs qui contribuent à la faiblesse des rapports présentés par les ministères et les organismes fédéraux :

- Les principes fondamentaux d'un bon rapport ne sont ni compris ni appliqués.
- La communication d'informations sur le rendement a des dimensions politiques.
- Il existe peu d'incitatifs à la production d'un bon rapport et peu de sanctions à la production d'un mauvais.

**8.52** Nous n'avons pas cherché à vérifier si les parties aux ententes sur les revendications territoriales comprennent les principes fondamentaux à respecter pour la production d'un bon rapport, mais il est clair qu'elles n'en tiennent pas compte pour la production de leurs rapports annuels. Nous croyons aussi que les lacunes du processus de mise en œuvre contribuent à

---

### Pièce 8.3 Attributs d'un bon rapport

- Présentation claire du contexte organisationnel et des résultats stratégiques
- Attentes en matière de rendement énoncées clairement et concrètement
- Résultats clés présentés en regard des attentes
- Information sur le rendement crédible et pondérée
- Utilisation évidente de données sur le rendement

cette situation. Enfin, bien que les rapports annuels soient présentés au Parlement, ils ne reçoivent que peu d'attention. Toutes ces lacunes que présentent les rapports affaiblissent la reddition de comptes.

**8.53 Recommandation.** Affaires indiennes et du Nord Canada devrait collaborer avec les autres signataires des ententes sur les revendications territoriales en vue de repenser les rapports annuels à présenter dans le cadre de l'entente avec les Gwich'in et de l'accord avec les Inuits du Nunavut afin qu'ils soient davantage axés sur les résultats.

**Réponse du Ministère.** D'accord. Par l'entremise des comités de mise en œuvre, le Ministère s'emploiera, en collaboration avec les autres parties aux ententes, à renforcer la reddition de comptes au moyen des rapports annuels en veillant à ce que ces derniers fassent état avec exactitude et réalisme des progrès réalisés dans la mise en œuvre. Nous reconnaissons que toutes les parties doivent avoir une volonté commune de surmonter leurs différences.

#### **Collaboration et engagement qu'impose la reddition de comptes partagée**

**8.54** Dans notre Rapport d'avril 1999, chapitre 5, « Les mécanismes de collaboration : les enjeux pour le gouvernement fédéral », nous présentons une étude sur les mécanismes de collaboration établis par les ministères et les organismes fédéraux pour la prestation de programmes et de services. Nous y proposons un cadre pour comprendre l'obligation de rendre compte dans le cas des ententes mettant à contribution deux ou plusieurs parties, comme c'est le cas pour les ententes sur les revendications territoriales. Nous parlons de la présentation de rapports crédibles comme un moyen essentiel d'assurer une reddition de comptes efficace. Enfin, nous indiquons également qu'une bonne reddition de comptes repose sur plusieurs conditions autres que le fait de présenter des rapports crédibles, notamment :

- des attentes claires et convenues;
- des rôles et des responsabilités clairement définis;
- un équilibre entre les attentes et les capacités;
- des procédés raisonnables d'examen, d'évaluation de programme et de vérification.

**8.55** Nous avons relevé plusieurs cas où ces aspects sont faibles. Par exemple, les quatre désaccords décrits dans les études de cas (voir les pages 11 et 12) illustrent l'écart existant entre les attentes du gouvernement fédéral et celles des bénéficiaires des ententes sur les revendications territoriales. Nous avons également constaté dans le cadre de notre examen du processus décisionnel pour régler les questions difficiles qu'il y a imprécision dans la définition des rôles et des responsabilités.

**8.56** Le partage de l'obligation de rendre compte exige que toutes les parties soient prêtes à surmonter leurs différences. De plus, l'une des parties doit assumer la direction de l'exercice. L'attribution de cette responsabilité doit se faire en tenant compte des niveaux de compétence et de participation des diverses parties. L'exercice de cette responsabilité exige travail, engagement et collaboration avec les autres partenaires. À notre avis, le gouvernement

possède les ressources et les capacités pour assumer ce rôle, même s'il n'en a pas l'obligation implicite. Mais, il ne peut le faire sans l'assentiment de toutes les parties.

## Gestion des responsabilités fédérales

### Une saine gestion exige la réalisation des activités prévues, le respect des obligations contractées et l'atteinte des résultats désirés

**8.57** Pour assumer la direction de l'exercice, il faut au départ s'y engager résolument. Cela veut dire que le Ministère doit avoir non seulement la volonté de collaborer avec les autres parties, mais aussi celle de gérer ses propres responsabilités avec l'intention de réussir. Nous avons examiné comment le Ministère a géré ses responsabilités pour la mise en œuvre des deux ententes sur les revendications territoriales. S'il ne mesure pas les progrès dans l'application des ententes, le Ministère ne peut satisfaire à une exigence fondamentale de la reddition de comptes, c'est-à-dire prouver le succès de son entreprise. Dans l'ensemble, nous avons évalué que son processus de gestion était inadéquat.

**8.58** Dans notre rapport de septembre 1998, chapitre 14, « Affaires indiennes et du Nord Canada : les revendications territoriales globales », nous avons noté que le Ministère est doté d'un système d'information sur ses obligations en matière de revendications territoriales qui lui permet de gérer les ententes sur les revendications. Ce système d'information consigne les données sur les progrès, la situation, les dates importantes pour les projets et sur les opérations de tous les ministères fédéraux investis de responsabilités en vertu de ces ententes. Nous avons également constaté, en 1998, que les données de ce système sont trop générales pour être utiles comme moyen d'évaluer le respect de certaines obligations. En outre, ce système ne contient que des données sur les activités et les processus et non sur les résultats obtenus ou les coûts engagés.

**8.59** Nous avons relevé, au cours de notre vérification, les mêmes lacunes. Nous avons constaté que le système d'information énumère les mesures précises adoptées par le gouvernement fédéral pour remplir chaque obligation, mais il n'indique pas si elles ont permis de progresser vers la mise en œuvre complète des ententes.

**8.60** En conséquence, ce système d'information n'est d'aucune utilité comme moyen d'indiquer aux gestionnaires si leurs activités favorisent l'atteinte des objectifs des ententes. En outre, il est devenu évident à la suite de nos discussions avec des représentants du Ministère que ce dernier s'emploie à remplir à la lettre les obligations énumérées dans le plan de mise en œuvre, mais qu'il ne se soucie guère d'évaluer le succès avec lequel il assume ses obligations en fonction des résultats obtenus et en fonction de sa performance globale.

**8.61** Dans le document du Secrétariat du Trésor intitulé *Les résultats pour les Canadiens et les Canadiennes — Un cadre de gestion pour le gouvernement du Canada*, le gouvernement fédéral préconise la gestion en fonction des résultats et non seulement en fonction des activités. Il demande à ses gestionnaires de ne pas seulement évaluer les activités et les résultats, mais

surtout de mesurer l'impact de leurs programmes. Nous n'avons rien pu trouver dans le système d'information sur les obligations en matière de revendications territoriales qui permettrait au Ministère d'offrir de meilleurs services à la population canadienne en cernant les forces et les faiblesses des programmes et en départageant ce qui fonctionne de ce qui ne fonctionne pas. À cette fin, il faudrait qu'existent des outils comme des échéanciers et des listes d'objectifs intermédiaires permettant d'évaluer l'impact des activités fédérales sur le respect des obligations et la réalisation des objectifs que prévoient les ententes sur les revendications territoriales.

**8.62** Dans notre Rapport de 2001, chapitre 12, « Suivi des recommandations formulées dans des rapports antérieurs », nous examinons les progrès réalisés à la suite de nos constatations et recommandations présentées dans notre Rapport de 1998 sur la gestion des ententes sur les revendications territoriales. Dans ce suivi, nous avons souligné que le Ministère était en train de mettre au point un nouveau système de contrôle, à savoir le système de suivi des obligations découlant des traités, comme successeur possible du système d'information sur les obligations en matière de revendications territoriales. Le Ministère nous a informés au cours de notre vérification que le nouveau système de suivi n'était pas assez efficace pour remplacer le système d'information sur les obligations en matière de revendications territoriales.

**8.63 Recommandation.** Affaires indiennes et du Nord Canada devrait modifier son système d'information sur les obligations en matière de revendications territoriales pour s'assurer qu'il traite non seulement des obligations, mais également des résultats, et qu'il présente les échéanciers établis ainsi que les objectifs intermédiaires à atteindre de manière à ce que puissent être évalués les progrès accomplis.

**Réponse du Ministère.** Il a été décidé de remplacer le système d'information sur les obligations en matière de revendications territoriales. Une proposition de projet a été présentée pour approbation au Comité de la technologie de l'information, et nous avons trouvé des fonds pour la conception et l'élaboration d'un nouveau système de rapports sur les obligations. Dans la mesure du possible, nous tiendrons compte de vos recommandations et observations dans la conception du nouveau système.

### **Le Ministère ignore ce que coûtera la mise en œuvre des diverses ententes sur les revendications territoriales**

**8.64** La gestion axée sur les résultats exige de suivre chaque initiative de près, et cela du début à la fin. Cela veut dire qu'il faut énoncer clairement les résultats escomptés et assurer la réalisation du programme ou la prestation des services. Cela impose également d'établir les coûts des mesures nécessaires pour honorer les obligations et présenter ces coûts aux Canadiens de manière à ce qu'ils en comprennent la justification.

**8.65** Une série d'activités s'est déroulée après que chacune des deux ententes sur les revendications territoriales a reçu la sanction royale. Nous nous attendions à ce que le Ministère informe le Parlement des

dépenses engagées à l'égard de ces deux ententes. Pour ce faire, le Ministère aurait dû faire le relevé de ses dépenses directes et indirectes et obtenir le même genre de données des autres ministères concernés.

**8.66** Nous avons été incapables de trouver de telles données financières pour l'une ou l'autre des ententes, et nous n'avons pu retracer aucun processus servant à recueillir l'information financière à utiliser pour la gestion des ententes. Nous avons remarqué, cependant, qu'au moment de signer les deux plans de mise en œuvre, les parties se sont entendues sur des transferts de capital de 1,12 milliard de dollars aux Inuits du Nunavut entre 1990 et 2007 et de 141 millions de dollars aux Gwich'in entre 1992 et 2007. Nous avons également relevé que le Ministère s'était engagé à travailler de manière constante à assumer les responsabilités que lui confèrent les ententes. Cependant, les coûts des activités requises à cette fin ne figurent pas dans les rapports.

**8.67** Toutefois, le budget d'Affaires indiennes et du Nord Canada et de plusieurs autres ministères visés par les ententes devait augmenter afin de couvrir les coûts de la mise en œuvre des ententes. Pourtant, les coûts de gestion des ententes sont seulement signalés dans le *Rapport sur les plans et les priorités* de 2003-2004 d'Affaires indiennes et du Nord Canada. Ce rapport donne le total des dépenses prévues, pour ce Ministère, pour la mise en œuvre des ententes, mais il ne fournit pas de plan de dépenses pour l'une ou l'autre de ces ententes. Le Ministère déclare que les frais imputables au gouvernement pour la gestion des ententes sur les revendications territoriales sont peu importants, mais nous n'avons pu trouver de données à l'appui de cette affirmation.

**8.68** Nous avons recommandé à la suite de nos vérifications des ententes sur les revendications territoriales en 1998 et encore en 2001 que le Ministère recueille ce genre d'information et qu'il la présente dans des rapports. De plus, le Comité permanent des comptes publics est d'accord sur la nécessité de produire cette information.

**8.69 Recommandation.** Affaires indiennes et du Nord Canada devrait recueillir et déclarer annuellement les coûts engagés par lui et les autres ministères concernés pour les activités du gouvernement fédéral liées à chaque entente sur les revendications territoriales, ainsi que les coûts indirects s'y rattachant.

**Réponse du Ministère.** Le Ministère fait connaître la grande majorité des coûts de mise en œuvre des obligations liées aux ententes sur les revendications territoriales dans les rapports annuels concernant les ententes individuelles sur les revendications territoriales. Il ne pense pas qu'il serait possible ou particulièrement utile d'obliger les ministères fédéraux à entreprendre un suivi de chaque dollar consacré au fonctionnement et à l'entretien, et cela pour chacune des ententes prises individuellement. Les pratiques actuelles du Ministère en matière de production de rapports satisfont dans toute la mesure du possible à la recommandation contenue dans le rapport de 1998. De plus, sous certains aspects, la mise en œuvre des programmes gouvernementaux aux termes de la législation assure également,

ou contribue à assurer, le respect des obligations liées aux revendications territoriales. Dans un tel contexte, il est plus important de satisfaire aux obligations que d'essayer de déterminer si le respect de celles-ci a entraîné des coûts supplémentaires.

### **Le Ministère doit améliorer sa coordination des activités fédérales relatives aux ententes sur les revendications territoriales**

**8.70** La loi créant le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien lui confie une vaste gamme de responsabilités très diverses pour la coordination des activités du gouvernement fédéral au Yukon, dans les Territoires du Nord-Ouest ainsi qu'au Nunavut. Nous nous attendions à ce que le Ministère comprenne clairement quelles étaient ces responsabilités.

**8.71** Le Ministère nous a informés qu'il collabore avec les autres ministères pour faire en sorte que tous les ministères fédéraux honorent les obligations que le plan de mise en œuvre impose au gouvernement fédéral.

**8.72** La nécessité d'assurer la coordination de l'activité fédérale pour la mise en œuvre des ententes sur les revendications territoriales est bien précisée dans le chapitre 10 de l'entente avec les Gwich'in qui traite des mesures économiques, et dans l'article 24 de l'entente avec les Inuits du Nunavut où il est question de mesures pour développer la capacité économique des Inuits. Ces dispositions obligent le Ministère à coordonner les activités de plusieurs ministères.

**8.73** L'adjudication de marchés fédéraux pour des biens et services est l'une de ces activités. Nous nous attendions à ce que le Ministère dispose d'un processus précis pour gérer cette activité et évaluer la mesure dans laquelle les objectifs ont été atteints. Une telle démarche aurait dû comprendre un dispositif de collaboration avec les deux autres ministères responsables, à savoir Travaux publics et Services gouvernementaux Canada ainsi que le Secrétariat du Conseil du Trésor.

**8.74** Affaires indiennes et du Nord Canada nous a informés qu'il s'acquittait de cette fonction en rappelant aux autres ministères leurs obligations en matière de passation de marchés. Il a indiqué aussi qu'il continuait de tenter d'influencer le Secrétariat et Travaux Publics et Services gouvernementaux Canada pour qu'ils respectent leurs obligations. Il nous a en outre informés qu'il croit que les politiques du Conseil du Trésor sur l'approvisionnement s'harmonisent avec les ententes sur les revendications territoriales. Pourtant les parties à l'entente continuent d'être en désaccord à ce sujet. Après notre vérification, les représentants du Ministère nous ont informés qu'ils travaillaient en étroite collaboration avec les représentants du fédéral et de la Nunavut Tunngavik Incorporated pour mettre sur pied un comité directeur afin de régler les problèmes ayant trait à l'article 24 et à la passation des marchés du gouvernement.

**8.75** Au moment de la vérification, nous avons relevé, dans les procès-verbaux d'un comité de mise en œuvre au Nunavut, que des questions étaient soulevées sur la capacité du Ministère à gérer la coordination des

activités. On y déclarait aussi que l'absence de contrôle des contrats par le Ministère rendait plus difficile l'atteinte des objectifs visés par l'article 24.

**8.76** À notre avis, le Ministère n'assure pas efficacement la coordination des responsabilités fédérales afin d'atteindre les résultats envisagés dans le chapitre 10 et l'article 24 de l'entente avec les Gwich'in et de celle avec les Inuits du Nunavut. Qui plus est, au moment où était effectuée notre vérification, le Ministère n'avait pas en place de système pour déterminer si les autres ministères et organismes enfreignent les dispositions des ententes, ni de plan pour régler ce problème.

**8.77 Recommandation.** Affaires indiennes et du Nord Canada devrait améliorer son cadre de coordination afin que le gouvernement du Canada puisse honorer les responsabilités confiées au gouvernement fédéral en vertu des ententes sur les revendications territoriales.

**Réponse du Ministère.** Le Ministère a de fait un rôle de coordination à jouer dans la mise en œuvre des ententes sur les revendications territoriales, rôle qu'il assume dans le contexte de ses relations avec les autres ministères fédéraux, les groupes à l'origine des revendications, les gouvernements territoriaux ainsi que les conseils et comités mis sur pied aux termes des ententes en question.

Cette année, le Ministère a restructuré et simplifié le Comité directeur fédéral de l'autonomie gouvernementale et des revendications globales, en conformité avec son Cadre de gestion du rendement, en se donnant pour objectif de créer une vision fédérale commune. Il continuera de collaborer avec ce comité pour s'assurer que les questions liées à la mise en œuvre sont portées à l'attention des cadres supérieurs des ministères fédéraux.

## Le transfert de responsabilités au Yukon

### Le transfert de responsabilités au Yukon est terminé

**8.78** Nous avons examiné si le Ministère s'était doté de dispositifs pour gérer ses responsabilités en ce qui concerne le transfert de responsabilités au Yukon, et dans quelle mesure il doit rendre compte de ces responsabilités.

**8.79** Le transfert de responsabilités au Yukon comprenait deux grandes étapes. La première a été la négociation des domaines devant faire l'objet du transfert; la seconde, a été la mise en œuvre, pour laquelle il a fallu préciser les détails du transfert. Au cours de notre vérification, nous nous sommes penchés sur l'étape de la mise en œuvre, mais seulement en ce qui a trait aux activités du gouvernement fédéral. Nous avons choisi ce sujet pour deux raisons. D'abord, le transfert de responsabilités a été un événement historique constituant un important pas en avant dans l'édification de la nation. Deuxièmement, le Ministère entreprend un processus similaire dans les Territoires du Nord-Ouest. Le Ministère pourrait appliquer toute leçon tirée de cette vérification au processus de transfert de responsabilités aux Territoires du Nord-Ouest.

**8.80** En septembre 1998, le gouvernement du Canada, le gouvernement du Yukon et les Premières nations du Yukon ont signé un accord sur le transfert de responsabilités au Yukon. Cet accord établit les paramètres de négociation

pour le transfert au gouvernement du Yukon de responsabilités de type provincial relevant du Programme des affaires du Nord du ministère des Affaires indiennes et du Nord.

**8.81** Le 29 octobre 2001, les gouvernements du Canada et du Yukon ont signé l'accord de transfert au Yukon de responsabilités assurées jusqu'alors par le Programme des affaires du Nord. La mise en œuvre de cet accord a débuté le 1<sup>er</sup> avril 2003 avec l'entrée en vigueur de la *Loi sur le Yukon*. Les tâches clés de la mise en œuvre de cette mesure englobent plusieurs domaines complexes (voir la pièce 8.4).

**8.82** À cette date, environ 260 employés fédéraux avaient accepté un emploi au gouvernement du Yukon. En vertu de l'accord, le gouvernement fédéral verse 36 millions de dollars par année au gouvernement du Yukon pour couvrir les coûts de fonctionnement liés à l'administration et au contrôle des terres et des ressources sur son territoire. Il verse également au gouvernement du Yukon environ 27 millions de dollars sur cinq ans, pour les coûts engagés avant le transfert et comme fonds de transition non récurrents pour lui permettre de s'acquitter de ses nouvelles responsabilités.

### **Le cadre de gestion était inadéquat**

**8.83** Il s'agissait là d'une opération complexe qui a connu un aboutissement positif. Parce qu'elle était si complexe, et englobait tant de domaines d'activité, nous aurions cru que le Ministère jugerait bon d'effectuer un examen de la gestion du risque avant même que ne s'amorce la mise en vigueur de l'entente. À cette fin, il lui aurait fallu établir un cadre de gestion pour identifier les projets, préciser les délais et les étapes importantes, et, en général, cerner et réduire les risques. Affaires indiennes et du Nord Canada et le gouvernement du Yukon avaient la responsabilité commune de mettre en œuvre l'accord de transfert des responsabilités. Ils ont nommé plusieurs groupes de travail et ont dressé des plans, mais le Ministère a sous-estimé le temps et les ressources nécessaires pour accomplir le travail. Un cadre de gestion détaillé aurait permis d'accomplir cet exercice de façon plus ordonnée et moins stressante pour les personnes concernées.

#### **Pièce 8.4 Tâches clés de la mise en œuvre de l'accord de transfert au Yukon de responsabilités assurées jusqu'alors par le Programme des affaires du Nord**

- Transfert de responsabilités jusqu'alors assurées par le Programme des affaires du Nord au Yukon
- Prise de mesures en vue de l'adoption ou de l'abrogation de lois fédérales
- Mutation des employés fédéraux
- Transfert des propriétés, des biens, des contrats et des documents
- Transfert des responsabilités pour la lutte contre l'incendie
- Transfert de certaines responsabilités en matière d'environnement, y compris les responsabilités pour l'évaluation et la remise en état des sites contaminés

### Le Ministère a tenu le Parlement informé des progrès

**8.84** Pendant le transfert des responsabilités, le Ministère a tenu le Parlement informé des changements au calendrier. Cependant, comme le Ministère a effectué le transfert dans le cadre de ses opérations normales, il n'avait pas de budget distinct pour gérer le processus. Ainsi, il n'a pas soumis de rapport présentant les coûts du transfert.

### Une occasion s'offre au Ministère d'évaluer l'efficacité avec laquelle s'est effectué le transfert de responsabilités au Yukon

**8.85** Il faut remonter 70 ans en arrière pour trouver un transfert semblable de responsabilités pour des ressources foncières et hydriques, c'est-à-dire à l'époque où le gouvernement fédéral a transféré des responsabilités similaires aux provinces des Prairies. Le Ministère est maintenant engagé dans un exercice semblable dans les Territoires du Nord-Ouest. Nous nous attendons à ce que le Ministère évalue le processus de mise en œuvre de l'accord de transfert de responsabilités au Yukon afin d'améliorer le processus. Nous croyons savoir qu'il a justement l'intention de mener un tel exercice.

**8.86 Recommandation.** Affaires indiennes et du Nord Canada devrait faire une évaluation de sa gestion du transfert de responsabilités au Yukon afin d'en tirer des leçons.

**8.87 Recommandation.** Affaires indiennes et du Nord Canada devrait s'assurer qu'il possède un cadre approprié pour gérer la phase de mise en œuvre du transfert de responsabilités aux Territoires du Nord-Ouest.

**Réponse du Ministère.** Le transfert au gouvernement du Yukon des responsabilités liées à la gestion des terres et des ressources a constitué une tâche extrêmement importante et complexe. Malgré le caractère novateur et la complexité de nombreux aspects de l'initiative, le processus de mise en œuvre s'est remarquablement bien déroulé, ce qui est attribuable en grande partie au dévouement et à l'esprit de collaboration des fonctionnaires concernés, qu'ils soient du gouvernement fédéral ou du gouvernement territorial.

Il ne fait aucun doute cependant que des améliorations pourraient et devraient être apportées lorsque des ententes similaires seront mises en œuvre ultérieurement dans les Territoires du Nord-Ouest et au Nunavut.

Le Ministère accepte la recommandation voulant que nous dégagions des leçons utiles du transfert de responsabilités au gouvernement du Yukon. Comme le souligne à juste titre le chapitre, ce travail est déjà amorcé. Les moyens à mettre en œuvre pour renforcer le cadre de gestion de la mise en œuvre constitueront l'un des points à examiner au cours de cet exercice. Le Ministère prévoit qu'auront été dégagées au tout début de 2004 les leçons utiles à retenir, de manière à ce que l'expérience acquise collectivement à la suite du transfert des responsabilités au gouvernement du Yukon puisse être communiquée bien avant le début de la planification de la mise en œuvre du transfert des responsabilités aux autres territoires.

## Conclusion

**8.88** Les processus d’Affaires indiennes et du Nord Canada pour gérer ses responsabilités en vertu des ententes sur les revendications territoriales avec les Inuits du Nunavut et les Gwich’in des Territoires du Nord-Ouest ou pour assurer le transfert de responsabilités fédérales au Yukon, étaient incomplets.

**8.89** Les ententes sur les revendications territoriales comportaient des obligations bien précises. Le Ministère a accordé trop d’attention à leur gestion. Il n’a pas fixé d’échéancier précis pour évaluer le rendement ni établi des mécanismes de rétroaction pour améliorer le rendement du gouvernement fédéral.

**8.90** Le Ministère a exercé certaines activités de gestion pour le transfert de responsabilités au Yukon, mais il ne s’est pas doté d’un cadre de gestion globale satisfaisant pour planifier et gérer la mise en œuvre. Bien que le transfert ait eu un résultat positif, l’absence d’un tel cadre a exposé le Ministère et le gouvernement fédéral au risque que les tâches nécessaires pour mener l’exercice à bien ne soient pas précisées ou gérées selon une suite logique.

**8.91** Le Ministère respecte son obligation de rendre compte au Parlement en ce qui a trait au transfert de responsabilités au Yukon. Mais cela n’a pas été le cas en ce qui concerne les deux ententes sur les revendications territoriales que nous avons examinées.

**8.92** Le Ministère, en collaboration avec les bénéficiaires des ententes sur les revendications territoriales et les gouvernements territoriaux, doit rendre compte au Parlement du Canada, aux assemblées législatives des Territoires et aux bénéficiaires des ententes susmentionnées de sa gestion des responsabilités fédérales découlant des ententes. Le Ministère ne peut pas faire cavalier seul pour assurer le succès des ententes. Il doit de toute évidence avoir une stratégie pour atteindre les objectifs dont il est question dans les ententes et honorer les obligations qui en découlent. Il doit également prendre l’initiative et collaborer avec les deux autres parties afin de dresser un plan de travail qui permette d’atteindre les objectifs. À notre avis, il pourrait commencer par mieux rendre compte au Parlement de la manière dont il s’acquitte de ses responsabilités et des obligations découlant des ententes sur les revendications territoriales.

**8.93 Le respect de l’esprit des ententes.** Le but des ententes sur les revendications territoriales est de clarifier les droits sur les terres et les ressources afin de faciliter la croissance économique et l’autosuffisance des groupes qui en sont bénéficiaires. Mais les ententes créent également des obligations que le gouvernement fédéral et les autres signataires doivent honorer. Toutefois, le Ministère, pour sa gestion des deux ententes que nous avons vérifiées, s’en est tenu uniquement à la lettre des obligations, semblant ne pas tenir compte des objectifs ni de l’esprit ou de l’intention des ententes. Le Ministère, en gérant les ententes sans avoir cherché les meilleurs moyens

d'en réaliser les objectifs, a suscité une certaine frustration chez les bénéficiaires à l'endroit du gouvernement fédéral.

**8.94 La collaboration entre toutes les parties.** Le gouvernement fédéral n'est pas le seul à devoir assurer le succès des ententes sur les revendications territoriales au sujet du développement économique à long terme des bénéficiaires. Ces ententes exigent de toutes les parties qu'elles travaillent ensemble dans le meilleur intérêt des bénéficiaires et de tous les Canadiens. Quand la bonne volonté n'y est plus, cela indique souvent qu'il y a un manque de collaboration entre toutes les parties. Comme cela est dit dans le jugement Eastmain, la collaboration doit être le reflet de la bonne foi et de la bonne volonté des parties et elle présuppose que chaque partie accepte d'assumer ses obligations à l'égard des autres.

**Réponse du Ministère.** Les commentaires formulés quant à l'accent mis sur les obligations plutôt que sur les objectifs constituent un point de forte divergence entre le Ministère et le Bureau du vérificateur général.

Le Ministère ne nie pas l'importance d'atteindre les objectifs des ententes, mais il faut savoir que toutes les parties sont d'accord pour dire que le meilleur moyen d'atteindre les objectifs est de se plier aux obligations énoncées dans les ententes et précisées dans les plans de mise en œuvre. C'est pourquoi le succès de la mise en œuvre doit être jaugé en regard de la mesure dans laquelle les obligations sont respectées.

## À propos de la vérification

### Objectif

La vérification avait pour objectif d'évaluer la mesure dans laquelle :

- Affaires indiennes et du Nord Canada s'est doté de processus pour gérer ses responsabilités à l'égard du transfert de responsabilités au Yukon et à l'égard de la mise en œuvre des ententes sur les revendications territoriales conclues avec les Inuits du Nunavut et les Gwich'in des Territoires du Nord-Ouest;
- Le Ministère a l'obligation de rendre compte de ses responsabilités pour le Nord.

### Étendue et méthode

Nous avons effectué notre vérification principalement dans les locaux de l'administration centrale d'Affaires indiennes et du Nord Canada et nous nous sommes également rendus aux bureaux régionaux du Ministère à Whitehorse, Yellowknife et Iqaluit.

L'équipe de vérification a interviewé des membres du personnel du Ministère et a examiné les documents pertinents sur les processus de gestion ayant trait aux trois domaines vérifiés, à savoir le transfert de responsabilités au Yukon, l'entente sur les revendications territoriales conclue avec les Inuits du Nunavut et l'entente sur les revendications territoriales conclue avec les Gwich'in. Nous avons également interviewé d'autres intervenants principaux.

### Critères

Les critères de vérification, entre autres choses, présupposaient que le Ministère, pour gérer le transfert de responsabilités à des entités administratives du Nord, avait posé les gestes suivants :

- Définir clairement son rôle et ses responsabilités pour la gestion du transfert de fonctions administratives à la population du Nord.
- Énoncer clairement les tâches et les activités requises, c'est-à-dire :
  - fixer des objectifs clairs et à long terme après avoir discuté des plans stratégiques et opérationnels avec les groupes concernés et en tenir le Ministère informé;
  - se doter des ressources nécessaires pour exécuter ses tâches et ses obligations;
  - avoir la capacité de s'acquitter de ses responsabilités législatives en ce qui a trait à la coordination des obligations fédérales découlant des ententes sur les revendications territoriales;
  - procéder à des examens du rendement en temps opportun;
  - se servir de l'information sur le rendement pour améliorer le rendement à l'avenir;
  - étayer les résultats clés à l'aide de données crédibles.
- Soumettre un rapport au Parlement qui présente clairement, de manière articulée et en temps opportun, ses attentes en matière de rendement.
- Soumettre des rapports qui présentent clairement, de manière articulée et en temps opportun, les résultats clés en regard des attentes.

### Équipe de vérification

Vérificateur général adjoint : Ron Thompson

Directeur principal : Jeff Greenberg

Directeur : Martin Ruben

Mary-Jo Jacksic

Catherine Johns

Stacey Wowchuk

Pour obtenir de l'information, veuillez joindre le service des Communications, en composant le (613) 995-3708 ou le 1 888 761-5953 (sans frais).

# Rapport de la vérificatrice générale du Canada à la Chambre des communes — Novembre 2003

## Table des matières principale

|                    |  |
|--------------------|--|
|                    | Questions d'une importance particulière — 2003<br>Avant-propos et Points saillants   |
| <b>Chapitre 1</b>  | Les technologies de l'information : le Gouvernement en direct  |
| <b>Chapitre 2</b>  | La reddition de comptes et l'éthique au gouvernement   |
|                    | <b>Vérification à l'échelle gouvernementale des activités de commandite, de publicité et de recherche sur l'opinion publique</b>   |
| <b>Chapitre 3</b>  | Le Programme de commandites  |
| <b>Chapitre 4</b>  | Les activités de publicité   |
| <b>Chapitre 5</b>  | La gestion de la recherche sur l'opinion publique  |
| <b>Chapitre 6</b>  | La protection du patrimoine culturel au gouvernement fédéral   |
| <b>Chapitre 7</b>  | Développement des ressources humaines Canada et la Commission de l'assurance-emploi du Canada — Mesure du rendement du programme de prestations de revenu de l'assurance-emploi et établissement de rapports |
| <b>Chapitre 8</b>  | Affaires indiennes et du Nord Canada — Transfert des responsabilités fédérales à la population du Nord   |
| <b>Chapitre 9</b>  | Le développement économique des collectivités des Premières nations : les mécanismes institutionnels   |
| <b>Chapitre 10</b> | Autres observations de vérification  |
| <b>Annexes</b>     |  |

