



Indian and Northern
Affairs Canada

Affaires indiennes
et du Nord Canada

Rapport final

Évaluation de la mise en œuvre de l'autonomie gouvernementale et des accords sur l'autonomie gouvernementale par le gouvernement fédéral

Numéro de projet : 07065

Février 2011

Direction générale de l'évaluation,
de la mesure du rendement et de l'examen
Secteur de la vérification et de l'évaluation

Canada 

Table des matières

LISTE DE SIGLES ET ACRONYMES	I
RÉSUMÉ	II
RÉPONSE DE LA DIRECTION ET PLAN D'ACTION	VII
1. INTRODUCTION	1
1.1 VUE D'ENSEMBLE	1
1.2 PROFIL	1
1.3 OBJECTIF.....	2
1.4 POPULATION CIBLE	2
1.5 ADMINISTRATION.....	3
1.6 RESSOURCES	4
2. MÉTHODOLOGIE	5
2.1 PORTÉE ET DURÉE	5
2.2 OBJECTIFS DE L'ÉVALUATION	5
2.3 MÉTHODOLOGIE.....	5
2.4 LIMITES ET ÉLÉMENTS À PRENDRE EN CONSIDÉRATION.....	7
2.5 RÔLES, RESPONSABILITÉS ET ASSURANCE DE LA QUALITÉ	8
3. CONTEXTE	9
4. PROFILS DE TROIS COLLECTIVITÉS AUTONOMES	14
4.1 ACCORD SUR LES REVENDICATIONS TERRITORIALES DES INUIT DU LABRADOR	14
4.2 ENTENTE SUR L'AUTONOMIE GOUVERNEMENTALE DE LA PREMIÈRE NATION DES GWITCHIN VUNTUT.....	20
4.3 ENTENTE SUR L'ÉDUCATION AVEC LE MI'KMAW KINA'MATNEWWEY, ACCORD SUR L'ÉDUCATION DES MI'KMAW DE LA NOUVELLE-ÉCOSSE.....	25
5. CONSTATATIONS DE L'ÉVALUATION : PERTINENCE	32
5.1 HARMONISATION AVEC LES PRIORITÉS DU GOUVERNEMENT	32
5.2 CONCORDANCE AVEC LES RÔLES ET LES RESPONSABILITÉS DU GOUVERNEMENT FÉDÉRAL.....	33
5.3 BESOIN CONTINU.....	34
5.4 PERSPECTIVES DES AUTOCHTONES	34
6. CONSTATATIONS DE L'ÉVALUATION : RENDEMENT	45
6.1 ÉTAT ACTUEL DES ACCORDS SUR L'AUTONOMIE GOUVERNEMENTALE ET DES NÉGOCIATIONS.....	45
6.2 ÉVALUATION QUANTITATIVE	48
6.3 ÉVALUATION QUALITATIVE	55
7. CONSTATATIONS DE L'ÉVALUATION : EFFICACITÉ ET RENTABILITÉ	64
8. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS	67
ANNEXE A – BIBLIOGRAPHIE DE L'ANALYSE DOCUMENTAIRE	68

Liste de sigles et acronymes

ACD	Accord-cadre définitif
AGC	Autonomie gouvernementale des collectivités
AIL	Association des Inuits du Labrador
AINC	Affaires indiennes et du Nord Canada
ARTC	Accord sur une revendication territoriale globale
ARTIL	Accord sur les revendications territoriales des Inuit du Labrador
ATF	Accord de transfert financier
C.-B.	Colombie-Britannique
CBJNQ	Convention de la Baie-James et du Nord québécois
CEMRE	Comité de l'évaluation, de la mesure du rendement et de l'examen
CNEQ	Convention du Nord-Est québécois
DGEMRE	Direction générale de l'évaluation, de la mesure du rendement et de l'examen
EF	Exercice financier
EP	Entente de principe
ERA	Ententes sur les répercussions et les avantages
IBC	Indice du bien-être des collectivités
MK	Mi'kmaw Kina'matnewey
N.-É.	Nouvelle-Écosse
PDI	Politique sur le droit inhérent
Qc	Québec
SDIL	Société de développement des Inuits du Labrador
T.-N.-L.	Terre-Neuve-et-Labrador
T.N.-O.	Territoires du Nord-Ouest
TIL	Terres des Inuits du Labrador
Yn	Yukon

La politique sur le droit inhérent (PDI) de 1995, l'approche actuelle du gouvernement du Canada en ce qui concerne l'autonomie gouvernementale autochtone, établit la reconnaissance générale, par le gouvernement fédéral, du droit inhérent à l'autonomie gouvernementale à titre de droit ancestral en vertu de l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982*. Les accords sur l'autonomie gouvernementale énoncent les modalités permettant aux groupes autochtones de régir leurs affaires internes, d'endosser une plus grande responsabilité et d'exercer un plus grand contrôle sur la prise de décisions qui touchent leurs collectivités. L'évaluation de la mise en œuvre de l'autonomie gouvernementale et des accords sur l'autonomie gouvernementale vise à déterminer dans quelle mesure le gouvernement du Canada a concrétisé la mise en œuvre de la PDI.

L'évaluation comprenait un examen des activités de négociation et de mise en œuvre de l'autonomie gouvernementale au cours de la période précédant et suivant l'adoption de la PDI. Le Comité de vérification et d'évaluation d'AINC a approuvé le cadre de référence de l'évaluation en avril 2009. Le travail sur le terrain a été mené de septembre 2009 à septembre 2010. Les résultats de l'évaluation sont fondés sur l'analyse et la triangulation des données provenant de l'examen de dossiers et de documents, de l'analyse documentaire, de l'analyse de l'indice du bien-être des collectivités (IBC), d'entrevues avec des répondants clés, de groupes de discussion avec les Premières nations ne participant pas aux activités d'autonomie gouvernementale et d'études de cas de trois collectivités autochtones jouissant de l'autonomie gouvernementale.

La portée de l'évaluation étant très vaste, il est difficile, dans un seul rapport, d'évaluer la négociation, la mise en œuvre et les conséquences d'une question aussi complexe que l'autonomie gouvernementale. Il a également été difficile d'obtenir la participation des collectivités jouissant de l'autonomie gouvernementale en raison de la méthodologie imposée durant l'étude. Pour régler ces problèmes, il a fallu approuver une nouvelle approche à la réunion de novembre 2010 du Comité de l'évaluation, de la mesure du rendement et de l'examen (CEMRE) pour les futurs travaux d'évaluation liés aux accords sur les revendications territoriales globales et aux accords sur l'autonomie gouvernementale.

L'évaluation soutient les conclusions suivantes concernant la pertinence, le rendement, l'efficacité et la rentabilité de ces accords.

Pertinence

L'évaluation a porté sur la pertinence de la mise en œuvre par le gouvernement fédéral de l'autonomie gouvernementale. Pour ce faire, il a fallu déterminer l'harmonisation de l'objectif de la PDI avec les priorités du gouvernement, sa concordance avec les rôles et les responsabilités du gouvernement fédéral ainsi que la preuve d'un besoin continu.

Les conclusions de l'évaluation indiquent que l'objectif de la politique, soit de mettre en œuvre un processus qui permettra de trouver des solutions pratiques et d'habiliter les Autochtones à devenir autosuffisants, demeure très pertinent puisque la politique offre aux collectivités qui

souhaitent négocier un accord sur l'autonomie gouvernementale une solution de rechange viable à la *Loi sur les Indiens*. La politique appuie les priorités du gouvernement fédéral ainsi que les normes internationales tendant vers une plus grande reconnaissance des droits des populations autochtones à l'autonomie gouvernementale. En outre, la négociation et la mise en œuvre de l'autonomie gouvernementale en vertu de la politique sont tout à fait compatibles avec les rôles et les responsabilités du gouvernement fédéral.

L'autonomie gouvernementale est une question qui demeure pertinente aux yeux des Premières nations, des Inuits et des Métis. La PDI offre un cadre de négociation qui confère aux collectivités autochtones la capacité d'exercer leur droit inhérent à l'autonomie gouvernementale. Par ailleurs, l'article 35 prévoit le droit à l'autonomie gouvernementale, mais les tribunaux ont établi des normes élevées pour ce qui est de prouver l'existence et la portée d'un tel droit. D'après les conclusions de l'évaluation, la politique a supprimé la pression de rendre des décisions à cet égard qui s'exerçait sur les tribunaux.

Les organisations autochtones nationales ont fortement critiqué la PDI. Les gouvernements autochtones ont aussi exprimé leur difficulté à établir une relation de gouvernement à gouvernement avec la Couronne. L'examen de la documentation et des discussions avec des membres des Premières nations révèle un sentiment de frustration généralisé à l'égard de ce qui a été accompli dans le cadre de la politique. L'application de l'autonomie gouvernementale aux Métis sans assise territoriale et le lien entre l'autonomie gouvernementale et les traités historiques figurent parmi les questions en suspens.

Rendement

L'évaluation visait aussi à examiner l'atteinte des résultats, et ce, en se fondant sur l'état des accords actuels sur l'autonomie gouvernementale et des négociations; une évaluation quantitative des résultats fondés sur l'analyse de l'indice du bien-être des collectivités actuellement régies par des accords sur l'autonomie gouvernementale ainsi que sur une évaluation qualitative des résultats des études de cas menées dans le cadre de l'évaluation.

À l'heure actuelle, 18 accords sur l'autonomie gouvernementale ont été conclus et 91 tables mènent des négociations sur ce point (70 tables actives et 21 tables inactives). Parmi les tables actives, 50 portent sur des revendications territoriales globales et 20 ont trait à la négociation d'accords distincts ou sectoriels. Il est en outre intéressant de noter que 51 p. 100 des tables actives (soit 36 sur 70) visent la Colombie-Britannique aux termes du processus de négociation des traités dans cette province. Selon un examen réalisé en 2009-2010, quelque 350 000 Autochtones sont représentés aux tables de négociation actives et inactives.

Selon des recherches empiriques, la prise de contrôle de certains pouvoirs à l'égard de l'autonomie gouvernementale et l'existence d'institutions compétentes en matière de gouvernance sont des outils indispensables au succès du développement à long terme des collectivités autochtones. L'analyse de l'IBC indique qu'actuellement, les collectivités autochtones qui ont conclu un accord sur l'autonomie gouvernementale ont un IBC plus élevé que les collectivités des Premières nations (9 points de plus) et les collectivités inuites (4 points de plus), mais néanmoins inférieur à celui de toutes les collectivités canadiennes (11 points de moins).

Sur le plan qualitatif, les collectivités autonomes signalent un avantage de taille lié à l'autonomie gouvernementale. Il s'agit du sentiment renouvelé de dignité qu'elles ressentent du fait d'avoir désormais leur propre gouvernement, de pouvoir l'élire et de prendre des décisions importantes qui touchent leur vie. Certains obstacles au succès ont cependant été recensés, notamment des problèmes liés à la portée et à la complexité de l'exploitation d'un nouveau gouvernement, des attentes irréalistes à l'égard de ce qui peut être accompli grâce à l'autonomie gouvernementale, ainsi que l'accès aux ressources financières.

Efficacité et rentabilité

Il s'avère difficile d'évaluer l'efficacité et la rentabilité dans un contexte d'autonomie gouvernementale, puisqu'il n'existe actuellement aucun point de référence ni cadre reconnu pour mesurer ces aspects dans le contexte des négociations et de la mise en œuvre de l'autonomie gouvernementale. Ces questions feront l'objet d'un examen plus approfondi dans le cadre de l'évaluation des négociations et de la mise en œuvre des accords sur les revendications territoriales globales et sur l'autonomie gouvernementale, prévue pour 2011-2012. Cela permettra de présenter les questions relatives à l'efficacité et à la rentabilité dans le contexte plus large de la négociation et de la mise en œuvre des traités modernes.

Parmi les principales questions liées à l'efficacité et à la rentabilité cernées dans la présente évaluation, il faut citer :

Les négociations sur l'autonomie gouvernementale sont plus longues que prévu : Bien que de nombreuses négociations soient tenues, le nombre d'accords sur l'autonomie gouvernementale signés est inférieur aux attentes lors de la mise en œuvre de la PDI. Les négociations exigent plus de temps que prévu, soit en moyenne 14 ans (16 ans dans le cas des négociations dans le cadre d'un accord sur une revendication territoriale globale (ARTC) et 10 ans pour les accords distincts ou sectoriels)¹.

Les négociations sur l'autonomie gouvernementale sont plus coûteuses que prévu : Étant donné que la période de négociations est plus longue que prévu, le financement par contributions et par prêts aux collectivités autochtones est également plus élevé que prévu. Les contributions et les prêts aux collectivités qui négocient l'autonomie gouvernementale sont évalués à plus d'un milliard de dollars (environ la moitié en prêts et l'autre en financement par contributions). Environ la moitié du financement, soit 488 millions de dollars, est dépensée en Colombie-Britannique relativement au processus de négociation des traités dans cette province. Il convient de noter que lorsque l'autonomie gouvernementale est négociée dans le contexte d'un ARTC, ces chiffres reflètent le coût de l'autonomie gouvernementale et de l'ARTC. En outre, tous les prêts sont consentis aux fins de la négociation de l'autonomie gouvernementale dans le contexte de l'ARTC, puisque les processus visant des accords distincts ou sectoriels ne sont pas admissibles.

¹ Durées fondées sur l'examen annuel des données des tables pour 2009-2010 : sont incluses les tables actives et inactives et celles dont les négociations ont commencé dans le cadre de l'ARTC . Pour les tables de l'extérieur de la Colombie-Britannique, la durée des négociations a été calculée à partir de la date d'acceptation dans le processus; pour ce qui est des tables de cette province, elle se fonde sur la date à laquelle la Commission des traités de la Colombie-Britannique a déclaré les parties prêtes à la négociation.

Les négociations sur l'autonomie gouvernementale se tiennent avec de petites collectivités : C'est particulièrement observable dans le contexte du processus de négociation des traités en Colombie-Britannique. En effet, environ 40 p. 100 des tables de négociation sont tenues avec des collectivités comptant 500 personnes ou moins. En dehors de cette province, environ 60 p. 100 des tables de négociation sont tenues avec des collectivités comptant 5 000 personnes ou moins.

Manque de capacité pour appuyer l'autonomie gouvernementale : Le manque de moyens des collectivités pour mettre en œuvre l'accord sur l'autonomie gouvernementale était l'un des problèmes les plus urgents cités par les répondants clés.

Obstacles possibles aux négociations sur l'autonomie gouvernementale : Des modèles législatifs, comme la *Loi sur la gestion des terres des Premières nations*, la *Loi sur le développement commercial et industriel des Premières nations* et la *Loi sur la gestion du pétrole et du gaz et des fonds des Premières nations*, augmentent les pouvoirs gouvernementaux des Premières nations. Étant donné que les revenus autonomes ne sont pas appliqués à ces modèles législatifs, mais le sont aux accords sur l'autonomie gouvernementale en vertu de la PDI, l'évaluation semble indiquer que l'approche à l'égard de l'application des revenus autonomes pourrait ne pas être uniformisée.

Le renouvellement des ententes financières est ardu : Les négociations sur le renouvellement des ententes sont plus longues que prévu. Dans la majorité des cas, au moins une prolongation est requise avant que de nouvelles ententes financières puissent être établies.

Les évaluateurs ont pris note du nombre d'initiatives en cours à AINC qui visent à aborder les questions d'efficacité et de rentabilité liées à la négociation et à la mise en œuvre de l'autonomie gouvernementale. Parmi celles-ci figurent une nouvelle approche nationale d'harmonisation financière, lancée pour déterminer l'appui financier que fournit le gouvernement fédéral aux groupes autochtones autonomes, et l'initiative récente sur la viabilité de l'autonomie gouvernementale, qui procure une source de fonds pour compenser l'accroissement des obligations relatives à la gouvernance et à d'autres questions liées à l'autonomie gouvernementale.

Conclusions et recommandations

La PDI offre un cadre souple au sein duquel l'autonomie gouvernementale a été et continue d'être négociée. L'autonomie gouvernementale acquise grâce à la PDI demeure pertinente et génère des répercussions positives dont la preuve a été faite dans les collectivités autonomes.

La transition vers l'autonomie gouvernementale se révèle être un processus complexe et cumulatif, et la prestation de programmes et services efficaces demeure une préoccupation majeure pour tous les ordres de gouvernement. Certaines pratiques non efficaces ont été recensées dans les processus de négociation et de mise en œuvre. AINC se penche en ce moment sur plusieurs d'entre elles.

Un manque de vision commune existe entre le gouvernement fédéral et les collectivités autochtones au sujet de l'autonomie gouvernementale et la façon de la rendre opérationnelle dans

le cadre de la PDI. Cela peut entraîner d'importants malentendus et manques de communication en ce qui concerne l'interprétation de la Politique, et aussi contribuer au degré élevé de frustration existant chez les organisations et collectivités autochtones à l'égard de ce qui a été accompli aux termes de la PDI.

Il est recommandé que AINC :

1. Poursuive les initiatives en cours qui visent l'amélioration des processus relatifs à la négociation et à la mise en œuvre des accords sur l'autonomie gouvernementale.
2. Examine la possibilité de mettre en place un mécanisme afin de garantir que les politiques et mesures législatives qui touchent la négociation et la mise en œuvre des accords sur l'autonomie gouvernementale s'appuient mutuellement plutôt que de s'opposer.
3. Envisage la création d'un cadre pour le dialogue avec les organisations et les collectivités autochtones, concernant la façon d'en venir à partager une vision commune de l'autonomie gouvernementale et de la rendre opérationnelle en vertu de la PDI.

Réponse de la direction et plan d'action

Évaluation de la mise en œuvre par le gouvernement fédéral de l'autonomie gouvernementale et des accords sur l'autonomie gouvernementale

Projet 07065

Secteur : Traités et gouvernement autochtone

Réponse de la direction

La négociation et la mise en œuvre des accords sur l'autonomie gouvernementale sont l'un des principaux domaines prioritaires d'AINC. Comme il y a moins d'accords et que les négociations sont plus longues que ce qui avait été prévu au moment de la mise en place de la PDI, AINC, au nom de la Couronne, participe à un certain nombre d'initiatives pour faire progresser l'autonomie gouvernementale et le programme des traités. Les résultats de la présente évaluation appuient les travaux en cours. Ils soulignent également que d'autres travaux sont nécessaires, notamment l'élaboration d'un cadre pour soutenir une stratégie de collecte des données quantitatives et qualitatives afin de mesurer les conséquences de l'autonomie gouvernementale, ainsi que d'un autre cadre pour mesurer l'efficacité et la rentabilité des négociations sur l'autonomie gouvernementale, et sa mise en œuvre. Par ailleurs, l'évaluation fait ressortir l'importance du dialogue pour s'assurer que le gouvernement fédéral et les collectivités autochtones partagent la même vision relativement aux résultats à atteindre au moyen de l'autonomie gouvernementale et que la vision peut raisonnablement s'inscrire dans le cadre de la PDI.

Plan d'action

Recommandations	Mesures	Gestionnaire responsable (titre et secteur)	Dates prévues de début et de fin
1. Poursuivre les initiatives en cours qui visent l'amélioration des processus relatifs à la négociation et à la mise en œuvre des accords sur l'autonomie gouvernementale.	Nous sommes d'accord.		<i>Date de début</i> Continu
	Le Secteur des traités et du gouvernement autochtone (STGA) poursuivra la création de documents d'appui et d'outils, tels que le Système de surveillance des obligations découlant des traités, CLCA.net, le cadre de gestion de la mise en œuvre, des lignes directrices, l'examen des tables et le Federal Action Plan and Profile (FAPP).	DG, Mise en œuvre	<i>Fin</i> Continu
	Nous poursuivons également la mise en œuvre de la nouvelle approche nationale d'harmonisation fiscale ainsi que l'initiative sur la viabilité de l'autonomie gouvernementale.	DG, Élaboration et coordination des politiques	

<p>2. Examiner la possibilité de mettre en place un mécanisme afin de garantir que les politiques et mesures législatives qui touchent la négociation et la mise en œuvre des accords sur l'autonomie gouvernementale s'appuient mutuellement plutôt que de s'opposer.</p>	<p>Nous sommes d'accord.</p>	<p>DG, Mise en œuvre</p>	<p><i>Date de début</i> Continu</p>
	<p>Nous continuerons la sensibilisation auprès des secteurs et des équipes de négociation du STGA.</p> <p>Le STGA examinera la possibilité de mettre en place une vision fondée sur l'autonomie gouvernementale au sein du Ministère, comme on l'a fait pour l'analyse comparative entre les sexes et le développement durable.</p> <p>Le STGA collaborera avec les autres secteurs d'AINC à l'examen des approches des initiatives ne favorisant pas l'autonomie gouvernementale, afin d'aplanir les obstacles empêchant les collectivités autochtones de devenir autonomes en appliquant la politique du Canada sur les revenus autonomes.</p>		<p><i>Fin</i> Continu</p>
<p>3. Envisager la création d'un cadre pour le dialogue avec les organisations et les collectivités autochtones, concernant la façon d'en venir à partager une vision commune de l'autonomie gouvernementale et de la rendre opérationnelle en vertu de la PDI.</p>	<p>Nous sommes d'accord.</p>	<p>DG, Élaboration et coordination des politiques</p>	<p><i>Date de début</i> Continu</p>
	<p>Le STGA examinera la possibilité d'entamer un dialogue avec des groupes autochtones et, au besoin, avec des organisations autochtones nationales (OAN) sur des questions de politique et des positions de négociation, afin de favoriser la compréhension mutuelle des différences sous-jacentes entre les approches de chacun en matière de négociation et de mise en œuvre de l'autonomie gouvernementale.</p> <p>Le STGA examinera la possibilité de collaborer avec d'autres ministères fédéraux à la formulation d'une vision et d'une approche communes pour la mise en œuvre d'une relation de gouvernement à gouvernement conformément à la politique du Canada sur l'autonomie gouvernementale.</p>		<p><i>Fin</i> Continu</p>

Je recommande l'approbation de la réponse de la direction et du plan d'action par le Comité de l'évaluation, de la mesure du rendement et de l'examen :

originale signé par

Judith Moe

Directrice intérimaire, Direction générale de l'évaluation, de la mesure du rendement et de l'examen

J'approuve la réponse de la direction et le plan d'action ci-dessus

originale signé par le programme

La réponse de la direction/ le plan d'action pour l'évaluation de la Politique d'intervention a été approuvé par le Comité de l'évaluation, de la mesure du rendement et de l'examen le 22 février 2011.

1. Introduction

1.1 Vue d'ensemble

L'évaluation de la mise en œuvre par le gouvernement fédéral de l'autonomie gouvernementale et des ententes sur l'autonomie gouvernementale vise à déterminer dans quelle mesure le gouvernement du Canada a simplifié la mise en œuvre de la PDI. La PDI vise l'objectif suivant :

Nous désirons mettre en œuvre un processus qui nous permettra de trouver des solutions pratiques, de restaurer la dignité des peuples autochtones et de les habiliter afin qu'ils deviennent autosuffisants. Les gouvernements autochtones devront exercer leurs pouvoirs de façon responsable en répondant aux besoins et intérêts de leurs peuples. L'application du droit inhérent à l'autonomie gouvernementale donnera aux groupes autochtones les outils dont ils ont besoin pour atteindre cet objectif².

1.2 Profil

La manière dont le Canada aborde l'autonomie gouvernementale des Autochtones a évolué au fil du temps, en réaction aux propositions des groupes autochtones, à l'évolution de la jurisprudence et à la sensibilisation grandissante du public. En 1985, le Canada a adopté la politique sur l'autonomie gouvernementale des collectivités (politique sur l'AGC) pour permettre de négocier des relations en dehors du cadre de la *Loi sur les Indiens*. Bien que la politique sur l'AGC ait suscité beaucoup d'intérêt, elle n'a pas répondu aux besoins et aux attentes des Autochtones. L'approche actuelle du gouvernement fédéral en matière d'autonomie gouvernementale des Autochtones, exprimée par la politique sur le droit inhérent (PDI) de 1995, traduit la reconnaissance générale par le gouvernement fédéral du droit inhérent à l'autonomie gouvernementale en tant que droit ancestral existant en vertu de l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982*.

Les accords sur l'autonomie gouvernementale énoncent les modalités permettant aux groupes autochtones de régir leurs affaires internes, d'endosser une plus grande responsabilité et d'exercer un contrôle accru sur la prise de décisions qui touchent leurs collectivités. Les accords sur l'autonomie gouvernementale peuvent porter sur les exigences relatives aux pouvoirs juridiques ou législatifs autochtones et à leur harmonisation, sur les délégations de pouvoir pour l'administration et la prestation de certains programmes et services fédéraux, ou encore sur des arrangements institutionnels ou administratifs entre les gouvernements autochtones et les autres gouvernements. Les accords sur l'autonomie gouvernementale doivent garantir le maintien de la souveraineté, de la défense et des relations extérieures du Canada, y compris des obligations juridiques internationales du Canada. Ils garantissent la participation égale des hommes et des femmes à la gouvernance et à la définition des priorités de leur collectivité grâce à la protection continue assurée par la *Charte canadienne des droits et des libertés*.

² CANADA. *L'approche du gouvernement du Canada concernant la mise en œuvre du droit inhérent des peuples autochtones à l'autonomie gouvernementale et la négociation de cette autonomie*, ministère des Affaires indiennes et du Nord Canada, 1995, p. 2.

Comme chaque groupe autochtone a ses propres besoins, les négociations n'aboutiront pas à un modèle unique d'autonomie gouvernementale. Les accords sur l'autonomie gouvernementale peuvent revêtir différentes formes, selon les conditions historiques, culturelles, politiques et économiques propres aux groupes autochtones, aux régions et aux collectivités concernés. À l'heure actuelle, certains accords portent sur un seul domaine, comme dans le cas de l'Entente sur l'éducation des Mi'kmaq de Nouvelle-Écosse, ou sur plusieurs domaines, par exemple les structures de gouvernance, les services d'aide sociale et de santé et les ententes financières, comme dans le cas de l'Accord d'autonomie gouvernementale de la Première nation de Westbank, en Colombie-Britannique. Des accords peuvent être négociés avec une seule Première nation, comme celui avec la bande indienne sechelte, en Colombie-Britannique, ou avec un regroupement de collectivités autochtones, comme l'Union des Indiens de l'Ontario ou la Nation nishnawbe-aski, toutes deux en Ontario.

Il y a actuellement 18 accords sur l'autonomie gouvernementale : 15 accords sur des revendications territoriales globales, 2 accords distincts sur l'autonomie gouvernementale et 1 accord sectoriel sur l'éducation. Par ailleurs, une forme d'entente sur l'autonomie gouvernementale découlant de la *Loi sur les Cris et les Naskapis du Québec* rend exécutoires neuf engagements contenus la Convention de la Baie-James et du Nord québécois (CBJNQ) et la Convention du Nord-Est québécois (CNEQ) concernant un régime d'administration locale pour neuf communautés criées et une communauté naskapie. Par ailleurs, on compte 91 tables de négociation : 70 sont actuellement actives et 21 sont inactives. Cela représente 331 collectivités autochtones, incluant 302 Premières nations, 20 collectivités inuites, 9 communautés criées de la Baie-James et quelques entités locales métisses. Pour le moment, la majorité des accords sur l'autonomie gouvernementale et des négociations s'inscrivent dans le contexte des revendications territoriales globales.

1.3 Objectif

L'objectif de l'autonomie gouvernementale est de renforcer les collectivités autochtones en soutenant des gouvernements autochtones stables et durables ainsi qu'une plus grande autosuffisance.

1.4 Population cible

La reconnaissance du droit inhérent part du principe voulant que les peuples autochtones au Canada ont le droit de se gouverner eux-mêmes dans les sphères d'activité qui relèvent des affaires internes de leurs collectivités, qui font partie intégrante de leurs cultures, de leur identité, de leurs traditions, de leurs langues et de leurs institutions et qui rappellent les liens particuliers les unissant à leurs terres et à leurs ressources. Le gouvernement reconnaît que les Indiens, les Inuits et les Métis n'ont pas les mêmes besoins, les mêmes conditions de vie et les mêmes aspirations, et qu'ils peuvent désirer exercer leur droit inhérent à l'autonomie gouvernementale de façons différentes.

1.5 Administration

Signataires autochtones

Les principaux intéressés dans un accord sur l'autonomie gouvernementale sont les signataires autochtones et les collectivités dont ils sont responsables.

Affaires indiennes et du Nord Canada

AINC coordonne les relations entre les signataires au nom du Canada. Le Secteur des traités et du gouvernement autochtone (STGA) d'AINC est chargé de coordonner les négociations et de mettre en vigueur et de mettre en œuvre les accords sur l'autonomie gouvernementale au nom du gouvernement du Canada.

Autres ministères

La politique sur le droit inhérent fait intervenir d'autres ministères fédéraux, lorsque les accords touchent leur sphère de responsabilité ou de compétence. D'autres ministères sont donc appelés à participer aux négociations et à la mise en œuvre des accords sur l'autonomie gouvernementale, pour s'assurer que les arrangements qui en résultent correspondent aux intérêts fédéraux et favorisent une autonomie gouvernementale autochtone et des relations intergouvernementales viables, harmonieuses et durables.

Structures des comités fédéraux

Le Comité directeur fédéral de l'autonomie gouvernementale et des revendications globales est responsable de communiquer des directives aux ministères et organismes fédéraux qui jouent un rôle important dans la mise en œuvre des traités modernes et de l'autonomie gouvernementale. Par ailleurs, un groupe interministériel fédéral sert de forum panfédéral pour l'élaboration et la communication de politiques stratégiques générales et de directives fonctionnelles, et pour le soutien aux opérations régionales et aux activités du Comité directeur fédéral en vue d'assurer la gestion efficace des obligations et des responsabilités du Canada découlant des traités modernes et des accords sur l'autonomie gouvernementale. Aussi, des groupes ou conseils régionaux sont établis ou en voie de l'être dans des régions où des négociations ou des accords de mise en œuvre sont en cours. Ces forums interministériels structurés sont un moyen utile pour assurer la collaboration et le respect des dispositions des accords, conformément aux programmes et processus ministériels.

Gouvernements provinciaux et territoriaux

Les gouvernements provinciaux et territoriaux sont nécessairement des parties intéressées dans les négociations relatives à l'autonomie gouvernementale et les accords sur l'autonomie gouvernementale qui en résultent, lorsqu'il s'agit de domaines relevant normalement de leur compétence. La participation des provinces et des territoires garantit que les ententes conclues s'harmonisent avec les compétences provinciales et autochtones, et que les arrangements

administratifs ou institutionnels nécessaires entre gouvernements sont en place pour soutenir des gouvernements autochtones stables et durables, ainsi que la prestation de programmes et de services.

1.6 Ressources

Le tableau 1 détaille le financement des subventions et des contributions liées aux négociations et à la mise en œuvre de l'autonomie gouvernementale au cours de l'exercice 2009-2010.

Tableau 1 : Subventions et contributions pour l'autonomie gouvernementale (EF 2009-2010)

Subventions et contributions (négociation) ³	25 325 818 \$
Subventions et contributions (mise en œuvre) ⁴	164 849 589 \$
Total	190 175 407 \$

³ Comprend le financement dans le cadre de Rassembler nos forces et le soutien aux négociations sur l'autonomie gouvernementale.

⁴ Ce chiffre n'inclut pas le financement sous forme de subvention dans le cadre l'Entente sur l'éducation des Mi'Kmaq, qui totalise 35 431 000 \$ en 2009-2010.

2. Méthodologie

2.1 Portée et durée

L'évaluation comportait un examen des activités de négociation et de mise en œuvre de l'autonomie gouvernementale au cours de la période précédant et suivant l'adoption de la PDI de 1995. Le Comité de vérification et d'évaluation d'AINC a approuvé le cadre de référence de l'évaluation en avril 2009. Le travail sur le terrain a été effectué de septembre 2009 à septembre 2010.

2.2 Objectifs de l'évaluation

L'évaluation portait sur les questions suivantes :

Pertinence

- Évaluation de l'harmonisation avec les priorités du gouvernement, de la concordance avec les rôles et les responsabilités du gouvernement fédéral ainsi que de la preuve d'un besoin continu.

Rendement

- Évaluation de l'atteinte des résultats.

Efficacité et rentabilité

- Évaluation de l'utilisation des ressources par rapport à la production et à l'atteinte de résultats.

2.3 Méthodologie

Les résultats de l'évaluation et ses conclusions se fondent sur l'analyse et la triangulation des nombreux types de données recueillies :

Examen des documents et des dossiers :

L'équipe d'évaluation a examiné différents dossiers et documents concernant l'approche du gouvernement fédéral en matière de négociation et de mise en œuvre de l'autonomie gouvernementale, ainsi que des accords précis sur l'autonomie gouvernementale et des documents sur la mise en œuvre. Parmi ceux-ci, citons des données tirées de l'examen annuel des tables 2009-2010. L'examen des documents et dossiers a été effectué par des évaluateurs de la Direction générale de l'évaluation, de la mesure du rendement et de l'examen (DGEMRE).

Analyse documentaire :

L'analyse documentaire portait sur les perspectives des Premières nations, des Métis et des Inuits. Une analyse documentaire supplémentaire a également été effectuée pour connaître les perspectives des femmes autochtones. Les travaux ont été réalisés par la société de conseils, Institute of Governance.

Analyse de l'indice du bien-être des collectivités (IBC) :

L'analyse de l'IBC s'appuyait sur des données des bandes et les scores cumulés moyens pour les accords actuels sur l'autonomie gouvernementale. L'analyse a permis de faire des comparaisons avec des collectivités autochtones non autonomes et d'autres collectivités canadiennes nationales et régionales pendant cinq périodes entre 1981 et 2006 et en fonction des valeurs des composantes de l'IBC (éducation, revenu, population active et logement). L'analyse de l'IBC a été effectuée par la Direction générale des politiques stratégiques et de la recherche d'AINC.

Entrevues avec des répondants clés : Des évaluateurs de la DGEMRE ont réalisé des entrevues avec 68 répondants clés, notamment avec :

- AINC : administration centrale (32), régions (9)
- D'autres ministères fédéraux (5)
- Des gouvernements provinciaux et territoriaux (11)
- Des organismes autochtones (4)
- Des Premières nations autonomes (2 en plus des entrevues faites pour les études de cas)
- Des experts (5)

Groupes de discussion : Deux groupes de discussion ont été tenus avec sept représentants de Premières nations ne participant pas à des activités liées à l'autonomie gouvernementale, à Winnipeg et à Halifax, en mars 2010. Les groupes de discussion visaient à connaître les raisons pour lesquelles des collectivités des Premières nations ont choisi de ne pas participer aux activités de négociation de l'autonomie gouvernementale ou y ont participé, mais sans obtenir de résultats satisfaisants. Les groupes de discussion ont été tenus par la société de conseils, Gaspe Tarbell Associates pour le compte de la DGEMRE et du STGA.

Études de cas : Trois études de cas ont eu lieu entre septembre 2009 et septembre 2010 afin de vérifier auprès de collectivités autonomes les progrès accomplis, les répercussions de l'autonomie gouvernementale et les facteurs qui influencent l'avancement de l'autonomie gouvernementale. Les études de cas ont été réalisées par la société de conseils, Alderson-Gill and Associates Consulting Inc. pour le compte de la DGEMRE et du STGA. Voici les participants aux études de cas :

- Le gouvernement du Nunatsiavut, Terre-Neuve-et-Labrador.
- La Première nation des Gwitchin Vuntut au Yukon.
- Les collectivités mi'kmaq de la Nouvelle-Écosse participant à l'entente sur l'éducation avec le Mi'kmaq Kina'matnewey (Entente sur l'éducation des Mi'kmaq).

Les études de cas comprenaient un examen des documents, des entrevues et des groupes de discussion qui portaient sur les thèmes suivants :

- Possibilités économiques découlant de l'entente;
- Gestion des terres et des ressources pour faciliter le développement économique;
- Viabilité de la collectivité;
- Questions liées à la gouvernance et rôles des femmes et des aînés de la collectivité;
- Comparabilité des programmes et services;
- Scolarisation, formation et développement des capacités;

- Bien-être culturel;
- Relations avec les gouvernements et les autres partenaires.

Gouvernement du Nunatsiavut de Terre-Neuve-et-Labrador

- Huit personnes ont participé aux entrevues de répondants clés. Les entrevues ont été limitées aux représentants politiques du gouvernement du Nunatsiavut et aux représentants du gouvernement.

Première nation des Gwitchin Vuntut) au Yukon :

- Des entrevues ont été réalisées auprès de 14 répondants clés. Les entrevues visaient à recueillir le point de vue de représentants politiques du gouvernement des Gwitchin Vuntut, de négociateurs de traités, de chefs de file du monde des affaires et d'un représentant du gouvernement du Yukon.
- Trois groupes de discussion avec huit participants. Les groupes de discussion ont permis de connaître l'opinion des membres de la collectivité au sujet de questions précises liées aux progrès accomplis et à l'état actuel de la gouvernance, du développement économique et de la santé et des services sociaux dans la collectivité.

Les collectivités mi'kmaq de la Nouvelle-Écosse participant à l'entente sur l'éducation avec le Mi'kmaw Kina'matnewey :

- Des entrevues ont été réalisées auprès de 10 répondants clés. On a limité les entrevues aux enseignants, directeurs de l'éducation et autres administrateurs de trois collectivités participant à l'entente. Un administrateur du collège Mi'kmaq a aussi été interrogé.
- Deux groupes de discussion ont été tenus, avec 13 participants, dans 2 collectivités des Premières nations du Cap-Breton, Membertou et Waycobah. L'équipe a recueilli le point de vue de membres de la collectivité qui ne s'occupent pas directement de la prestation de programmes et services d'éducation.
- Les évaluateurs ont également interrogé des représentants de la Mi'kmaw Kina'matnewey Corporation, d'AINC, de la Nouvelle-Écosse et de deux organisations autochtones.

2.4 Limites et éléments à prendre en considération

Limites

L'analyse de l'IBC n'évalue pas si les améliorations du bien-être dans les collectivités autonomes sont associées aux ententes en soi. Cette observation n'a pas pour but de nier l'existence d'une telle association, mais plutôt de souligner que les mesures de l'IBC ne démontrent pas un lien direct et que d'autres facteurs peuvent exercer plus d'influence. Par ailleurs, les collectivités sont définies en fonction des subdivisions de recensement et ces dernières ne reflètent pas fidèlement la population visée par les accords sur l'autonomie gouvernementale. Par exemple, des non-Autochtones pourraient être inclus dans une subdivision de recensement, comme dans le cas de la Première nation de Tsawwassen. Par ailleurs, les résultats de l'IBC ne comprennent pas les membres qui n'habitent pas dans la collectivité.

La portée de l'évaluation étant très vaste, il est difficile, dans un seul rapport, d'évaluer la négociation, la mise en œuvre et les conséquences d'une question aussi complexe que l'autonomie gouvernementale. Il a également été difficile d'obtenir la participation des collectivités autonomes en raison de la méthodologie imposée durant l'étude. Toutefois, de nombreuses collectivités ont indiqué qu'elles seraient disposées à prendre part à une évaluation et mieux en mesure d'y participer, si à l'avenir, une méthode d'évaluation conjointe était utilisée.

Considérations

La prise en compte de ces limites a donné lieu à la formulation d'une nouvelle approche pour l'évaluation des accords sur les revendications territoriales globales (ARTG) et les accords sur l'autonomie gouvernementale. La nouvelle approche a été approuvée lors de la réunion de novembre 2010 du Comité de l'évaluation, de la mesure du rendement et de l'examen (CEMRE). Elle comprend trois volets pour les futurs travaux d'évaluation liés aux ARTG et aux accords sur l'autonomie gouvernementale⁵ :

1. **Évaluation de la négociation et de la mise en œuvre des accords sur les revendications territoriales globales et l'autonomie gouvernementale** : Cette évaluation portera sur la façon dont AINC gère, au nom de la Couronne, les processus de négociation et de mise en œuvre des accords. On prévoit la réaliser en 2011-2012.
2. **Évaluation des conséquences des accords sur les revendications territoriales globales** : L'évaluation, qui portera sur les répercussions des ARTG, sera réalisée avec trois collectivités autochtones participant à des ARTG. L'évaluation se penchera également sur l'autonomie gouvernementale dans le cadre des ARTG. Elle devrait être terminée en 2012-2013.
3. **Évaluation des conséquences des accords sur l'autonomie gouvernementale** : L'évaluation, qui portera sur les répercussions des accords sur l'autonomie gouvernementale, sera réalisée avec trois collectivités autochtones participant à des accords distincts ou sectoriels sur l'autonomie gouvernementale. Elle devrait être terminée en 2013-2014.

2.5 Rôles, responsabilités et assurance de la qualité

L'évaluation a été dirigée et gérée par la DGEMRE conformément à sa politique sur la participation autochtone et à ses processus de contrôle de la qualité. La DGEMRE a collaboré aux groupes de discussion et aux études de cas conjointement avec le STGA. La présentation des résultats préliminaires à la DGEMRE a eu lieu en février 2010.

⁵ Depuis la réunion de novembre du CEMRE, la stratégie a évolué pour intégrer les accords sur le règlement des revendications territoriales globales et les accords sur l'autonomie gouvernementale lorsque l'autonomie gouvernementale est négociée dans le contexte d'un ARTG.

3. Contexte

Les dirigeants des Premières nations soutiennent depuis longtemps que l'autonomie gouvernementale n'est pas un concept nouveau, mais plutôt un concept existant avant la venue des colons en Amérique du Nord, inhérent et fondé sur la souveraineté locale, donnant ainsi le droit de gouverner les affaires locales⁶.

L'autonomie gouvernementale des peuples autochtones a pris de l'importance après le dépôt, en 1969, par le gouvernement fédéral de son Livre blanc sur la politique relative aux Indiens qui proposait que soit mis un terme au statut spécial accordé aux Indiens et que les services et les programmes soient transférés aux provinces. La vive opposition des dirigeants autochtones a entraîné le retrait de la politique.

[Traduction] Le dépôt de la politique a servi de catalyseur, incitant les dirigeants autochtones à manifester leur opposition politique et à militer comme jamais auparavant, et il a donné lieu à une organisation visant à assurer la protection de ce que nous appelons maintenant les droits autochtones. Ainsi est née l'autonomie gouvernementale de l'ère moderne⁷.

L'examen de la documentation laisse entendre que, durant les années 1970, les dirigeants communautaires autochtones défendaient une forme contemporaine d'autonomie gouvernementale fondée sur des philosophies traditionnelles. À mesure que le programme de l'autonomie gouvernementale s'est développé, le leadership du mouvement est passé de la collectivité aux organisations politiques autochtones et au gouvernement fédéral⁸.

En 1982, le gouvernement fédéral a demandé à un comité spécial de la Chambre des communes d'examiner les questions juridiques et institutionnelles liées à la mise en œuvre de l'autonomie gouvernementale des Indiens. Le rapport de 1983 du Comité spécial sur l'autonomie gouvernementale des Indiens, connu sous le nom de Rapport Penner, recommandait la mise en place d'un mécanisme pour la négociation de l'autonomie gouvernementale, la modification de la constitution afin de reconnaître et de consacrer explicitement le droit à l'autonomie gouvernementale et la reconnaissance des Premières nations comme un ordre distinct de gouvernement au sein de la fédération canadienne⁹.

Même si le gouvernement fédéral n'a pas endossé l'approche proposée par le Rapport Penner et a rejeté un grand nombre de ses recommandations, il a reconnu qu'il était nécessaire d'établir de nouvelles relations avec les Autochtones et que les nations indiennes avaient toujours été politiquement autonomes. Comme l'indique le gouvernement fédéral :

⁶ BELANGER, Yale D. « Future Prospects for Aboriginal Self-Government » dans *Aboriginal Self-Government – Current Trends and Issues*. Yale D. Belanger dir., 2008, p. 395.

⁷ *Ibid.* (p. vii)

⁸ NEWHOUSE, David et Yale BELANGER. *Aboriginal self-government in Canada: a review of literature since 1960*. Native Studies, Trent University, 2001, p. 7.

⁹ CHAMBRE DES COMMUNES, COMITÉ SPÉCIAL SUR L'AUTONOMIE GOUVERNEMENTALE DES INDIENS, *L'autonomie politique des Indiens au Canada : Rapport du Comité spécial*, numéro 40, octobre 1983.

Le gouvernement est d'accord avec l'argument du Comité soutenant que, par le passé, les collectivités indiennes étaient politiquement autonomes et que la perte progressive de cette autonomie a donné naissance à une situation qui ne profite ni aux Indiens, ni aux Canadiens en général¹⁰.

La période 1983-1987 marque la tenue de quatre Conférences des premiers ministres, auxquelles ont participé le premier ministre du Canada, les premiers ministres provinciaux et des dirigeants de quatre organisations autochtones, pour discuter des droits des Autochtones et des droits issus des traités, y compris de la reconnaissance constitutionnelle du droit à l'autonomie gouvernementale¹¹. Ces conférences ont donné lieu aux modifications proposées dans l'Accord de Charlottetown de 1992. Parmi les recommandations formulées, citons les suivantes :

- *Il conviendrait de modifier la Constitution de façon à reconnaître, dans un nouveau paragraphe 35.1 (1) de la Loi constitutionnelle de 1982, que les peuples autochtones du Canada possèdent le droit inhérent à l'autonomie gouvernementale au sein du Canada.*
- *La reconnaissance du droit inhérent à l'autonomie gouvernementale doit être interprétée à la lumière de la reconnaissance des gouvernements autochtones en tant qu'un des trois ordres de gouvernement du Canada¹².*

Parallèlement à la tenue des conférences constitutionnelles et des négociations concernant l'Accord de Charlottetown, le Parlement adoptait des formes modernes d'autonomie gouvernementale, par exemple l'institution d'une forme d'autonomie gouvernementale aux termes de la *Loi sur les Cris et les Naskapis du Québec*, adoptée par le Parlement en 1984, qui met en œuvre un chapitre de la CBJNQ. Une telle loi reconnaissait les engagements en matière de gouvernance locale contenus dans la CBJNQ et dans la CNEQ. Pour la première fois, le Canada reconnaissait une forme d'autonomie gouvernementale autochtone. En 1986, le Parlement adoptait également la *Loi sur l'autonomie gouvernementale de la bande indienne de sechelte* qui a entraîné l'établissement d'une autonomie gouvernementale de type municipal prévue par la loi.

En 1986, le gouvernement fédéral a présenté sa politique sur l'autonomie gouvernementale des collectivités (AGC), qui visait à permettre la négociation de nouvelles relations entre la Couronne et les Autochtones en dehors du cadre de la *Loi sur les Indiens*. Les négociations consistaient en des discussions avec les bandes indiennes, dans chaque collectivité, et en un processus tripartite entre le gouvernement fédéral, les gouvernements provinciaux et les Métis et Indiens non inscrits. Par l'entremise de sa politique, le gouvernement proposait d'examiner divers arrangements institutionnels et financiers qui répondraient aux besoins de chaque collectivité tout en étant définis de façon assez générale pour ne pas nuire au débat constitutionnel en cours ou être limités par celui-ci. Bien que l'intérêt pour la politique sur

¹⁰ CANADA. *Réponse du gouvernement au rapport du Comité spécial sur l'autonomie politique des Indiens*, 1984, p. 1.

¹¹ La *Loi constitutionnelle de 1982* et l'accord subséquent (1983) exigent la tenue de quatre conférences constitutionnelles, où seraient examinées des questions autochtones, au cours de la période de 5 ans, de 1982 à 1987.

¹² *Rapport du consensus sur la Constitution*, Charlottetown, 28 août 1992 (Entente de Charlottetown).

l'autonomie gouvernementale des collectivités et la participation à celle-ci étaient importants, peu d'accords ont été conclus en vertu de cette politique. Cette situation s'explique par le fait que les compétences reconnues dans la politique étaient déléguées et, ainsi, non protégées en vertu de la constitution ou en tant que droit issu d'un traité. L'intérêt des Autochtones a faibli, car de nombreux groupes considéraient la reconnaissance constitutionnelle de l'autonomie gouvernementale comme étant le fondement aux négociations d'initiatives d'autonomie gouvernementale législative en particulier.

Des modifications importantes à la *Politique des revendications territoriales globales de 1973* ont également été apportées en 1986. Citons entre autres la possibilité de négocier l'autonomie gouvernementale dans le cadre d'un accord sur les revendications territoriales globales.

L'offre constitutionnelle proposée n'ayant pas été approuvée lors d'un référendum national, l'Accord de Charlottetown a été rejeté en octobre 1992. Il a cependant envoyé le signal que les parties à l'accord étaient prêtes à reconnaître que les Autochtones possèdent déjà le droit inhérent à se gouverner eux-mêmes au Canada¹³.

Dans le contexte de l'échec de l'Accord de Charlottetown, le gouvernement fédéral a annoncé, en 1995, la PDI dans laquelle il reconnaît le droit inhérent à l'autonomie gouvernementale des Autochtones à titre de droit ancestral en vertu de l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982*. Les objectifs sous-jacents de la PDI sont d'établir un nouveau partenariat avec les peuples autochtones et de renforcer leurs collectivités en soutenant des gouvernements autochtones stables et durables et en favorisant une plus grande autosuffisance. Les accords négociés en vertu de la PDI permettent de délaissier les débats juridiques au profit d'arrangements pratiques qui s'inscrivent dans le cadre de la constitution du Canada. Les accords établissent des relations de gouvernement à gouvernement qui prévoient des compétences clairement définies et tiennent compte des capacités et des responsabilités en matière de prestation de programmes et de services.

L'année suivante a eu lieu le dépôt du rapport final de la Commission royale sur les peuples autochtones. Le rapport proposait une approche en matière d'autonomie gouvernementale fondée sur la reconnaissance des gouvernements autochtones en tant qu'un des trois ordres de gouvernement du Canada et recommandait que les nations autochtones puissent exercer leur droit à l'autonomie gouvernementale uniquement après avoir été reconstituées et reconnues en tant que nations¹⁴. En 1997, le gouvernement fédéral a présenté sa réponse au rapport de la Commission dans *Rassembler nos forces : Plan d'action du Canada pour les questions autochtones*¹⁵. Il y reconnaît que le droit à l'autonomie gouvernementale est un droit inhérent des Autochtones aux termes de l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982* et s'engage à consulter les organisations autochtones de même que les provinces et territoires relativement aux instruments appropriés pour reconnaître les gouvernements autochtones, ainsi qu'à fournir un cadre de principes pour guider les ententes sur les champs de compétence et les accords

¹³ COMMISSION ROYALE SUR LES PEUPLES AUTOCHTONES. *Rapport de la Commission royale sur les peuples autochtones*, 1996, volume 2, partie 1, section 2.3.

¹⁴ *Ibid.*

¹⁵ AFFAIRES INDIENNES ET DU NORD CANADA. *Rassembler nos forces : Plan d'action du Canada pour les questions autochtones*, 1997.

intergouvernementaux. Dans le plan d'action *Rassembler nos forces*, le gouvernement manifeste son intention de se concentrer sur le renforcement des capacités liées aux négociations et à la mise en œuvre de l'autonomie gouvernementale. Le gouvernement indique également qu'il est prêt à travailler en partenariat avec les Premières nations signataires d'un traité pour qu'elles obtiennent l'autonomie gouvernementale dans le contexte de rapports fondés sur des traités, ainsi qu'à étudier des approches en matière d'autonomie gouvernementale pour les Métis et les autres Autochtones hors réserve, comme les institutions autonomes, le transfert de programmes et de services et un gouvernement populaire.

Une évolution et une transformation importantes du concept d'autonomie gouvernementale ont été observées en peu de temps. Comme l'indiquent les spécialistes Yale Belanger et David Newhouse :

[Traduction] *L'idée d'autonomie gouvernementale s'est développée de façon importante au cours des trente dernières années. On est passé d'un concept d'administration municipale locale fondée sur la Loi sur les Indiens à un droit inhérent protégé par la constitution s'exprimant dans l'idée récente de « gouvernement autochtone national » en tant qu'ordre de gouvernement distinct au sein de la fédération canadienne.*

L'éventail de personnes concernées par les discussions s'est élargi considérablement. Au départ, l'autonomie gouvernementale visait les Indiens vivant dans des réserves. Aujourd'hui, elle s'applique aux Métis, aux Inuits et aux Autochtones vivant en milieu urbain.

Le fondement de l'autonomie gouvernementale a été totalement modifié. Nous ne considérons plus l'autonomie gouvernementale autochtone comme ancrée dans la Loi sur les Indiens, mais plutôt comme un droit « inhérent », enraciné dans l'histoire et les traités.

L'étendue des pouvoirs et des compétences pour l'autonomie gouvernementale s'est également élargie. Les gouvernements autochtones sont maintenant considérés comme étant plus que des municipalités, disposant de pouvoirs fédéraux, provinciaux et municipaux, ainsi que de pouvoirs autochtones uniques.

Le débat autour de l'autonomie gouvernementale a changé radicalement. Il porte maintenant sur le comment plutôt que sur le pourquoi. De multiples acteurs prennent part au débat : avocats, dirigeants autochtones et universitaires. La documentation traite de questions générales et comporte un élément encore lié au pourquoi, mais parmi les dirigeants des collectivités autochtones, les politiciens et les consultants, la question concerne la façon de gouverner au quotidien¹⁶.

¹⁶ BELANGER, Yale D. et David R. NEWHOUSE. « Emerging from the Shadows: The pursuit of Aboriginal Self-Government to Promote Aboriginal Well-Being », *The Canadian Journal of Native Studies*, 2004, p. 188.

Comme il est indiqué dans la PDI :

Le gouvernement reconnaît que les Indiens, les Inuit et les Métis n'ont pas les mêmes besoins, les mêmes conditions de vie et les mêmes aspirations, et qu'ils désirent exercer leur droit inhérent à l'autonomie gouvernementale de façons différentes. En effet, certains veulent établir leur propre gouvernement sur leur propre assise territoriale, alors que d'autres souhaitent exercer leur droit au sein de structures gouvernementales plus vastes. Enfin, il y en a qui désirent faire appel à des arrangements institutionnels. Le gouvernement est disposé à appuyer diverses formules, qui tiendraient compte des différents besoins et circonstances, et à faire preuve de souplesse quant aux arrangements particuliers susceptibles d'être négociés¹⁷.

¹⁷ CANADA. *L'approche du gouvernement du Canada concernant la mise en œuvre du droit inhérent des peuples autochtones à l'autonomie gouvernementale et la négociation de cette autonomie*, 1995, p. 17.

4. Profils de trois collectivités autonomes

Le chapitre 4 dresse le profil de trois collectivités autonomes qui ont participé à l'évaluation.

- Le gouvernement du Nunatsiavut (Accord sur les revendications territoriales des Inuits du Labrador).
- La Première nation des Gwitchin Vuntut (Entente sur l'autonomie gouvernementale de la Première nation des Gwitchin Vuntut)
- Les collectivités mi'kmaq de la Nouvelle-Écosse participant à l'Entente sur l'éducation avec le Mi'kmaw Kina'matnewey (Entente sur l'éducation des Mi'kmaq).

Ces accords témoignent de la diversité des accords (accords conclus avec des groupes d'Inuits et de Premières nations) : accord distinct sur l'autonomie gouvernementale, accord conclu dans le cadre d'un accord sur le règlement de revendications territoriales et accord sectoriel.

4.1 Accord sur les revendications territoriales des Inuit du Labrador

Type d'accord : L'autonomie gouvernementale a été négociée dans le cadre de l'Accord sur les revendications territoriales des Inuit du Labrador. L'autonomie gouvernementale est prévue au chapitre 17 de l'Accord, qui décrit les pouvoirs législatifs et réglementaires, et les responsabilités du gouvernement du Nunatsiavut.

Superficie du territoire : Zone côtière et terres intérieures du nord du Labrador, et zone extracôtière.

Terres visées par le règlement : 15 799 km² de terres des Inuits du Labrador

Date du règlement : Le 29 août 2003

Date d'entrée en vigueur : Le 1^{er} décembre 2005

Collectivités : Hopedale, Makkovik, Nain, Postville et Rigolet

Bénéficiaires de l'accord : 7 102

Bénéficiaires vivant au Nunatsiavut : 2 590

Bénéficiaires vivant à Goose Bay/Lake Melville et ailleurs au Canada : 4 512

Règlement financier : Transfert de fonds de 160,3 millions de dollars (en dollars de 2005) sur 15 ans et fonds pour la mise en œuvre de 172,9 millions de dollars (en dollars de 2005) sur 10 ans.

Compétence : Le gouvernement du Nunatsiavut dispose de pouvoirs législatifs sur les terres des

Inuits du Labrador et dans les collectivités autochtones en ce qui a trait à l'environnement et aux ressources, à la culture et à la langue, à l'éducation, à la santé, au soutien du revenu, aux services à l'enfance et à la famille, aux questions liées aux familles et au logement. Jusqu'à présent, le gouvernement du Nunatsiavut a élaboré des politiques et assumé la responsabilité de la gestion et de l'administration des programmes et des services dans chaque secteur de programme, mais ceux-ci relèvent toujours des gouvernements fédéral ou provinciaux jusqu'à ce que le gouvernement du Nunatsiavut soit capable d'absorber tous les secteurs.

Introduction

Le gouvernement du Nunatsiavut a été établi dans le cadre de l'Accord sur les revendications territoriales des Inuit du Labrador (ARTIL), un traité moderne qui a fait l'objet de négociations pendant 30 ans entre l'Association des Inuits du Labrador, le Canada et la province de Terre-Neuve-et-Labrador. L'accord confère aux bénéficiaires un vaste éventail de droits relatifs aux terres et aux ressources, et établit un régime d'autonomie gouvernementale pour les Inuits du Labrador dans la région visée par le règlement. Il s'agit du premier traité moderne dans l'Atlantique et de l'un des cinq accords sur les revendications territoriales des Inuits du Canada, qui incluent la Convention de la Baie-James et du Nord québécois (1975), la Convention définitive des Inuvialuit (1984), l'Accord sur les revendications territoriales du Nunavut (1993) et l'Accord sur les revendications territoriales des Inuit du Nunavik (zone extracôtière) (2007).

Profil de la collectivité

Les Inuits du Labrador sont les descendants directs des Indiens de Thulé qui se sont déplacés de l'Alaska vers les régions circumpolaires du Canada et le Groenland. L'ARTIL concerne près de 7 102 bénéficiaires habitant dans la région visée par le règlement, appelée Nunatsiavut, et à l'extérieur de celle-ci. Nunatsiavut, qui signifie « notre magnifique terre » en inuktitut, compte 2 590 habitants vivant principalement dans cinq collectivités côtières situées à Nain, à Hopedale, à Postville, à Makkovik et à Rigolet. Par ailleurs, 4 512 bénéficiaires vivent à Goose Bay/Lake Melville et ailleurs au Canada.

Historique de la négociation

L'Association des Inuits du Labrador (AIL) a été créée en 1973 pour promouvoir la culture inuite et les droits des Inuits à la terre qu'ils cultivent et occupent depuis toujours. L'AIL a fait part de ses revendications au Canada en vertu de la *Politique sur les revendications territoriales globales*. Les revendications ont été acceptées par le Canada en 1978 et l'accord sur la participation de la province a été établi en 1980. Les négociations ont officiellement commencé en 1988 et un accord de principe a été conclu en 2001. L'accord définitif a été paraphé par toutes les parties en 2003 et ratifié en 2004 : 76,4 p. 100 des votants inuits admissibles appuyaient l'Accord¹⁸, et les gouvernements de Terre-Neuve-et-Labrador et du Canada sont allés de l'avant avec leur propre processus de ratification. L'Accord est entré officiellement en vigueur, tout comme la Constitution des Inuits du Labrador, le 1^{er} décembre 2005, lors de la première assemblée du gouvernement de transition du Nunatsiavut.

¹⁸ Site Web d'AINC : <http://www.ainc-inac.gc.ca/ai/mr/nr/m-a2005/02684cbk-fra.asp>

Dispositions générales de l'ARTIL

L'Accord constitue le règlement complet et définitif des droits ancestraux des Inuits du Labrador et énonce les droits relatifs aux terres, aux ressources et à l'autonomie gouvernementale qui sont reconnus et protégés aux termes de l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982*. L'Accord est appuyé par cinq accords auxiliaires : le plan de mise en œuvre, l'accord de financement budgétaire, l'accord sur les recettes autonomes, l'entente sur les répercussions et les avantages d'un parc et l'accord sur le traitement fiscal.

Les terres des Inuits du Labrador (TIL) confèrent le plus de droits et d'avantages aux Inuits, car ces terres leur appartiennent en fief simple et parce que leur administration, leur gestion et leur contrôle relèvent du gouvernement du Nunatsiavut. En plus des TIL, l'Accord établit la région visée par le règlement des Inuits du Labrador, laquelle compte des terres d'une superficie de 72 500 kilomètres carrés dans le Nord du Labrador et une zone en mer de 48 690 kilomètres carrés où les Inuits peuvent exercer des droits de récolte. Ces derniers peuvent également participer avec les gouvernements à la gestion de la faune, des poissons et des plantes, ainsi qu'aux évaluations environnementales¹⁹. L'Accord prévoit aussi l'établissement, dans la partie nord de la région visée par le règlement, d'une réserve dans le parc national des Monts-Torngat couvrant une superficie d'environ 9 700 kilomètres carrés.

Gouvernement du Nunatsiavut (Inuits du Labrador)

Le gouvernement du Nunatsiavut a également compétence sur sa gestion interne, sur la langue et la culture inuites, ainsi que sur la gestion des droits et des avantages inuits aux termes de l'Accord. L'Accord prévoit également que le gouvernement pourra faire des lois applicables aux Inuits qui résident sur les terres des Inuits du Labrador ou dans les collectivités inuites, dans des domaines comme l'éducation, la santé, les services à l'enfance et à la famille et le soutien du revenu. Comme pour les autres accords sur l'autonomie gouvernementale, le gouvernement du Nunatsiavut doit exploiter ses activités conformément au cadre constitutionnel canadien et demeure assujéti aux lois fédérales, telles que la *Charte des droits et libertés*, le code du travail et le *Code criminel*.

L'ARTIL exige également l'établissement d'une constitution séparée pour les Inuits du Labrador qui décrit les pouvoirs et les droits des gouvernements inuits. La Constitution des Inuits du Nunatsiavut, entrée en vigueur le 1^{er} décembre 2005, prévoit deux ordres de gouvernement : le gouvernement du Nunatsiavut et cinq gouvernements de collectivités inuites. La Constitution prévoit également l'établissement de sociétés communautaires sans but lucratif pour les Inuits qui vivent ailleurs que dans la région visée par le règlement des Inuits du Labrador. Il y a actuellement deux sociétés communautaires sans but lucratif pour les Inuits, une pour les bénéficiaires habitant à North West River et à Sheshatshiu et une deuxième pour les habitants de Happy Valley-Goose Bay et de Mud Lake.

Le gouvernement régional du Nunatsiavut a des responsabilités et des droits semblables à ceux des autres gouvernements du Canada, notamment la responsabilité de mettre en œuvre des programmes sociaux au nom des Inuits, de préserver la culture inuite et de planifier un

¹⁹ Site Web d'AINC : <http://www.ainc-inac.gc.ca/ai/mr/nr/m-a2005/02684cbk-fra.asp>

développement économique durable. Cet ordre de gouvernement comprend le président, le premier ministre du Nunatsiavut, le trésorier du Nunatsiavut et d'autres ministres qui supervisent sept ministères, y compris le ministère des Affaires du Nunatsiavut, la Santé et les Services sociaux, les Terres et les Ressources, l'Éducation, le Développement économique, la Culture et les Loisirs et le Tourisme. Ensemble, ces ministres composent le conseil exécutif du Nunatsiavut et exercent le pouvoir exécutif du gouvernement régional du Nunatsiavut, en élaborant des politiques, en préparant, en présentant et en mettant en œuvre des lois, ainsi qu'en coordonnant et en supervisant les fonctions de tous les ministères, divisions et administrations du gouvernement.

À l'entrée en vigueur de l'Accord, cinq gouvernements de collectivités inuites ont remplacé les administrations municipales existantes. Ces gouvernements occupent le deuxième niveau au sein du gouvernement du Nunatsiavut et ont le pouvoir d'adopter des lois pour promulguer des règlements administratifs ayant trait aux questions locales ou municipales. Ils sont responsables de servir tous les résidents de leur collectivité et de fournir des services, comme l'approvisionnement en eau, la gestion des eaux usées et des déchets, l'enlèvement de la neige et les loisirs²⁰. Le pouvoir législatif de chaque gouvernement communautaire est exercé par un conseil de collectivité inuite composé de conseillers communautaires et d'un AngajukKâk (maire), qui agit comme représentant de sa circonscription auprès de l'assemblée du Nunatsiavut.

Les maires des cinq collectivités, les présidents des sociétés communautaires inuites et le président du gouvernement régional du Nunatsiavut, ainsi que le représentant des membres vivant ailleurs au Canada se réunissent à l'assemblée du Nunatsiavut pour nommer le premier ministre et superviser les mesures prises par le conseil exécutif, examinant les questions touchant les Inuits du Labrador et élaborant des lois pour le gouvernement²¹. L'assemblée du Nunatsiavut est la plus haute instance du gouvernement des Inuits du Labrador et l'organisme législatif de tous les représentants élus.

Points saillants des activités et des réalisations

Depuis l'établissement du gouvernement du Nunatsiavut, les Inuits du Labrador ont élaboré des politiques et fourni des programmes et des services dans des domaines économiques et sociaux clés. La section qui suit décrit des activités et réalisations du gouvernement du Nunatsiavut jusqu'à présent.

Terres et ressources

Le ministère des Terres et des Ressources protège les ressources renouvelables et maximise les avantages de mise en valeur des terres et des ressources, tout en minimisant ses conséquences sur le bien-être, le patrimoine culturel et l'environnement des Inuits. Le gouvernement du Nunatsiavut a fixé des normes en matière d'exploration minière aux termes de la *Mineral exploration and Quarrying Standards Act*, qui règlemente l'exploration minière sur les terres des Inuits du Labrador. Aux termes de l'ARTIL, les membres nommés du gouvernement du Nunatsiavut travaillent en collaboration avec les représentants de la province, grâce à l'établissement du Conseil régional d'aménagement de la région du règlement des Inuits du

²⁰ Site Web du gouvernement du Nunatsiavut <http://www.ainc-inac.gc.ca/ai/mr/nr/m-a2005/02684cbk-fra.asp>

²¹ GOUVERNEMENT DU NUNATSIAVUT. *The Labrador Inuit Constitution*, 2002, p. 38.

Labrador, à l'élaboration d'un plan régional d'aménagement pour gérer l'utilisation des terres, des eaux et des ressources dans la zone visée par l'entente avec les Inuits du Labrador. Des consultations ont été tenues dans les collectivités au sujet du plan en 2006 et en 2010, et la rédaction du plan est en cours.

Éducation

Les programmes et services d'éducation primaires et secondaires dans les cinq collectivités continuent d'être offerts par le conseil scolaire du Labrador. Toutefois, le ministère de l'Éducation et du Développement économique du gouvernement du Nunatsiavut administre deux programmes de financement pour améliorer la formation scolaire des étudiants : Inuit Pathways (sentiers inuits) et le programme de soutien aux étudiants de niveau postsecondaire. Le programme des sentiers inuits, créé à la suite d'un accord avec Ressources humaines et Développement des compétences Canada, soutient la formation liée au marché du travail et le développement des entreprises. Le programme de soutien aux étudiants de niveau postsecondaire accorde une aide financière aux bénéficiaires admissibles pour couvrir leurs frais de scolarité. Le Ministère a également noué des partenariats avec le Collège de l'Atlantique Nord et d'autres partenaires pour la création de programmes d'études postsecondaires intégrés, comme le programme de sciences infirmières qui donne aux bénéficiaires intéressés la possibilité de suivre un programme communautaire pendant les deux premières années du programme de cinq ans.

Santé et services sociaux

Même si le gouvernement du Nunatsiavut assume des responsabilités administratives dans de nombreux domaines de la santé et des services sociaux, les soins de santé primaires continuent d'être fournis dans des cliniques de santé communautaires dans chacune des cinq collectivités par l'entremise de l'autorité sanitaire de Labrador-Grenfell. La taille des cliniques varie en fonction des besoins de la collectivité. Une ou plusieurs infirmières régionales, des préposés aux soins personnels et un préposé à la maintenance y travaillent. Les services de santé publique sont assurés par le gouvernement du Nunatsiavut grâce à des équipes composées d'infirmières de la santé publique, de travailleurs des services communautaires et de puériculteurs. Le ministère de la Santé et des Services sociaux poursuit l'harmonisation des programmes de santé et sociaux offerts par la province, le Canada et le gouvernement régional du Nunatsiavut. Par ailleurs, le Ministère supervise les programmes de base de l'ancienne commission de la santé des Inuits du Labrador dans le domaine de la santé mentale, des dépendances, de la santé communautaire et du contrôle des maladies transmissibles, des soins aux enfants et de leur développement, des soins à domicile et communautaires, et de la salubrité de l'environnement. Le ministère se charge également de l'administration de tous les aspects du Programme des services de santé non assurés, programme administré auparavant par Santé Canada.

Main-d'œuvre et développement économique

La Société de développement des Inuits du Labrador (SDIL) est l'organe de développement économique du gouvernement du Nunatsiavut. Créée en 1982 par l'Association des Inuits du Labrador, la SDIL a le [Traduction] « mandat d'améliorer les conditions de vie des Inuits du Labrador en leur donnant des possibilités d'emploi mettant à contribution les compétences

inuites traditionnelles²². » Le gouvernement du Nunatsiavut travaille avec la Société en vue d'investir dans diverses activités, notamment dans l'exploitation minière, l'exploitation des carrières, les pêches, les activités rattachées à l'emplacement radar, le soutien logistique et l'immobilier, pour créer des emplois et des occasions d'affaires pour les Inuits du Labrador vivant sur les TIL et à l'extérieur de celles-ci.

Les Inuits du Labrador s'occupent aussi de nombreuses autres entreprises et sont propriétaires de sociétés de fournitures industrielles et commerciales, d'entreprises de fabrication et de commerces de détail. Les résidants occupent différents postes permanents à temps plein et à temps partiel dans la fonction publique, soit dans les administrations communautaires ou régionales, ainsi que dans le domaine des opérations commerciales. Par exemple, la Torngat Fish Producers Cooperative embauche des employés saisonniers et appartient à 500 membres inuits. Elle exporte divers poissons en Chine, à Taïwan et aux États-Unis. Le Voisey's Bay Mining Project contribue également de façon importante au développement économique du Nunatsiavut, embauchant des résidants et concluant des contrats avec des entreprises inuites. Dans le cadre de l'Accord, le Nunatsiavut touche 5 p. 100 des revenus de la province provenant de l'exploitation des ressources souterraines dans la région de Voisey Bay. Le ministère de l'Éducation et du Développement économique du Nunatsiavut collabore étroitement avec d'autres ministères en vue de cerner de nouvelles possibilités pour les membres des collectivités et appuie de nouvelles initiatives en maximisant la présence des Inuits dans la fonction publique, assurant leur participation au marché du travail grâce à l'Entente sur les répercussions et les avantages et faisant la promotion des entreprises inuites du Labrador par l'entremise du centre d'affaires du Nunatsiavut.

Culture, loisirs et tourisme

La langue et la culture sont une priorité pour le gouvernement du Nunatsiavut. Le ministère de la Culture, des Loisirs et du Tourisme a ainsi entrepris plusieurs projets visant à accroître l'utilisation de l'inuktitut, notamment la création d'un dictionnaire inuktitut et d'autres outils linguistiques, comme le logiciel « Rosetta Stone » pour apprendre l'inuktitut, et la publication de livres pour enfants en inuktitut. En juillet 2006, le gouvernement a mis sur pied un comité directeur sur le tourisme pour planifier les activités touristiques. Au moyen de recherches et d'ateliers de consultation communautaires, le comité élabore un plan stratégique pour fixer des priorités et définir des possibilités en matière de tourisme durable.

Administration de fonds de fiducie

Outre la prestation de programmes et l'élaboration de politiques dans les domaines clés indiqués ci-dessus, le gouvernement du Nunatsiavut administre deux fonds de fiducie du Labrador pour le transfert de capitaux décrit dans l'Accord : le Inuit Capital Trust (fiducie d'investissement des Inuits) et le Inuit Implementation Fund (fonds de mise en œuvre des Inuits). Le gouvernement a également créé un troisième fonds pour conserver, protéger et investir des fonds reçus de Inco

²² Anderson, Robert Brent, *Economic Development Among the Aboriginal Peoples in Canada: The Hope for the Future* (Concord: Captus Press Inc.), p. 151.

Ltd. à la suite de l'Entente sur les répercussions et les avantages relativement au projet de Voisey Bay²³.

4.2 Entente sur l'autonomie gouvernementale de la Première nation des Gwitchin Vuntut

Type d'entente : L'Entente sur l'autonomie gouvernementale de la Première nation des Gwitchin Vuntut est un accord distinct qui est entré en vigueur en même temps que l'Entente définitive de la première nation des Gwitchin Vuntut. Elle décrit les pouvoirs législatifs et réglementaires, les autorisations et les responsabilités des Premières nations du Yukon signataires.

Terres visées par l'Accord-cadre définitif : 41 439,81 kilomètres carrés

Terres visées par le règlement :

- 7 744,06 kilomètres carrés de terres avec droits de surface et tréfonciers
- 7,16 kilomètres carrés de terres réservées

Date du règlement : Le 29 mai 1993

Date d'entrée en vigueur : Le 14 février 1995

Membres inscrits de la Première nation des Gwitchin Vuntut : 523

Lieu : Old Crow (Yukon)

Population d'Old Crow : Près de 300

Règlement financier :

- Transfert de fonds de 22 234 780 \$ (en dollars de 1993) sur 15 ans.

Compétence : Aux termes de l'Entente sur l'autonomie gouvernementale de la Première nation des Gwitchin Vuntut, le gouvernement de la Première nation des Gwitchin Vuntut a le pouvoir d'élaborer des lois relativement à ses affaires internes pour la prestation de programmes et de services à ses citoyens dans les domaines de la culture et de la langue, des terres et des ressources, de l'éducation, de la santé, du soutien au revenu, des services à l'enfance et à la famille, des affaires familiales et du logement. Jusqu'à présent, le gouvernement de la Première nation des Gwitchin Vuntut s'est chargé de la gestion, de l'administration et de la prestation de programmes et services dans les secteurs de programme prévus dans l'Entente sur l'autonomie gouvernementale et décrits dans l'entente sur le transfert de programmes et de services. Cette dernière et les accords de transfert financier sont renégociés entre le gouvernement de la Première nation des Gwitchin Vuntut et le gouvernement du Canada, et renouvelés habituellement aux cinq ans.

²³ D'autres renseignements sur les activités et initiatives du gouvernement du Nunatsiavut se trouvent sur le site Web <http://www.nunatsiavut.com/>.

Introduction

Le Yukon compte 14 Premières nations, dont 11 qui ont négocié des ententes tripartites sur une revendication territoriale globale et sur l'autonomie gouvernementale avec le Canada et le Yukon. La Première nation des Gwitchin Vuntut d'Old Crow figure parmi les quatre premiers groupes à avoir signé un accord²⁴.

Profil de la collectivité

Old Crow, la collectivité la plus septentrionale du Yukon, est située à 128 km au Nord du cercle arctique et compte quelque 300 habitants. La collectivité est située au confluent des rivières Crow et Porcupine et est uniquement accessible par avion, motoneige ou bateau l'été.

La Première nation des Gwitchin Vuntut, qui signifie « peuple des lacs » dans la langue des Gwich'in qui fait partie des langues athapascanes, a des liens étroits avec les Gwich'in Tetlit de la rivière Peel, et les Tukduh de la région de Blackstone. Les Gwitchin Vuntut d'Old Crow font partie des 19 collectivités qui occupent l'Alaska, le Yukon et les Territoires du Nord-Ouest. Les plus de 7 500 personnes qui vivent dans ces 19 collectivités forment la nation des Gwich'in.

Autrefois, les Gwitchin Vuntut étaient des nomades qui chassaient le caribou de la Porcupine dans leur territoire traditionnel. La Première nation dépend toujours de la harde de caribous qui traverse les terres visées par le règlement et la région au Nord de la plaine côtière de l'Arctique pour mettre bas l'été, ainsi que la région au Sud d'Old Crow l'automne pour se rendre dans son aire d'hivernage. Parmi les autres activités traditionnelles pratiquées activement par les membres de la collectivité, citons la pêche, le piégeage et la raquette.

Historique de la négociation

En 1973, le Conseil des Premières nations du Yukon (auparavant appelé le Conseil des Indiens du Yukon), représentant à la fois les Premières nations inscrites et non inscrites, a fait part de ses revendications territoriales au gouvernement du Canada. Une entente de principe (EP) a été conclue entre les parties en 1984, mais elle n'a pas été ratifiée. En 1988, une nouvelle EP, qui modifiait celle de 1984, a été établie afin d'être rattachée à la Politique sur les revendications territoriales globales. Le 29 mai 1993, l'Accord-cadre définitif (ACD), en vertu duquel chacune des 14 Premières nations du Yukon peut conclure un accord sur le règlement des revendications territoriales et un accord sur l'autonomie gouvernementale, a été signé par le Conseil des Premières nations du Yukon, le Canada et le gouvernement du Yukon.

L'ACD est entré en vigueur en 1995, tout comme les accords définitifs et les accords sur l'autonomie gouvernementale des Premières nations des Nacho Nyak Dun, de Champagne et de Aishihik, des Gwitchin Vuntut et du Conseil des Tlingits de Teslin. En 1998, les Premières nations de Little Salmon Carmacks, de Selkirk et des Tr'ondëk Hwëch'in sont devenues autonomes, suivies du Conseil des Ta'an Kwach'an en 2002, de la Première nation de

²⁴ Au Yukon, bien que les accords sur le règlement des revendications territoriales et sur l'autonomie gouvernementale ont été négociés séparément, ils sont entrés en vigueur en même temps.

Kluane en 2003, de la Première nation de Kwanlin Dun en 2005 et de la Première nation de Carcross/Tagish en 2006. Les Premières nations de Laird, de White River et le Conseil des Dénés de Ross River n'ont pas réglé leurs revendications territoriales et demeurent des bandes indiennes aux termes de la *Loi sur les Indiens*.

Accord-cadre définitif avec le Conseil des Indiens du Yukon

Représentant quelque 7 000 bénéficiaires, l'ACD prévoit 41 595 kilomètres carrés de terres visées par le règlement au Yukon, des droits de surface et tréfonciers ainsi qu'une indemnité de 242 673 000 \$ (en dollars de 1989) à répartir entre les 14 Premières nations. L'Accord établit également deux fiducies, des capitaux initiaux pour la création d'un fonds de mise en œuvre et des paiements en contrepartie des droits fiscaux accordés en vertu de l'article 87 de la *Loi sur les Indiens*, ainsi que des revenus de location des baux de surface et redevances provenant de la mise en valeur des ressources non renouvelables sur les terres visées par le règlement. Figurent parmi les autres dispositions clés : l'adhésion garantie à des organismes gouvernementaux chargés de la gestion des eaux, l'aménagement foncier, l'évaluation des activités de développement, les ressources patrimoniales et les ressources renouvelables. L'Accord prévoit également l'exploitation des ressources fauniques, des droits d'exploitation forestière et relatifs à l'eau au Yukon, et engage les parties à mener des négociations relativement aux accords sur l'autonomie gouvernementale. L'ACD en soi n'est pas une revendication territoriale, car il ne crée pas ni ne rend exécutoires des droits au sens de l'article 35 de la *Loi constitutionnelle*. Chaque accord définitif de Premières nations du Yukon renferme des dispositions de l'ACD ainsi que des dispositions propres à la Première nation en question. La négociation d'accords définitifs et sur l'autonomie gouvernementale distincts est prévue au chapitre 24 de l'ACD.

Entente définitive et entente sur l'autonomie gouvernementale de la Première nation des Gwitchin Vuntut

Le 14 février 1995, l'Entente définitive et l'Entente sur l'autonomie gouvernementale des Gwitchin Vuntut sont entrées en vigueur. L'indemnité totale accordée à la Première nation des Gwitchin Vuntut est de 22 234 780 \$ (en dollars de 1993) échelonnés sur 15 ans, et 7 744 kilomètres carrés de terres avec droits de surface et tréfonciers sont visées par le règlement. L'accord sur le règlement des revendications territoriales des Gwitchin Vuntut comprend l'établissement d'un parc national dans la plaine Old Crow, de la réserve écologique de Fishing Branch et d'une zone spéciale de gestion de la plaine Old Crow.

L'accord sur l'autonomie gouvernementale et l'accord sur le règlement des revendications territoriales sont rattachés du fait que la revendication territoriale garantit la négociation de l'autonomie gouvernementale, assure un territoire et permet aux Premières nations du Yukon de conserver les réserves établies aux termes de la *Loi sur les Indiens*. La loi de mise en œuvre de l'autonomie gouvernementale établit le gouvernement des Gwitchin Vuntut en tant que personne morale pour l'administration des obligations décrites dans l'accord sur le règlement des revendications territoriales. Grâce à l'Entente sur l'autonomie gouvernementale des Gwitchin Vuntut, la Première nation des Gwitchin Vuntut exerce des pouvoirs législatifs à l'échelle locale et peut élaborer des lois relativement à ses affaires internes. Par ailleurs, elle peut

créer et exécuter des lois concernant les affaires sociales et culturelles, la langue, la santé et les services sociaux et l'éducation.

L'Entente sur l'autonomie gouvernementale des Gwitchin Vuntut est appuyée par un plan de mise en œuvre de l'autonomie gouvernementale ainsi que par un accord de transfert financier (ATF) qui fournit à la Première nation les ressources pour offrir des services publics à ses citoyens. Comme pour les autres accords sur l'autonomie gouvernementale, les ATF sont renouvelés tous les cinq ans. Dans le cadre du processus de renouvellement, les Premières nations autonomes du Yukon peuvent également négocier des accords sur le transfert de programmes et de services qui, comme leur nom l'indique, transfèrent la responsabilité de la gestion, de l'administration et de la prestation des programmes fédéraux aux Premières nations autonomes ainsi que des fonds pour l'exercice de cette responsabilité. Les programmes et services pour lesquels la Première nation des Gwitchin Vuntut assume la responsabilité sont offerts à tous les citoyens de la Première nation qui sont des Indiens au sens de la *Loi sur les Indiens* et qui résident au Yukon.

Gouvernement de la Première nation des Gwitchin Vuntut

Le gouvernement de la Première nation des Gwitchin Vuntut comprend quatre divisions : l'assemblée générale, le conseil des aînés, le conseil et le tribunal des Gwitchin Vuntut. L'assemblée générale est composée de tous les citoyens de la Première nation des Gwitchin Vuntut âgés de 16 ans ou plus. L'assemblée générale doit adopter une approche consensuelle pour l'approbation des rapports du conseil, du conseil des aînés et du tribunal, diriger l'élaboration de politiques et modifier la constitution de la Première nation des Gwitchin Vuntut, au besoin.

Le conseil est composé du chef élu, du chef adjoint et de trois conseillers occupant leur poste pendant quatre ans. Comme pour l'assemblée générale, les décisions du conseil doivent être adoptées par consensus ou par vote majoritaire lorsqu'aucun consensus n'est atteint. Le conseil est l'organisme législatif de la Première nation des Gwitchin Vuntut et est chargé d'édicter des lois et des codes sur l'utilisation des terres, de fixer les priorités du gouvernement, d'élaborer des politiques et de veiller à la bonne gestion générale du gouvernement. Le conseil établit également un comité de gestion qui formule les prévisions de dépenses du gouvernement, présente des budgets et s'assure que les dépenses et transactions du gouvernement respectent les paramètres du budget approuvé par le conseil.

Le conseil des aînés comprend tous les membres de la Première nation âgés de 60 ans et plus. Il a comme rôle de fournir des avis au conseil relativement à des questions comme la détermination de l'appartenance selon les dispositions prévues dans le code de citoyens, et peut administrer des programmes et des services pour les aînés approuvés par le conseil.

Le tribunal de la Première nation des Gwitchin Vuntut est saisi de toutes les affaires relatives à des violations alléguées aux lois des Gwitchin Vuntut et peut exercer des responsabilités et pouvoirs additionnels prévus dans les divers accords²⁵.

²⁵ Les responsabilités et pouvoirs de chaque division du gouvernement sont présentés dans la partie de la Constitution de la Première nation des Gwitchin Vuntut qui porte sur le gouvernement.

Faits saillants des activités et des réalisations

Depuis l'établissement de l'autonomie gouvernementale, la Première nation des Gwitchin Vuntut a entrepris des initiatives, élaboré des politiques et fourni des programmes et services dans les principaux domaines économiques et sociaux. La section qui suit porte sur les activités et réalisations de la Première nation jusqu'à présent.

Terres et ressources

La protection des terres et des ressources dans les territoires visés par le règlement et sur l'ensemble du territoire traditionnel est la principale préoccupation du gouvernement des Gwitchin Vuntut. La Première nation collabore avec les autres gouvernements et compte des membres au sein d'organismes créés à la suite de l'ACD pour s'assurer que des mesures de conservation régionales sont en place, tout en permettant le développement économique actuel et futur. L'ACD prévoit la création de plusieurs organismes de mise en œuvre (ou la nomination de membres des Premières nations à ces organismes) chargés de gérer les terres et les ressources, de réaliser des évaluations des répercussions environnementales et d'étudier les propositions de développement, de régler les questions liées au patrimoine, de résoudre les différends relatifs à l'interprétation de l'accord et de déterminer quelles sont les personnes admissibles aux avantages de l'Accord²⁶. Par exemple, en 2009, la Première nation a travaillé en collaboration avec Parcs Canada à la rédaction d'un plan de gestion quinquennal pour le parc national Vuntut. Elle a également collaboré étroitement avec le gouvernement du Yukon à la création du plan régional d'aménagement du territoire du Nord du Yukon, qui contient des directives pour la gestion de toutes les terres publiques du Yukon et terres visées par le règlement des revendications de la Première nation des Gwitchin Vuntut situées à l'extérieur des zones protégées et des zones spéciales de gestion.

Éducation

L'école Chief Zzeh Gittlit est la seule école de Old Crow. Elle accueille 39 élèves de la maternelle jusqu'à la 9^e année²⁷. L'école continue d'être administrée par le gouvernement du Yukon. Depuis la mise en place du Protocole de collaboration concernant l'éducation de base de l'Ouest et du Nord canadien²⁸, l'école Chief Zzeh Gittlit, ainsi que les autres écoles publiques du Yukon, suivent le programme scolaire de la Colombie-Britannique. Toutefois, le programme d'enseignement est adapté conjointement par la Première nation des Gwitchin Vuntut et le gouvernement du Yukon et met l'accent sur l'intégration de la langue et de tous les aspects de la vie gwich'in aux programmes scolaires, notamment aux mathématiques, aux sciences sociales et

²⁶ Examen annuel – Entente sur les revendications territoriales au Yukon, 1995-1996.

²⁷ Site Web du gouvernement du territoire du Yukon. *Enrolment Report*, mai 2010.
<http://www.education.gov.yk.ca/psb/pdf/may2010enrolment.pdf>

²⁸ En décembre 1993, les ministres responsables de l'Éducation du Manitoba, de la Saskatchewan, de l'Alberta, de la Colombie-Britannique, du Yukon et des Territoires du Nord-Ouest ont signé le Protocole de collaboration concernant l'éducation de base dans l'Ouest canadien (maternelle à la douzième année). Le protocole appuie l'établissement de cadres communs des programmes pour l'Ouest et le Nord du Canada.

aux beaux-arts. Tous les élèves passent du temps sur les terres durant l'année scolaire, et la Première nation offre des services d'aide pédagogique aux élèves de l'école Chief Zzeh Gittlit.

Après la 9^e année, les élèves doivent poursuivre leurs études à Whitehorse. Pour aider les élèves vivant loin de leur collectivité, la Première nation accorde des subventions pour l'achat de fournitures scolaires et finance les services d'un aide à l'éducation pour conseiller les élèves relativement à leurs besoins scolaires et à leurs problèmes personnels ou d'autres ordres.

La Première nation des Gwitchin Vuntut aide également les étudiants qui font des études postsecondaires ou suivent d'autres formations professionnelles. En 2004, un comité de l'éducation a été créé pour superviser les programmes d'aide financière pour ces étudiants.

Santé et services sociaux

Même si les services de santé primaires continuent d'être fournis aux résidents de Old Crow par Santé Canada et le gouvernement du Yukon, la Première nation des Gwitchin Vuntut travaille en étroite collaboration avec les autres gouvernements pour améliorer les services de santé et sociaux en assurant les services d'un travailleur chargé du bien-être dans la collectivité, d'un coordonnateur des soins communautaires, d'un représentant en santé communautaire, d'un coordonnateur de la justice et d'un coordonnateur des loisirs communautaires. En plus d'assurer la liaison avec les autres fournisseurs de services pour harmoniser la prestation des services dans la collectivité, les coordonnateurs sont responsables de conseiller et d'aider les particuliers et les familles, et d'offrir des programmes, notamment le Programme national de lutte contre l'abus de l'alcool et des drogues, l'Initiative sur le diabète chez les Autochtones et la Stratégie nationale de prévention du suicide chez les jeunes autochtones²⁹.

4.3 Entente sur l'éducation avec le Mi'kmaw Kina'matnewey, accord sur l'éducation des Mi'kmaq de la Nouvelle-Écosse

Type d'accord : L'Entente sur l'éducation avec le Mi'kmaw Kina'matnewey, accord sur l'éducation des Mi'kmaq de la Nouvelle-Écosse, est un accord sectoriel qui prévoit la cession de la compétence fédérale en matière d'éducation.

Date de la signature de l'accord : Le 14 février 1997

Collectivités : Parmi les neuf collectivités participant à l'accord, citons Malikiaq (Acadia), Kanpalijek (vallée d'Annapolis), Eskisoqnik (Eskasoni), Sipekni'katik (Indian Brook/Shubernacadie), Maupeltuk (Membertou), Puksaqte'kne'katik (Pictou Landing), Potlotek (Chapel Island), Wagmitkuk (Wagmatocook) et We'koqma'q (Waycobah), sans oublier L'setkuk (Bear River) qui, en 2005, est devenue la 10^e collectivité à prendre part à l'Accord.

Population étudiante de la collectivité mi'kmaw (2009-2010) : 2 735

²⁹ D'autres renseignements sur les activités et initiatives du gouvernement des Gwitchin Vuntut se trouvent sur le site Web <http://www.vgfn.ca/index.php>.

Subvention accordée en 2009-2010 : 35 431 000 \$

Compétence : Éducation primaire et secondaire dans les réserves; pouvoirs législatifs relativement à l'administration et à l'affectation des fonds communautaires à l'appui de l'éducation postsecondaire des membres de la collectivité, peu importe l'endroit où ils résident; et pouvoir de conclure des accords sur l'offre de services d'éducation primaire et secondaire aux membres vivant dans les réserves.

Introduction

Le 14 février 1997, les chefs de 9 des 13 collectivités mi'kmaq de la Nouvelle-Écosse ont signé une convention sur l'éducation des Mi'kmaq de la Nouvelle-Écosse. Premier accord du genre au Canada, la convention confère aux 10 collectivités mi'kmaq le pouvoir législatif et la responsabilité de l'administration de l'éducation primaire et secondaire sur les réserves, ainsi que des pouvoirs législatifs relativement à l'administration et à l'affectation des fonds communautaires à l'appui de l'éducation postsecondaire des membres de la collectivité, peu importe l'endroit où ils résident. La convention permet également aux collectivités participantes de conclure des accords avec d'autres fournisseurs de services d'éducation de la province pour assurer des services d'éducation primaire et secondaire aux membres vivant dans les réserves.

Profil de la collectivité

La population autochtone de la Nouvelle-Écosse est essentiellement composée de Mi'kmaq. Lors des premiers contacts avec les explorateurs européens aux 16 et 17^e siècles, les Mi'kmaq vivaient dans la région qui porte maintenant le nom de provinces maritimes et de Gaspésie. Par la suite, ils se sont établis en Nouvelle-Écosse et à Terre-Neuve. Les Mi'kmaq se donnaient le nom de « L'nu'k », signifiant le « peuple ». Il y a près de 15 240 membres des Premières nations en Nouvelle-Écosse, dont la majorité descend des Mi'kmaq. La Nouvelle-Écosse compte 13 bandes et 42 réserves.

Les 10 collectivités participant à la convention sont toutes membres de la nation mi'kmaq et leur taille varie de 104 habitants à L'setkuk à 3 413 à Eskisoqunik. Chaque collectivité a ses propres intérêts, besoins et capacités en matière de prestation de services et de programmes d'éducation dans les réserves. Dans certaines collectivités, on trouve des écoles primaires et secondaires dans les réserves, alors que dans d'autres, les élèves doivent quitter la réserve pour fréquenter des écoles publiques. Pour l'année scolaire 2009-2010, le nombre total d'élèves est de 2 735, dont 85 p. 100 fréquentent des écoles exploitées par des Premières nations.

Collectivité	Population totale habitant dans les réserves	Écoles des Premières nations du Mi'kmaw Kina'matnewey	Nombre d'élèves qui fréquentent des écoles exploitées par des Premières nations	Nombre d'élèves qui fréquentent les écoles provinciales
Acadia	181	-	0	76
Annapolis Valley	110	-	3	27
Bear River	104	-	1	19
Chapel Island	534	École Mi'kmawey de Chapel Island	97	68
Eskasoni	3413	École secondaire d'Eskasoni; école primaire et intermédiaire d'Eskasoni; centre d'emploi et de formation d'Eskasoni	1171	11
Membertou	798	École primaire de Membertou	77	170
Pictou Landing	470	École primaire de la Première nation de Pictou Landing	73	59
Shubernacadie	1239	École primaire de Muin Sipu Mi'kmaq	458	0
Wagmatcook	569	École de Wagmatcook	141	0
We'koqma'q	848	École primaire de We'kodqma'q; école secondaire de We'kmoqma'q	294	1
Total	8 266		2 315	420

*Les chiffres concernant la population dans les réserves sont tirés du site Web d'AINC. Profils des Premières nations : Populations inscrites (à jour en juillet 2010)

<http://pse5-esd5.ainc-inac.gc.ca/fnp/Main/Search/SearchFN.aspx?lang=fra>. Les chiffres sur la population dans les réserves comprennent les hommes et les femmes vivant dans d'autres réserves.

* Les chiffres sur la fréquentation scolaire proviennent de la liste nominative MK remise à AINC pour l'année scolaire 2009-2010.

Par ailleurs, aux termes de la convention, une aide financière est fournie aux étudiants mi'kmaq vivant dans les réserves et hors des réserves qui sont inscrits à un programme d'études postsecondaires. En 2008-2009, 496 étudiants recevaient de l'aide en vertu de la convention.

Historique de la négociation

Compte tenu de l'importance capitale de l'éducation pour l'avenir de la nation mi'kmaq, l'Assemblée des chefs de la Nouvelle-Écosse a communiqué avec AINC, en 1991, afin de lui proposer la création d'une administration scolaire des Mi'kmaq pour le transfert des programmes fédéraux d'éducation aux 13 collectivités mi'kmaq de Nouvelle-Écosse. En juin 1993, les chefs

ont demandé la cession complète de la compétence fédérale en matière d'éducation dans les réserves, ce qui comprend le pouvoir d'élaborer et d'exécuter des lois et des règlements relativement à l'éducation primaire et secondaire et des pouvoirs législatifs relativement à l'administration et à l'affectation des fonds communautaires à l'appui de l'éducation postsecondaire, permettant aux 13 collectivités d'assumer la responsabilité juridique et le contrôle complets relativement à l'éducation des Premières nations en Nouvelle-Écosse. La demande des chefs a été accueillie par le gouvernement fédéral et les négociations ont officiellement commencé en 1994 lorsqu'un accord politique a été conclu entre les parties. En décembre 1996, un accord tripartite entre les Premières nations, la Nouvelle-Écosse et le Canada a été signé, affirmant la reconnaissance par la Nouvelle-Écosse de la compétence des Mi'kmaq. Les lois fédérale et provinciale (respectivement le projet de loi C-30 et le projet de loi n° 4) ont été inscrites comme des lois du Parlement du Canada et de la Nouvelle-Écosse en 1999, consacrant la convention sur l'éducation des Mi'kmaq de la Nouvelle-Écosse conclue entre 9 des 13 bandes mi'kmaw et le Canada.

La convention sur l'éducation des Mi'kmaq de la Nouvelle-Écosse

La compétence relative à l'éducation des Mi'kmaw est exercée par chaque Première nation conformément à la convention. Outre le transfert du pouvoir législatif et administratif pour l'éducation primaire et secondaire dans les réserves, et le pouvoir législatif relativement à l'administration et à l'affectation des fonds communautaires à l'appui de l'éducation postsecondaire, la convention soustrait les collectivités participantes à l'application des articles 114-122 de la *Loi sur les Indiens* et prévoit l'harmonisation des lois mi'kmaw, fédérales et provinciales en matière d'éducation. Par ailleurs, elle prévoit la création de conseils scolaires et décrit les normes liées à l'éducation que les collectivités participantes doivent respecter. À l'article 5.4, la convention stipule que les collectivités participantes fourniront des programmes et services d'éducation primaire et secondaire comparables à ceux fournis par les autres systèmes d'éducation du Canada, de façon à permettre le transfert d'élèves d'un système d'éducation à un autre sans que ceux-ci soient pénalisés, comme s'effectue le transfert d'élèves d'un système d'éducation à un autre au Canada.

La convention est appuyée par une entente de financement quinquennale distincte qui est renégociée et renouvelée habituellement tous les cinq ans. Dans le cadre de l'entente de financement, AINC transfère une subvention annuelle aux collectivités participantes par l'intermédiaire d'un organe administratif unique (Mi'kmaw Kina'matnewey – MK) pour les réparations et le remplacement de biens d'équipement, les services complémentaires et la gouvernance. Le montant de la subvention est rajusté tous les ans en fonction des prix et des volumes, et la subvention est versée en quatre fois, tous les trois mois. L'entente actuelle est entrée en vigueur en 2005-2006 et a établi un transfert annuel de 29 063 977 \$ (montant de base). En mars 2010, l'entente actuelle a été prolongée d'un an. Le renouvellement de l'entente de financement (la 3^e) devrait être achevé d'ici le 31 mars 2011.

MK reçoit également d'autres fonds pour les programmes secondaires d'AINC au moyen d'accords de contribution distincts de la subvention. Il y a actuellement neuf programmes secondaires pour lesquels MK présente une demande au nom des collectivités :

- Services d'enseignement primaire et secondaire – écoles administrées par les bandes
- Recrutement et maintien en poste des enseignants
- Stratégie d'engagement des parents et de la collectivité
- Nouveaux sentiers en éducation
- Premières nations sur Rescol
- Programme de réussite scolaire des étudiants des Premières nations
- Initiative de partenariat – Éducation
- Éducation spéciale/à coûts élevés
- Stratégie d'emploi pour les jeunes

Mi'kmaw Kina'matnewey

Les objectifs de la convention sont les suivants :

1. Préciser les procédures et instruments au moyen desquels les collectivités participantes exerceront leur compétence en matière d'éducation;
2. Établir les structures d'administration et de gouvernance qui permettront aux collectivités participantes d'exercer leurs compétences en matière d'éducation.

Pour réaliser ces objectifs, la convention prévoit la création de MK, un organisme juridiquement reconnu dont le conseil d'administration est composé des chefs élus de chaque collectivité participante.

MK administre la convention définitive sur l'éducation des Mi'kmaq de la Nouvelle-Écosse et alloue des fonds aux collectivités participantes conformément à l'entente de financement (l'annexe A de la convention). L'organisme est dirigé par un directeur général qui gère le personnel chargé des programmes d'éducation, des finances et de l'administration. MK n'a pas le pouvoir d'édicter des lois en matière d'éducation, car cette compétence incombe uniquement aux collectivités. Seuls les conseils de bande peuvent promulguer des lois relativement aux programmes et aux services d'éducation primaire et secondaire dans leur collectivité respective.

MK est le porte-parole en matière d'éducation des 10 collectivités participantes. L'objectif principal de MK est de cerner les besoins des collectivités et de les aider à atteindre leurs objectifs communs pour ce qui est de la prestation de programmes et de services d'éducation. L'organisme est dirigé par les chefs élus des 10 collectivités membres qui occupent chacun un siège au conseil d'administration de MK. Le conseil, lui, prend des décisions relativement aux budgets et aux programmes sur l'avis de plusieurs groupes de travail composés de directeurs de l'enseignement, de directeurs d'école et d'éducateurs, de membres de la collectivité ainsi que de représentants provinciaux et fédéraux. La convention exige que MK établisse une constitution définissant les pouvoirs de l'organisme et du conseil, élabore des procédures générales pour l'établissement des budgets, l'allocation des fonds et les votes, ainsi qu'une procédure de règlement des différends qui comprend l'utilisation d'un processus mi'kmaq traditionnel appelé Nuji Koqajatekewinu'k.

Comme il est indiqué dans la constitution de MK, ses objectifs sont les suivants :

- Offrir des services aux bandes et les accompagner dans l'exercice de leurs compétences en éducation;

- Aider les bandes à administrer et à gérer l'éducation de la Nation mi'kmaq en Nouvelle-Écosse;
- Fournir à la Nation mi'kmaq en Nouvelle-Écosse des installations pour la recherche, l'élaboration et la mise en place d'initiatives et de nouvelles orientations en éducation;
- Coordonner et favoriser l'élaboration d'objectifs et de politiques à court et à long terme en éducation pour les différentes collectivités mi'kmaq en Nouvelle-Écosse, en consultation avec ces dernières³⁰.

En plus d'aider les collectivités dans la prestation de programmes et de services d'éducation, MK a créé un certain nombre de secteurs de programme clés, dans lesquels il entreprend et gère divers projets de petite et grande envergure, notamment la création d'un dictionnaire en langue mi'kmaw sur le Web et la présentation du système de collecte et de suivi des données sur les élèves. Dans le cadre d'une entente avec AINC, MK agit également comme organisme de gestion régional pour le Centre de dépannage des Premières nations du Canada atlantique, en vue d'offrir le programme Premières nations sur Rescol. Ce programme fournit aux écoles des Premières nations de la Nouvelle-Écosse du soutien et des ressources pour la gestion de l'information et l'intégration de la technologie à l'éducation. Le programme aide également les écoles à résoudre leurs problèmes de connexion à Internet et les pannes des réseaux locaux par l'entremise du Centre de dépannage.

En vertu de la convention, MK a le pouvoir de négocier les ententes sur les frais de scolarité et les ententes financières avec la Nouvelle-Écosse. En 2008, MK et la Nouvelle-Écosse ont conclu l'accord-cadre sur l'éducation, qui définit la contribution de MK pour permettre aux élèves de fréquenter les écoles publiques. L'accord-cadre comprend également des dispositions pour des services améliorés, comme le perfectionnement professionnel, et prévoit l'évaluation des élèves dans les réserves et hors des réserves.

MK a également noué des partenariats avec d'autres organisations et établissements qui appuient l'amélioration des services et des programmes d'éducation dans les collectivités participantes. Par exemple, MK participe au comité de travail sur l'éducation du forum tripartite Mi'kmaq–Nouvelle-Écosse–Canada. Le forum vise à analyser, à examiner, à négocier et à mettre en œuvre des solutions aux problèmes importants d'intérêt mutuel et aux conflits de compétences. À titre de membre du comité de travail, MK contribue à cerner les problèmes au moyen de la recherche et en consultant les collectivités, et il les soumet de nouveau à l'examen du forum. Parmi les autres partenariats conclus par MK, il faut citer des activités de recherche avec l'Université St. Francis Xavier, ainsi que des activités culturelles et linguistiques avec le programme sur les études mi'kmaq de l'Université du Cap-Breton.

Pour fixer les priorités et déterminer l'orientation de l'organisme d'une année à l'autre, MK tient un colloque annuel sur l'éducation où les collectivités participantes sont invitées à présenter leurs réalisations de la dernière année et à faire connaître leurs besoins et priorités en matière d'éducation à MK et au conseil d'administration. MK rend également compte de ses

³⁰ Constitution du Mi'kmaw Kina'matnewey, 4 novembre 1998.

propres priorités, activités et dépenses dans un rapport annuel, une exigence indiquée dans l'entente de financement³¹.

Initiatives des collectivités

Outre l'assistance fournie par MK relativement aux programmes et aux services d'éducation, depuis la création de la convention, chaque collectivité a entrepris un certain nombre d'initiatives en vue d'améliorer les programmes d'éducation, en particulier dans le domaine de la culture et de la langue. Par exemple, les collectivités de Membertou et d'Eskasoni ont créé le programme d'immersion en mi'kmaq. À Membertou, le programme est offert aux élèves de maternelle à deuxième année. À Eskasoni, il l'est aux élèves de maternelle à troisième année. Parmi les autres initiatives des collectivités, il y a l'élaboration d'outils linguistiques en mi'kmaw, comme des livres pour enfants, des programmes de soins de jour où l'on enseigne le mi'kmaw, des programmes d'enseignement destinés aux adultes et des initiatives sur l'assiduité, entre autres. Aux termes de la convention, les collectivités ont également formé des partenariats pour la planification, le développement et la mise en œuvre de programmes propres aux collectivités. Des renseignements sur ces initiatives et d'autres activités pédagogiques se trouvent dans les rapports annuels de MK et les sites Web des collectivités.

³¹ Les rapports annuels et d'autre information sur MK et les collectivités participantes se trouvent à l'adresse <http://kinu.ns.ca/>.

5. Constatations de l'évaluation : Pertinence

L'évaluation a porté sur la pertinence de la mise en œuvre de l'autonomie gouvernementale par le gouvernement fédéral. Pour ce faire, il a fallu déterminer l'harmonisation de l'objectif de la PDI avec les priorités du gouvernement, sa concordance avec les rôles et les responsabilités du gouvernement fédéral ainsi que la preuve d'un besoin continu.

Les conclusions de l'évaluation indiquent que l'objectif de la politique, soit de mettre en œuvre un processus qui permettra de trouver des solutions pratiques et d'habiliter les Autochtones à devenir autosuffisants, demeure très pertinent puisque la politique offre aux collectivités qui souhaitent négocier un accord sur l'autonomie gouvernementale une solution de rechange viable à la *Loi sur les Indiens*. La politique appuie les priorités du gouvernement fédéral ainsi que les normes internationales tendant vers une plus grande reconnaissance des droits des populations autochtones à l'autonomie gouvernementale. En outre, la négociation et la mise en œuvre de l'autonomie gouvernementale en vertu de la politique sont tout à fait compatibles avec les rôles et les responsabilités du gouvernement fédéral.

L'autonomie gouvernementale est une question qui demeure pertinente aux yeux des Premières nations, des Inuits et des Métis. Le gouvernement du Canada reconnaît que le droit inhérent à l'autonomie gouvernementale est un droit ancestral existant en vertu de l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982*. La PDI offre un cadre de négociation qui confère aux collectivités autochtones la capacité d'exercer leur droit inhérent à l'autonomie gouvernementale.

Les tribunaux canadiens reconnaissent que l'article 35 peut inclure le droit à l'autonomie gouvernementale. Ils ont toutefois établi une norme élevée de preuve en ce qui concerne l'existence et la portée d'un tel droit. D'après les conclusions de l'évaluation, la politique a supprimé la pression de rendre des décisions à cet égard qui s'exerçait sur les tribunaux.

Les organisations autochtones nationales ont fortement critiqué la PDI. Les gouvernements autochtones ont aussi exprimé leur difficulté à établir une relation de gouvernement à gouvernement avec la Couronne. L'examen de la documentation et des discussions avec des membres des Premières nations révèle un sentiment de frustration généralisé à l'égard de ce qui a été accompli dans le cadre de la politique. L'application de l'autonomie gouvernementale aux Métis sans assise territoriale et le lien entre l'autonomie gouvernementale et les traités historiques figurent parmi les questions en suspens.

5.1 Harmonisation avec les priorités du gouvernement

AINC négocie et met en œuvre, au nom du gouvernement du Canada, des accords sur l'autonomie gouvernementale, avec d'autres ministères fédéraux qui interviennent lorsque les accords touchent leur sphère de responsabilité ou de compétence. La négociation et la mise en œuvre des traités et des accords sur l'autonomie gouvernementale contribuent de façon importante au mandat global d'AINC et elles sont actuellement une des priorités du Ministère. Les négociations relatives à l'autonomie gouvernementale sont rattachées à l'activité de programme *Relations de coopération* qui s'inscrit dans le résultat stratégique *Le gouvernement*, tel que décrit dans l'architecture des activités de programme du Ministère pour 2011-2012. La

mise en œuvre de l'autonomie gouvernementale est liée à l'activité de programme *Gestion des traités*.

Ces activités renforcent les priorités d'AINC en permettant au Ministère de s'acquitter de ses obligations envers les Autochtones et d'améliorer ses relations avec ceux-ci grâce aux progrès réalisés dans les domaines de la gouvernance et de l'autonomie gouvernementale³². Les activités liées à l'autonomie gouvernementale appuient également la priorité d'AINC, qui consiste à améliorer le développement économique et la viabilité, tout comme la PDI assiste les gouvernements et institutions autochtones dans la création de leurs propres sources de revenus, afin de réduire la dépendance envers les transferts des autres gouvernements.

Le souhait des peuples autochtones d'être des entités politiques autonomes ne peut être réalisé qu'avec la transformation de leur capacité à subvenir à leurs besoins. Il n'est pas nécessaire qu'une nation soit riche pour être autonome, mais elle doit pouvoir satisfaire la majorité de ses besoins; toutefois, ceux-ci sont définis en fonction des propres sources de revenus et de richesse de la nation³³.

Par ailleurs, la négociation et la mise en œuvre de l'autonomie gouvernementale appuient les normes internationales tendant vers une plus grande reconnaissance des droits des populations autochtones à l'autonomie gouvernementale, comme il est indiqué dans la *Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones*, que le Canada a signée en novembre 2010. Comme on peut le lire à l'article 4 de la Déclaration :

Les peuples autochtones, dans l'exercice de leur droit à l'autodétermination, ont le droit d'être autonomes et de s'administrer eux-mêmes pour tout ce qui touche à leurs affaires intérieures et locales, ainsi que de disposer des moyens de financer leurs activités autonomes³⁴.

5.2 Concordance avec les rôles et les responsabilités du gouvernement fédéral

En outre, la négociation et la mise en œuvre de l'autonomie gouvernementale sont tout à fait compatibles avec les rôles et les responsabilités du gouvernement fédéral. La PDI traduit la responsabilité du Canada à l'égard des peuples autochtones aux termes du paragraphe 91(24) et de l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982*. Il est énoncé ce qui suit dans la PDI :

Au Canada, la Couronne a des rapports de fiduciaire uniques et historiques avec les peuples autochtones. Même si la reconnaissance par le gouvernement du droit inhérent à l'autonomie gouvernementale ne veut pas dire la fin de ces rapports historiques,

³² Priorités énoncées dans le document : Affaires Indiennes et du Nord Canada et Commission canadienne des affaires polaires – Budget des dépenses 2010-2011. *Rapport sur les plans et les priorités*.

³³ *Rapport de la Commission royale sur les peuples autochtones*, volume 2, deuxième partie, chapitre 5.

³⁴ *Déclarations des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones*, résolution adoptée par l'Assemblée générale (61/295), 13 septembre 2007

*l'autonomie gouvernementale des Autochtones pourrait néanmoins avoir pour effet d'en modifier la nature*³⁵.

5.3 Besoin continu

La PDI fournit le cadre de négociation aux collectivités autochtones qui veulent exercer leur droit inhérent et constitue une solution de rechange viable à la *Loi sur les Indiens*. Le grand nombre de tables de négociation sur l'autonomie gouvernementale, 91 à l'heure actuelle, dont 70 tables actives et 21 tables inactives, reflète cette demande.

La PDI est un outil qui favorise le rapprochement entre les intérêts de la Couronne et des Autochtones grâce aux négociations, plutôt que les litiges. Les tribunaux canadiens reconnaissent que l'article 35 peut inclure le droit à l'autonomie gouvernementale. Les tribunaux ont toutefois établi une norme élevée de preuve en ce qui concerne l'existence et la portée d'un tel droit. Par exemple, dans une décision qui fait jurisprudence en la matière (*R. c. Pamajewon* [1996]), la Cour Suprême du Canada a conclu que même si l'article 35 peut inclure le droit à l'autonomie gouvernementale, la collectivité autochtone en question est incapable de prouver son droit à réglementer les activités de jeux de hasard. D'après les conclusions de l'évaluation, la politique a supprimé la pression de rendre des décisions à cet égard qui s'exerçait sur les tribunaux.

5.4 Perspectives des Autochtones

L'autonomie gouvernementale est une question qui demeure pertinente aux yeux des Premières nations, des Inuits et des Métis. Comme l'ont mentionné des répondants autochtones clés, l'autonomie gouvernementale :

...permet, dans l'état fédéral canadien, aux Premières nations, aux Métis et aux Inuits de gouverner leurs propres affaires. Il s'agit de permettre dans le post-colonialisme la perpétuation des peuples autochtones.

*...amener les Autochtones à joindre la fédération d'une manière distincte et utile. L'autonomie gouvernementale signifie que le gouvernement autochtone fait partie des structures de gouvernance du pays*³⁶.

Les organisations autochtones nationales se sont dites très préoccupées par la *Politique sur le droit inhérent* et sa mise en œuvre. La PDI est perçue comme une politique du gouvernement fédéral qui n'a pas tenu compte de l'avis des Autochtones dans sa formulation, et on estime que les négociations avec les groupes de Métis sans assise territoriale ont été limitées.

La politique du droit inhérent a été élaborée unilatéralement par le gouvernement fédéral, sans égard aux déclarations de la Cour suprême du Canada quant à la consultation, à la relation de fiduciaire et à la réconciliation. Comme la politique a été rejetée par les Premières nations et n'a pas

³⁵ *L'approche du gouvernement du Canada concernant la mise en œuvre du droit inhérent des peuples autochtones à l'autonomie gouvernementale et la négociation de cette autonomie*, 1995, p. 12.

³⁶ Citations de répondants autochtones interviewés dans le cadre de l'évaluation.

*généralisé les résultats souhaités, il faudra la revoir intégralement*³⁷.

*Quoi qu'il soit clairement indiqué que les Métis doivent avoir accès à cette politique et que les droits qui en découlent (avec le soutien du provincial) peuvent être protégés en vertu de l'article 35 de la Constitution, les négociateurs du fédéral ont refusé d'entamer des discussions de fond sur la mise en application du droit à l'autonomie gouvernementale en dehors d'une assise territoriale*³⁸.

Le lien entre l'autonomie gouvernementale et les traités historiques est également une question non réglée. Par exemple, en Saskatchewan, des accords sur la gouvernance pour les Premières nations signataires de traités ont donné lieu à un accord de principe et à un accord tripartite de principe en 2003, mais les négociations se sont soldées par une impasse et les accords n'ont pas été ratifiés. Les raisons de l'échec des accords sont documentées dans le rapport du Bureau du commissaire aux traités. Voici ce qu'on y indique :

*[Traduction] Ce qui manque dans la politique sur le droit inhérent du gouvernement fédéral de 1995 et dans l'accord de principe, c'est l'engagement à définir la relation entre les traités et les souverainetés chevauchantes des parties et à reconnaître de façon explicite que les accords de gouvernance contemporains en vertu desquels des traités ont été conclus se fonderont nécessairement sur des bases de réconciliation préexistantes*³⁹.

Par ailleurs, comme les accords sur l'autonomie gouvernementale sont conclus entre un signataire autochtone et la Couronne, les gouvernements autochtones ont exprimé leur difficulté à établir une relation de gouvernement à gouvernement avec la Couronne. Comme l'indique la coalition des signataires d'accords sur des revendications territoriales en 2006 :

*[Traduction] La reconnaissance que la Couronne du chef du Canada, non pas le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, est partie à nos accords sur des revendications territoriales et sur l'autonomie gouvernementale*⁴⁰.

Analyse documentaire

La section qui suit expose les principales constatations découlant de l'analyse documentaire. L'analyse, qui a porté sur l'autonomie gouvernementale au cours des 20 dernières années vue sous l'angle des Premières nations, des Métis, des Inuits et des femmes autochtones, s'est concentrée sur les auteurs autochtones, dont la plupart sont des chercheurs réputés, des avocats, des politiciens et des spécialistes généralement reconnus, dans leur collectivité et au Canada. L'annexe A comprend la bibliographie de tous les documents examinés dans la présente section.

³⁷ ASSEMBLÉE DES PREMIÈRES NATIONS. *De la table ronde à des résultats*. processus de la Table ronde Canada-Autochtones, 2005.

³⁸ RALLIEMENT NATIONAL DES MÉTIS. *Document d'orientation sur les négociations*. Table ronde Canada-Autochtones, 2005.

³⁹ BUREAU DU COMMISSAIRE AUX TRAITÉS. *Treaty Implementation: Fulfilling the Covenant*. Saskatoon, Bureau du commissaire aux traités, 2007, p. 108.

⁴⁰ LAND CLAIMS AGREEMENTS COALITION. *Four-Ten Declaration of Dedication and Commitment*. décembre 2006, p. 1.

Point de vue des Premières nations

L'analyse documentaire révèle un certain nombre de perspectives des Premières nations à l'égard de l'autonomie gouvernementale. Dans tous les documents, on observe un sentiment de frustration généralisé à l'égard du peu de choses accomplies, malgré les discussions, négociations et politiques récentes. Les rapports de force sont toujours inégaux, le Canada possédant plus de pouvoir de négociation, tandis que les attitudes continuent d'être inflexibles et fondées sur l'affrontement, au lieu de favoriser l'atteinte de partenariats mutuellement bénéfiques et axés sur les collectivités. Le Canada fixe toujours les règles d'engagement et exprime ses propres intérêts et sa vision du pays, une approche qui ne fait que renforcer le colonialisme entretenu par AINC. La plupart des auteurs indiquent qu'il est nécessaire de décoloniser les institutions politiques (y compris la *Loi sur les Indiens*, le système de réserve et l'Assemblée des Premières Nations) et certains critiquent la Commission royale sur les peuples autochtones pour ne pas avoir suffisamment fait la promotion de l'inscription de l'autonomie gouvernementale dans la constitution comme on l'a fait dans l'Accord de Charlottetown.

Les auteurs, pour la plupart des membres des Premières nations, utilisent l'histoire pour confirmer, de leur point de vue, le droit inhérent des Autochtones à l'autonomie gouvernementale, qui a été reconnu par le passé par la *Proclamation royale de 1763* et divers traités (bien que certains dénoncent le recours exagéré aux traités, car ceux-ci excluent maintenant les gouvernements provinciaux et ne sont pas exécutoires à l'échelle internationale puisque les Nations autochtones ne sont pas des États). Bien entendu, il existe des interprétations diverses de la *Proclamation* et des traités, interprétations qui évoluent avec le temps et modèlent notre compréhension de la relation actuelle, tout comme les concepts de souveraineté et de propriété. Même l'idée d'autonomie gouvernementale est litigieuse, car elle sous-tend la reconnaissance par un pouvoir politique supérieur, pendant que certains auteurs préfèrent des termes comme statut de nation et autodétermination pour mieux exprimer l'idée de « relations de droits » avec les gens et les terres. Par ailleurs, ces auteurs estiment que le droit à l'autodétermination est garanti par des lois internationales et que les provinces ne peuvent s'acquitter des obligations fiduciaires et constitutionnelles de la Couronne sans le consentement des Autochtones.

Tous les auteurs proposent des moyens généraux d'aller de l'avant, même s'ils ne parlent pas tous d'une seule voix. Tandis que certains soutiennent que le droit des Autochtones à l'autodétermination est déjà inscrit dans la constitution grâce à de divers traités (qui expriment des pluralismes multiples au lieu d'une seule souveraineté canadienne), d'autres insistent pour que l'on modifie la constitution afin de décrire clairement la portée et la protection de ces droits (un peu comme le statut de « nation domestique dépendante » aux États-Unis). À vrai dire, l'interprétation donnée à l'autonomie gouvernementale et la façon dont elle sera mise en œuvre est une préoccupation centrale. Parmi les réformes proposées, citons :

- L'élaboration de constitutions et de codes juridiques des Premières nations, ainsi que de codes de procédure pour la création de règles de droit dans les collectivités.
- La création de chartes des droits des Autochtones qui seraient intégrées aux constitutions des Premières nations et qui tiendraient compte des valeurs et des mécanismes de règlement des différends des Autochtones, protégeraient les droits d'origine législative et personnels et préserveraient les droits sociaux et économiques, et les droits et

responsabilités collectives. Il ne serait pas nécessaire de remplacer la *Charte canadienne des droits et libertés*, mais les chartes des collectivités faciliteraient la mise en contexte des valeurs et responsabilités des Autochtones.

- L'abolition d'AINC et la création d'un « ministère des Relations entre les Premières nations et la Couronne », la création de postes de vérificateurs et de procureurs généraux, d'ombudsman et de commissaire aux traités; l'établissement d'un tribunal des droits des Autochtones et issus de traités, et d'une politique sur les traités nationaux (dont l'APN fait la promotion depuis plusieurs années).
- Le respect de l'esprit et du sens des traités et la création de structures et mécanismes variés pour la mise en œuvre des traités à court et à long terme (il y a 26 recommandations en ce sens dans les travaux de M. Arnot).
- La création d'un organisme de l'éducation centralisé, à l'échelle nationale ou fondé sur des groupes linguistiques ou cultures en particulier, pour concevoir des programmes d'enseignement, agréer les enseignants et fournir des ressources pour la réalisation des activités d'éducation administrées par les Autochtones

Les auteurs sont formels : l'autonomie gouvernementale ne devrait pas simplement refléter ce qu'ils estiment être des pouvoirs municipaux négligeables, mais comprendre des pouvoirs réels, comme :

- Des pouvoirs personnels et territoriaux procédant du Créateur, dont disposeraient tous les résidents des territoires des Premières nations; la Couronne aurait la responsabilité de faire la preuve que le pouvoir autochtone dans un domaine en particulier a été réduit (le modèle de la « gamme de droits).
- Des compétences simultanées et exclusives pour l'expression du droit sur le territoire.
- La coopération intergouvernementale dans le domaine du droit autochtone (pour que les gouvernements des Premières nations puissent « louer » leurs services à un autre gouvernement à mesure qu'elles développent leurs propres capacités).
- L'administration de la justice réalisée en collaboration avec les autres ordres de gouvernement.
- Le soutien financier à l'autonomie gouvernementale par la perception de taxes, l'emprunt de fonds et l'accès aux fonds transférés par les autres ordres de gouvernement.

Enfin, pour réaliser les aspirations en matière d'autonomie gouvernementale, les Premières nations doivent renforcer leurs capacités, exercer un leadership fort et assurer une bonne gouvernance (ce qui comprend la reddition de comptes et la transparence, une constitution, la primauté du droit et un système de résolution des conflits). L'intégration économique est essentielle pour l'autonomie, et un gouvernement stable et des pratiques commerciales transparentes attirent les investisseurs. Une réforme démocratique est également nécessaire pour assurer le succès (ce qui comprend une structure améliorée pour les conseils de bande et de meilleurs processus électoraux) afin de changer l'attitude ancrée de dépendance envers le gouvernement fédéral et pour habiliter les collectivités autochtones afin qu'elles résolvent elles-mêmes leurs problèmes. Enfin, l'éducation est étroitement liée à l'autonomie gouvernementale, et les dirigeants et les collectivités doivent être formés de sorte à pouvoir gouverner et à créer des entreprises.

Point de vue des Métis

Les perspectives des Métis recensées en examinant la documentation font ressortir plusieurs objectifs clés en matière de gouvernance, notamment la sécurité foncière, l'autonomie locale et l'autosuffisance. Tous les auteurs soulignent l'idée de l'évolution au fil du temps : la gouvernance contemporaine ne doit pas être rigide ni définitive; elle devrait plutôt être une relation qui évolue entre la Nation métisse et la Couronne. Les questions historiques, culturelles et politiques des Métis servent de toile de fond pour les discussions sur l'autonomie gouvernementale, tout comme l'examen d'exemples actuels de gouvernance réussie des Métis. Plusieurs thèmes revenaient souvent : absence d'assise territoriale et d'appartenance métisses; obligation constitutionnelle pour la Couronne de négocier et de protéger et promouvoir activement les droits des Métis au lieu d'ignorer la question; nécessité de cesser les querelles de compétences entre les gouvernements fédéral et provinciaux afin de savoir à qui incombe la responsabilité des Métis.

L'absence d'assise territoriale métisse demeure une préoccupation importante pour tous les auteurs. Un article examine les établissements métis de l'Alberta, le seul gouvernement métis de nature territoriale du Canada prévu par la loi, qui pourrait servir de modèle pour les autres gouvernements métis et autochtones. À ce jour, la plupart des autres structures de gouvernance métisse découlent d'une assise territoriale et comptent des organisations développées au sein desquelles on trouve un nombre important de membres métis. Bien entendu, il importe de savoir qui ces organisations représentent et, selon plusieurs auteurs, la Couronne a utilisé ce manque apparent d'unité pour priver les Métis de leurs droits constitutionnels au motif qu'on ne sait pas qui sont les Métis ni où ils se trouvent. La Cour Suprême du Canada, dans l'arrêt *Powley*, a défini l'auto-identification, les liens ancestraux et l'acceptation par la communauté comme étant des critères pour déterminer l'appartenance, mais un auteur critique la question centrale de la race comme étant un facteur (liens ancestraux) et s'oppose au recours aux tribunaux – plutôt qu'aux Métis – pour définir un peuple.

L'arrêt *Powley* conclut également que les Métis ont des droits constitutionnels similaires à ceux des autres Autochtones et que la Couronne a le devoir de prendre des mesures *positives* pour les négocier et les définir. La plupart des auteurs considèrent l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982* comme garant des droits des Métis et des autres Autochtones, mais un auteur rejette ce qu'il considère comme un cadre colonial et s'indigne contre l'équivalence apparente entre le droit de tisser des paniers et le droit à une bonne gouvernance aux termes de l'article 35. Il soutient que la doctrine internationale des droits de la personne protège mieux les droits des Métis.

Quelle que soit la façon exacte dont ces droits sont protégés, tous les auteurs conviennent qu'ils doivent être négociés, ce que le gouvernement fédéral a évité de faire jusqu'à récemment. La participation politique des Métis et des autres peuples autochtones à ces négociations est essentielle pour que le Canada ait une ordonnance légitime de gouverner. Évidemment, il est aussi possible de faire reconnaître les droits des Métis par les tribunaux – un auteur propose d'exercer simplement un droit, comme le droit de chasser, puis de s'adresser aux tribunaux lorsque la province le conteste –, mais les procès sont des démarches longues et coûteuses.

Les auteurs qui traitent de la perspective des Métis proposent moins de recommandations concrètes que dans les autres perspectives examinées, vraisemblablement à cause de la nouvelle façon de conceptualiser les droits des Métis et de l'annulation récente du refus du gouvernement fédéral de négocier. Néanmoins, les recommandations portent sur plusieurs questions :

- *Appartenance aux Métis* : Créer un registre national des Métis fondé sur une définition nationale de citoyenneté propre aux Métis, afin de délimiter la Nation métisse et son territoire; établir une commission métisse nationale de la citoyenneté et des élections; demander à un vérificateur général métis de procéder à la vérification du système d'inscription.
- *Participation des Métis* : Mettre sur pied un processus de consultation vaste et transparent pour permettre aux Métis de discuter de progrès constitutionnels et des questions suivantes : rôles et responsabilités des différents ordres de gouvernement des Métis; problèmes liés à la sélection des dirigeants et reddition de comptes; vision de la Nation métisse au sein de la fédération canadienne.
- *Gouvernance des Métis* : Perfectionner les capacités des Métis : examiner des méthodes fructueuses utilisées par le passé pour développer les capacités à long terme et des initiatives de formation propres aux Métis; examiner comment les gouvernements métis peuvent générer des revenus.
- *Relations intergouvernementales* : Se pencher sur l'impasse en matière de compétences entre les gouvernements fédéral et provinciaux pour ce qui est du refus d'assumer la responsabilité à l'égard des Métis, ce qui a pour effet de priver les Métis de programmes et services dont ils ont grandement besoin (le Ralliement national des Métis soutient depuis longtemps que la responsabilité première incombe au gouvernement fédéral, bien qu'un auteur fasse valoir que les gouvernements provinciaux et fédéral ne peuvent être séparés); développer des relations efficaces et passer en revue d'autres modèles intergouvernementaux.
- Faire fond sur l'*Accord-cadre entre le Canada et la nation métisse* pour reconnaître la Nation métisse et sa contribution à la fédération canadienne, et pour s'engager à adopter une nouvelle approche de négociation de nation à nation qui inclut les Métis dans les politiques fédérales et dans l'élaboration et la mise en œuvre des initiatives futures.
- Élaborer et promulguer une loi sur les relations entre le Canada et la Nation métisse pour mettre l'accent sur des relations de nation à nation et la reconnaissance des institutions autonomes actuelles des Métis. Soutenir une gouvernance démocratique transparente et responsable, tenir un registre des citoyens métis et offrir des services et programmes sociaux et économiques dont le financement est assuré par le gouvernement fédéral, comme c'est le cas dans d'autres collectivités autochtones. Créer une commission de la nation métisse, similaire à la Commission des revendications des Indiens, pour étudier les certificats des Métis, les traités et les demandes d'indemnisation. Négocier une autonomie gouvernementale fondée sur la compétence des Métis, les pouvoirs législatifs relativement à une assise territoriale métisse, le contrôle des activités culturelles et socioéconomiques, l'établissement de relations intergouvernementales efficaces et l'obligation juridique de la Couronne de consulter et de prendre des mesures d'accommodement.

Point de vue des Inuits

Étant donné que de nombreux accords sur l'autonomie gouvernementale ont déjà été ratifiés ou sont en voie de l'être, les perspectives des Inuits sont moins axées sur le droit à l'autodétermination en tant que tel que sur les problèmes actuels, la mise en œuvre et les priorités en matière de politique. La mise en œuvre et la gouvernance, la souveraineté, le réchauffement climatique, le développement économique, le financement et l'éducation figurent parmi les principaux domaines dans lesquels les Inuits veulent jouer un rôle. Peu d'attention est prêtée aux conditions sociales difficiles dans les collectivités (trois documents font état d'injustices par le passé), bien que les problèmes de pénurie de logements et d'alcoolisme et de violence soient mentionnés au passage; un certain nombre d'auteurs insistent pour dire que le niveau de vie des Inuits doit être aligné sur celui du reste du pays. De même, les préoccupations propres aux femmes ne figurent pas au premier plan dans les résumés (peut-être parce que seulement deux auteurs sont des femmes), sauf dans deux documents, qui mentionnent l'idée de créer une règle sur la parité hommes-femmes pour la législature du Nunavut, proposition qui a été repoussée une fois soumise au vote. Un certain nombre d'auteurs se concentrent sur la négociation antérieure de différents accords, et deux questions litigieuses qui continuent à diviser les Inuits et les autorités canadiennes sont souvent mentionnées : la compétence en matière de ressources extracôtières et la clause d'extinction.

Pour ce qui est des principaux domaines dans lesquels les Inuits veulent jouer un rôle, la mise en œuvre est celui qui continue à causer de la frustration chez certains auteurs, qui estiment que le gouvernement canadien n'a pas déployé suffisamment d'efforts pour négocier dans le contexte d'une relation renouvelée et qu'il a plutôt simplement fait le minimum. Cela dit, trois nouvelles régions inuites peuvent exercer leur autonomie gouvernementale ou sont sur le point de pouvoir le faire : au Nunavut où des gouvernements populaires ont été institués; au Nunavik, où des négociations sont en cours; au Nunatsiavut, où il y a un gouvernement régional pour les Inuits du Labrador uniquement. Bien sûr, qu'il y ait un gouvernement populaire ou pas, la grande majorité d'Inuits au Nunavut fait en sorte que ceux-ci peuvent modeler les politiques et services en fonction de leur culture et de leur langue et intégrer les coutumes inuites aux lois, ce qui sera également le cas au Nunavik. Tous les régimes sont des modèles hybrides et propres au Nord; les nouvelles régions du Nunavik et du Nunatsiavut envisagent le transfert des compétences et, comme le Nunavut, une forte participation des collectivités. La plupart des auteurs sont d'avis que le gouvernement devrait être décentralisé afin de mieux tenir compte des préoccupations locales, mais d'autres craignent que la décentralisation entraîne une trop grande bureaucratie et des emplois excédentaires. L'éducation, le logement et la santé revêtent toujours une importance vitale et plusieurs auteurs n'aiment pas qu'on leur impose les politiques fédérales, notamment le nouveau permis de chasse et la loi sur le mariage gai.

La souveraineté joue également un rôle important dans les documents examinés, mais il convient de mentionner que tous les auteurs la considèrent comme étant exercée dans l'État canadien. Cela dit, un auteur indique que la souveraineté commence au Canada et souligne que le gouvernement fédéral doit s'assurer que les Inuits sont régis par les mêmes normes en matière d'éducation, de santé et d'infrastructure que les autres Canadiens, et qu'ils participent à la vie économique dans la même mesure que le reste de la population. Le terme inuit s'applique également aux peuples autochtones du Groenland, de l'Alaska et de la Russie, qui possèdent tous

le droit à l'autodétermination aux termes des lois internationales et qui sont réunis sous l'égide du Conseil circumpolaire inuit. Les institutions régionales fournissent des mécanismes utiles pour la coopération et la sécurité internationales, et plusieurs initiatives devraient être explorées, notamment des activités militaires axées sur l'Arctique, une autorité maritime pour les besoins du transport et les questions de compétence, une gestion environnementale responsable, une saine administration civile, ainsi que des priorités communes en matière d'éducation et de langue.

Les auteurs soulignent également que le réchauffement climatique a pour effet de faire intervenir des acteurs étrangers dans les discussions sur l'Arctique; les Inuits veulent s'assurer de demeurer à l'avant-plan des négociations et que le Canada et la communauté internationale accordent de l'importance à leur consentement, à leurs perspectives et à leur expertise lorsqu'ils créent des partenariats internationaux dans les domaines du développement durable, de la sécurité de l'environnement mondial, ainsi que d'autres initiatives économiques, militaires, sanitaires et sociales. Dans le même ordre d'idées, les auteurs, dans leurs discussions sur la rentabilité, traitent de ressources renouvelables, du patrimoine de tous les Inuits et de la nécessité d'assurer la surveillance de l'environnement (tâche qui pourrait être exercée par les Rangers de l'Arctique). La durabilité est également importante, surtout à la lumière du changement climatique, et une économie permanente doit privilégier des activités comme la pêche, ainsi que l'énergie éolienne et solaire plutôt que l'extraction des ressources naturelles avec ses cycles d'expansion et de récession. Les Inuits doivent participer aux grands projets de développement. Depuis la création du Nunavut, les relations entre les Inuits et les investisseurs se sont améliorées, établissant une plus grande confiance dans le marché du Nunavut et dans le succès des industries. Cela a donné lieu, par exemple, à la participation à une entreprise de navires; à la Qikiqtaaluk Corporation et à la création d'une compagnie aérienne appartenant à des Inuits. Pour ce qui est du financement de ces nouvelles entités autonomes, un certain nombre d'auteurs demandent une réduction des coûts inutiles et la fin d'un système de demande de financement trop compliqué et coûteux qui n'est ni efficace ni stable et qui nuit à l'élaboration d'une politique à long terme. Les auteurs déplorent les écarts énormes dans le financement versé aux Inuits comparativement à celui accordé aux collectivités des Premières nations, mais les gouvernements inuits créent lentement leurs propres sources de revenus au moyen, notamment, de taxes, de revenus de location et de redevances.

Enfin, il est toujours extrêmement important de protéger, de préserver et de promouvoir activement la langue et la culture, et de nombreux auteurs discutent de l'importance d'enseigner l'inuktitut à l'école et d'en faire la langue première du gouvernement. Le gouvernement fédéral soutient les minorités anglophones et francophones dans le reste du pays et il faut faire de même avec l'inuktitut dans le Nord. Les auteurs demandent également un plus grand contrôle de l'éducation par les Inuits : un auteur réclame la création d'une université des Inuits dans le Nord, tandis qu'un autre souhaite l'établissement d'un centre du savoir axé sur la recherche. Des enseignants qui parlent l'inuktitut doivent être formés, des programmes inuits, créés et des aînés, honorés pour leur savoir et leurs contributions.

Femmes autochtones

Les documents examinés révèlent que les femmes autochtones insistent beaucoup sur les obstacles à l'atteinte de l'autonomie gouvernementale, comme les mauvaises conditions socioéconomiques et la violence extrême vécue par beaucoup de femmes, ainsi que les politiques

discriminatoires de la *Loi sur les Indiens*, les valeurs patriarcales adoptées par les hommes autochtones qui musèlent les femmes et la perte de la langue et de la culture à l'époque des pensionnats. Il faut respecter les droits fondamentaux de la personne pour atteindre l'autonomie gouvernementale, notamment protéger les familles, les mères et leurs enfants, ainsi que le droit à un niveau de vie et à des services de santé adéquats. Malheureusement, les politiques dominantes font peu de différence dans les collectivités pauvres et éloignées, et les auteures demandent plutôt des approches fondées sur le sexe et tenant compte de la culture dans les domaines de la santé, des services sociaux et des structures de gouvernance. Les origines historiques de la participation des femmes à la gouvernance contribuent également à montrer la voie et beaucoup de femmes souhaitent le retour des valeurs traditionnelles, car à l'époque où celles-ci existaient les femmes choisissaient les chefs, aidaient à gouverner par consensus et transmettaient la langue et la culture.

Des auteures estiment que le gouvernement canadien limite l'autonomie gouvernementale des Autochtones afin qu'elle corresponde à ses compétences et à ses lois et proposent plutôt leur interprétation du terme : le concept de « notre façon de vivre » ou de « notre façon d'être », privilégié par les femmes lors d'un forum, reflète les langues, cultures, croyances, cérémonies et responsabilités des Autochtones, qui sont toutes sous-entendues dans le terme autonomie gouvernementale. La distinction entre autonomie gouvernementale et autodétermination est également importante pour certaines, car l'autonomie gouvernementale se situe à mi-chemin entre l'assimilation et l'autodétermination et est évoquée dans des accords, comme dans la *Loi sur les Indiens*, qui limite l'indépendance des Autochtones.

De nombreuses auteures utilisent les lois et clauses internationales pour exiger que l'on mette fin à la discrimination envers les femmes autochtones. La constitution canadienne protège le droit inhérent des Autochtones à l'autonomie gouvernementale et pourrait, ainsi, confirmer l'existence de gouvernements matriarcaux et du droit des femmes de participer à la vie politique et culturelle dans les sociétés autochtones. Cela dit, certaines sont toujours irritées de voir que les litiges portent sur les droits autochtones et issus d'un traité, qui concernent souvent des domaines traditionnellement masculins, comme la chasse et la pêche, ignorant généralement les activités exercées par les femmes, telles que la cueillette, l'agriculture, le tannage et la couture. Par ailleurs, la *Charte canadienne des droits et libertés* devrait protéger les droits à l'égalité de chaque femme, qui n'entrent pas en conflit avec les droits collectifs des collectivités autochtones, car les deux coexistent dans les lois internationales. Des auteures plaident en faveur d'une hiérarchie des droits où les droits individuels des femmes (politiques et civils) l'emportent sur les droits des collectivités autochtones, alors que d'autres font valoir que tous les droits existent, tant les droits individuels que collectifs. En fait, une femme autochtone ne peut être dépossédée de sa culture et, par conséquent, sa conception des droits diffère grandement de celle du féminisme dominant : plutôt que de demander l'égalité, par exemple, les femmes autochtones pourraient souhaiter un retour à leurs rôles traditionnels. Une auteure souligne que l'ensemble du concept de droit ne convient pas; le dialogue devrait plutôt porter sur les responsabilités dans le contexte autochtone.

Beaucoup de discussions tournent autour du projet de loi C-31, qui est toujours discriminatoire à l'égard des femmes et de leurs enfants en raison de sa clause limitant la deuxième génération, et du défunt projet de loi C-7, la *Loi sur la gouvernance des premières nations*, qui selon certaines

auteurs perpétue des pratiques discriminatoires contrevenant aux promesses canadiennes et internationales. Dans le même ordre d'idées, la *Loi sur les Indiens* comporte des dispositions sexistes : restriction quant au statut même après les modifications de 1985; identification obligatoire du père de l'enfant et de son statut; refus de reconnaître l'appartenance de certaines femmes à une bande; interdiction imposée à des non-membres de vivre dans les réserves et enregistrement des propriétés et des biens au nom du mari. Enfin, une préoccupation qui se dégage des documents concerne les biens immobiliers matrimoniaux, et un article décrit le concept de propriété qui figure dans le droit coutumier autochtone – qui diffère de la *Loi sur les Indiens* – en vertu duquel un lien de « gardien » existe entre la terre et la personne qui le détient en fiducie pour les générations futures (pour les Occidentaux, l'accent est mis sur la valeur foncière, les droits individuels et la propriété exclusive).

Les auteures ont fait plusieurs recommandations pour mettre fin à la discrimination à l'égard des femmes autochtones et faire progresser l'autonomie gouvernementale. Voici les principales recommandations formulées :

- Procéder à une réforme de la *Loi sur les Indiens* pour éliminer toutes les dispositions et politiques discriminatoires; créer un mécanisme pour le règlement des différends et la destitution des dirigeants.
- Corriger les lacunes juridiques concernant les biens immobiliers matrimoniaux en consultant les aînés et les familles; assurer le partage égalitaire des biens après un divorce; accorder la priorité à des solutions qui servent l'intérêt supérieur des enfants.
- Cesser de verser des fonds aux conseils de bande qui refusent de réintégrer des femmes et leurs enfants; réévaluer les lois relatives à l'appartenance et la déclaration de statut.
- Financer un cadre d'analyse adapté à la culture et fondé sur le sexe qui sera adopté par tous les ordres de gouvernement chargés des négociations; mettre l'accent sur le renforcement des capacités des groupes de femmes des Premières nations.
- Promouvoir la représentation égale des femmes dans des rôles de direction aux tables de négociation et politiques, et leur participation égale à celles-ci.
- Garantir les droits d'égalité prévus dans la Charte et la constitution; créer une charte propre aux Autochtones ou un groupe régional chargé des droits de la personne, ainsi qu'un poste d'ombudsman des Premières nations.
- Adopter la *Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones*.
- Appliquer les recommandations de la Commission royale sur les peuples autochtones, en particulier celles liées au droit de la famille.
- Appliquer le droit coutumier autochtone, mais insister sur les principes d'égalité et d'équité et sur les droits qui auraient pu être supprimés à l'époque où régnaient des pratiques coloniales et sexistes.
- Encourager la bonne gouvernance assortie de structures décisionnelles responsables et transparentes, y inclure les principes d'égalité des sexes et tenir compte du passé pour mieux envisager l'avenir. Mettre l'accent sur la primauté du droit, le caractère central de la terre et la prise de décisions consensuelles.

- Définir les rôles et responsabilités des femmes, des hommes, des aînés, des jeunes, de la famille et du clan; sensibiliser les membres de la collectivité à leurs rôles et responsabilités, et aux traditions pour les aider à se remettre du génocide culturel et de la violence.
- Créer un code de conduite pour les dirigeants, les hommes et les femmes, afin de favoriser l'unité des collectivités et de faire cesser les conflits et la discrimination; rendre le pouvoir aux gens; réaliser l'indépendance et l'autonomie grâce à une assise territoriale et à des ressources.

6. Constatations de l'évaluation : Rendement

L'évaluation visait aussi à examiner l'atteinte des résultats, et ce, en se fondant sur l'état des accords actuels sur l'autonomie gouvernementale et des négociations; une évaluation quantitative des résultats fondés sur l'analyse de l'IBC actuellement régies par des accords sur l'autonomie gouvernementale ainsi que sur une évaluation qualitative des résultats des études de cas menées dans le cadre de l'évaluation.

À l'heure actuelle, 18 accords sur l'autonomie gouvernementale ont été conclus et 91 tables mènent des négociations sur ce point (70 tables actives et 21 tables inactives). Parmi les tables actives, 50 portent sur des revendications territoriales globales et 20 ont trait à la négociation d'accords distincts ou sectoriels. Il est en outre intéressant de noter que 51 p. 100 des tables actives (soit 36 sur 70) visent la Colombie-Britannique aux termes du processus de négociation des traités dans cette province. Selon un examen réalisé en 2009-2010, quelque 350 000 Autochtones sont représentés aux tables de négociation actives et inactives.

Selon des recherches empiriques, la prise de contrôle de certains pouvoirs à l'égard de l'autonomie gouvernementale et l'existence d'institutions compétentes en matière de gouvernance sont des outils indispensables au succès du développement à long terme des collectivités autochtones. L'analyse de l'IBC indique qu'actuellement, les collectivités autochtones qui ont conclu un accord sur l'autonomie gouvernementale ont un IBC plus élevé que les collectivités des Premières nations (9 points de plus) et les collectivités inuites (4 points de plus), mais néanmoins inférieur à celui de toutes les collectivités canadiennes (11 points de moins).

Sur le plan qualitatif, les collectivités autonomes signalent un avantage de taille lié à l'autonomie gouvernementale. Il s'agit du sentiment renouvelé de dignité qu'elles ressentent du fait d'avoir désormais leur propre gouvernement, de pouvoir l'élire et de prendre des décisions importantes qui touchent leur vie. Certains obstacles au succès ont cependant été recensés, notamment des problèmes liés à la portée et à la complexité de l'exploitation d'un nouveau gouvernement, des attentes irréalistes à l'égard de ce qui peut être accompli grâce à l'autonomie gouvernementale, ainsi que l'accès aux ressources financières.

6.1 État actuel des accords sur l'autonomie gouvernementale et des négociations

La présente section vise à fournir des renseignements sur l'état actuel des accords sur l'autonomie gouvernementale et des négociations en cours dans ce domaine. Les accords sur l'autonomie gouvernementale rattachés à des revendications sont définis comme étant ceux négociés dans le contexte d'accords sur le règlement de revendications territoriales; les accords distincts sur l'autonomie gouvernementale couvrent un vaste éventail de domaines, mais ne sont pas négociés dans le cadre d'une revendication territoriale; les accords sectoriels sur l'autonomie gouvernementale comprennent des arrangements en matière de gouvernance et peuvent inclure d'autres compétences, notamment en matière d'éducation et de bien-être de l'enfance.

Accords sur l'autonomie gouvernementale existants

Il y a actuellement 18 accords sur l'autonomie gouvernementale. Cinquante-trois pour cent (15 des 18 accords) sont liés à une revendication territoriale globale. Il convient également de noter que 61 p. 100 des accords (11 sur 18) ont été conclus au Yukon dans le cadre de l'Accord-cadre définitif (ACD). Aussi, à l'heure actuelle, deux accords distincts ont été établis, les deux en Colombie-Britannique : l'Accord sur l'autonomie gouvernementale des Sechelt et l'Accord d'autonomie gouvernementale de la Première nation de Westbank. De plus, la *Loi sur les Cris et les Naskapis du Québec* donne effet aux engagements à l'égard de l'administration locale envers neuf collectivités criées et une collectivité naskapie contenus dans la Convention de la Baie-James et du Nord québécois (CBJNQ) et dans la Convention du Nord-Est québécois (CNEQ).

Tableau 2 : Accords sur l'autonomie gouvernementale existants, par province et territoire

	Province ou territoire	Année de la signature	Nombre de collectivités	Population (approx.)
Accords sur l'autonomie gouvernementale liés à des revendications				
Accord définitif Nisga'a	C.-B.	2000	4	5 807
Accord définitif de la Première nation de Tsawwassen	C.-B.	2009	1	286
Accord sur les revendications territoriales des Inuit du Labrador	T.-N.-L.	2005	5	7 102 ⁴¹
Accord sur les revendications territoriales et l'autonomie gouvernementale du peuple tlicho	T.N.-O.	2005	4	2 832
Accord-cadre définitif				
Entente sur l'autonomie gouvernementale de la Première nation des Gwitchin Vuntut	Yn	1995	1	524
Entente sur l'autonomie gouvernementale de la première nation des Nacho Nyak Dun	Yn	1995	1	474
Entente sur l'autonomie gouvernementale du conseil des Tlingits de Teslin	Yn	1995	1	573
Entente sur l'autonomie gouvernementale des Premières nations de Champagne et de Aishihik	Yn	1995	1	813
Entente sur l'autonomie gouvernementale de la Première nation de Little Salmon/Carmacks	Yn	1998	1	609
Accord sur l'autonomie gouvernementale de la Première nation de Selkirk	Yn	1998	1	514
Entente sur l'autonomie gouvernementale des Tr'ondëk Hwëch'in	Yn	1998	1	695
Entente sur l'autonomie gouvernementale du Conseil des Ta'an Kwach'an	Yn	2002	1	237
Entente sur l'autonomie gouvernementale de la Première nation de Kluane	Yn	2004	1	143
Entente sur l'autonomie gouvernementale de la Première nation des Kwanlin Dun	Yn	2005	1	964
Entente sur l'autonomie gouvernementale de la Première nation de Carcross/Tagish	Yn	2005	1	615
Accords distincts sur l'autonomie gouvernementale				
Accord sur l'autonomie gouvernementale de la bande indienne Sechelt	C.-B.	1986	1	1 267
Accord d'autonomie gouvernementale de la Première	C.-B.	2004	1	691

⁴¹ Population bénéficiaire

nation de Westbank				
Accord sectoriel sur l'autonomie gouvernementale				
Entente sur l'éducation des Mi'kmaq	N.-É.	1999	10	2 735 ⁴²
Autre accord sur l'autonomie gouvernementale				
<i>Loi sur les Cris et les Naskapis du Québec</i>	Qc	1984	10	17 260

Négociations sur l'autonomie gouvernementale

En date de février 2011, AINC signalait l'existence de 91 tables de négociation, dont 70 tables actives et 21 tables inactives, représentant 331 collectivités autochtones (y compris 302 Premières nations, 20 collectivités inuites, 9 collectivités criées de la Baie-James et quelques entités locales métisses). Parmi les tables actives, 50 portent sur des revendications territoriales globales et 20 ont trait à la négociation d'accords distincts ou sectoriels. Il est en outre intéressant de noter que 51 p. 100 des tables actives (soit 36 sur 70) visent la Colombie-Britannique dans le cadre du processus de négociation des traités dans cette province. Selon un examen réalisé en 2009-2010, quelque 350 000 Autochtones sont représentés aux tables de négociation actives et inactives.

Tableau 3 : Négociations actives sur l'autonomie gouvernementale, par province et territoire

	Nombre de tables actives	Nombre de collectivités
Négociations sur l'autonomie gouvernementale liées à des revendications, par province		
Colombie-Britannique	36	82
Ontario	1	1
Québec	4	12
Atlantique	4	32
T.N.-O.	5	16
<i>Nombre total de négociations sur l'autonomie gouvernementale liées à des revendications</i>	50	143
Négociations d'accords distincts ou sectoriels sur l'autonomie gouvernementale, par province		
Colombie-Britannique	0	0
Alberta	1	1
Saskatchewan	2	9
Manitoba	1	1
Ontario	3	91
Québec	4	25
Atlantique	1	1
Yukon	1	1
T.N.-O.	7	13
<i>Nombre total de négociations actives sur des accords distincts sur l'autonomie gouvernementale</i>	20	142
Nombre total de négociations actives sur l'autonomie gouvernementale	70	285

⁴² Population de la maternelle à la 12^e année

6.2 Évaluation quantitative

Bien qu'aucune étude comparable n'ait été réalisée au Canada, l'insistance sur la capacité de gouvernance est fondée sur un ensemble grandissant de preuves qui montrent l'incidence d'une bonne gouvernance sur le développement de collectivités fortes, en bonne santé et prospères. L'incidence fondamentale d'une bonne gouvernance sur les objectifs de développement socioéconomique est étayée par plus de 15 ans de recherches empiriques menées à l'Université de Harvard dans le cadre du projet sur le développement économique des Indiens d'Amérique. Les résultats de ces recherches montrent invariablement que l'exercice de certains pouvoirs associés à l'autonomie gouvernementale et des institutions compétentes en matière de gouvernance sont des outils indispensables à la réussite à long terme du développement des collectivités⁴³.

Pour les besoins de l'évaluation, une analyse de l'indice du bien-être des collectivités (IBC) a été réalisée. L'IBC mesure la qualité de vie des collectivités des Premières nations et inuites par rapport à celle des autres collectivités canadiennes. Il est calculé à partir des données du recensement de la population de Statistique Canada. Il en résulte un score de bien-être pour chaque collectivité basé sur quatre composantes : éducation, population active, revenu et logement. Il importe de noter que les données de l'IBC n'évaluent pas si les améliorations du bien-être des collectivités autonomes sont associées à l'accord sur l'autonomie gouvernementale. Cela ne veut pas dire qu'une telle association n'existe pas, mais plutôt que les mesures de l'IBC ne montrent pas un lien direct et que d'autres facteurs peuvent exercer une plus grande influence. Par ailleurs, les collectivités correspondent à des subdivisions de recensement et, parfois, celles-ci ne reflètent pas fidèlement la population visée par l'accord sur l'autonomie gouvernementale. Par exemple, des non-Autochtones pourraient faire partie des subdivisions de recensement, comme dans le cas de la Première nation de Tsawwassen. De plus, les résultats de l'IBC ne tiennent pas compte des membres qui ne résident pas dans la collectivité.

L'analyse de l'IBC indique que, de façon générale, les collectivités autochtones visées par un accord sur l'autonomie gouvernementale affichent un IBC plus élevé que celui des collectivités des Premières nations et inuites, mais inférieur à celui de toutes les collectivités canadiennes.

Tableau 4 : Valeurs moyennes de l'IBC en 2006

	Valeur moyenne de l'IBC en 2006	Différence
Ensemble des collectivités canadiennes	77	+11
Collectivités autonomes ⁴⁴	66	-
Collectivités inuites	62	- 4
Collectivités des Premières nations	57	- 9

⁴³ Pour en savoir plus sur le projet Harvard, consulter le site <http://hpaied.org/>.

⁴⁴ Ce chiffre est calculé à l'aide des valeurs de l'IBC pour les collectivités qui ont conclu un accord sur l'autonomie gouvernementale. L'analyse de l'IBC n'évalue pas si les améliorations du bien-être des collectivités autonomes sont associées à l'accord sur l'autonomie gouvernementale.

La section qui suit détaille les données de l'IBC en présentant, notamment, les valeurs pour chaque collectivité autonome ⁴⁵.

Tableau 5 : Données de l'IBC entre 1981 et 2006⁴⁶

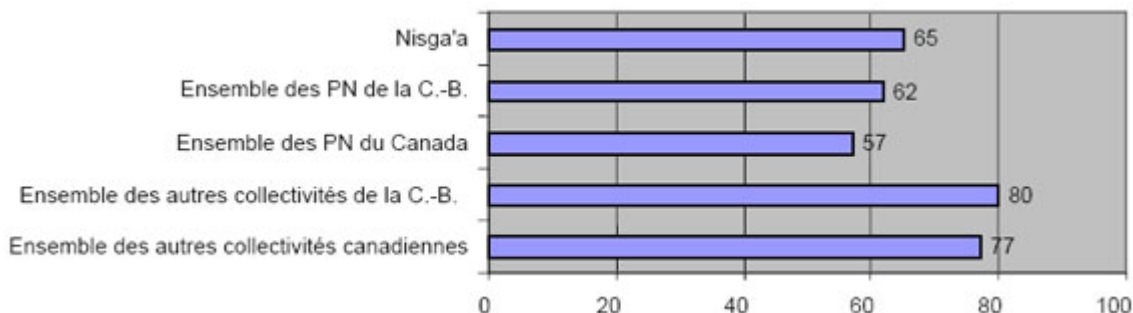
	Province et territoire	Année de la signature	Valeur de l'IBC 1981	Valeur de l'IBC 1991	Valeur de l'IBC 1996	Valeur de l'IBC 2001	Valeur de l'IBC 2006
Accords sur l'autonomie gouvernementale liés à des revendications							
Nisga'a	C.-B.	2000	51	57	61	66	65
Tsawwassen	C.-B.	2009	-	81	78	81	89
Inuits du Labrador	T.-N.-L.	2005	51	52	57	62	66
Tlichio	T.N.-O.	2005	-	-	51	59	60
Gwitchin Vuntut	Yn	1995	-	-	64	70	71
Nacho Nyak Dun	Yn	1995	-	-	73	73	79
Conseil des Tlingits de Teslin	Yn	1995	-	57	64	66	72
Champagne et Aishihik	Yn	1995	-	-	76	79	80
Little Salmon/Carmacks	Yn	1998	-	-	-	-	-
Selkirk	Yn	1998	-	-	-	72	71
Tr'ondëk Hwëch'in	Yn	1998	-	-	-	-	-
Kluane	Yn	2004	-	-	-	74	78
Kwanlin Dun	Yn	2005	-	-	-	-	-
Carcross/Tagish	Yn	2005	-	53	67	71	74
Accords distincts sur l'autonomie gouvernementale							
Sechelt	C.-B.	1986	53	64	67	63	70
Westbank	C.-B.	2004	69	69	72	74	78
Accord sectoriel sur l'autonomie gouvernementale							
Entente sur l'éducation des Mi'kmaq	N.-É.	1999	48	51	58	60	63
Loi							
<i>Loi sur les Cris et les Naskapis du Québec</i>	Qc	1984	47	51	60	60	64
Collectivités des Premières nations et inuites et autres collectivités canadiennes							
Premières nations	-	-	47	51	55	57	57
Inuits	-	-	48	57	60	61	62
Autres collectivités canadiennes	-	-	67	71	72	73	77
Collectivités autochtones autonomes	-	-	-	-	-	-	66

⁴⁵ En 1981, 1991 et 1996, peu de collectivités des Premières nations et inuites avaient conclu un accord sur l'autonomie gouvernementale. Les regroupements ci-dessus représentent les collectivités qui ont fini par mettre en œuvre un tel accord. Pour beaucoup de collectivités, il n'existait pas de valeur de l'IBC; ainsi, il faut interpréter avec prudence les valeurs moyennes des collectivités autonomes durant ces années. Même si dans les années de recensement 2001 et 2006, davantage de collectivités des Premières nations et inuites étaient visées par un accord sur l'autonomie gouvernementale, il n'existait pas de valeur de l'IBC pour certaines et c'est pourquoi, il faut aussi interpréter avec prudence les valeurs moyennes de ces collectivités durant ces années. Les résultats de l'IBC ne sont calculés que pour les collectivités pour lesquelles des données sont disponibles, soit celles qui comptent au moins 65 membres, qui ont participé au recensement et pour lesquelles la qualité des données ne posait pas un problème. Les résultats des composantes (revenu, éducation, logement et population active) ne sont calculés que pour les collectivités pour lesquelles une valeur de l'IBC est disponible. Ces collectivités sont celles qui comptent au moins 250 membres, qui ont participé au recensement et pour lesquelles la qualité des données ne posait pas un problème.

⁴⁶ Aucune comparaison sommaire des résultats de l'IBC n'est présentée si la collectivité des Premières nations ou inuite ne dispose pas d'une valeur de l'IBC.

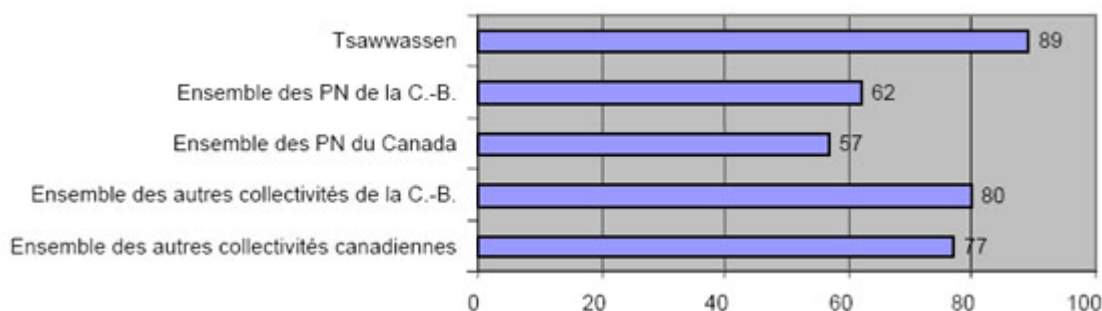
Les tableaux présentés dans les pages qui suivent détaillent les analyses de l'IBC par collectivité autonome.

Nisga'a : Valeurs moyennes de l'IBC pour 2006



Valeurs des composantes de l'IBC pour 2006	Revenu	Éducation	Logement	Population active
Nation Nisga'a	57	48	75	70
Ensemble des Premières nations de la Colombie-Britannique	59	38	76	73
Ensemble des Premières nations du Canada	55	34	70	71
Ensemble des autres collectivités de la Colombie-Britannique	85	58	94	85
Ensemble des autres collectivités canadiennes	80	49	94	84

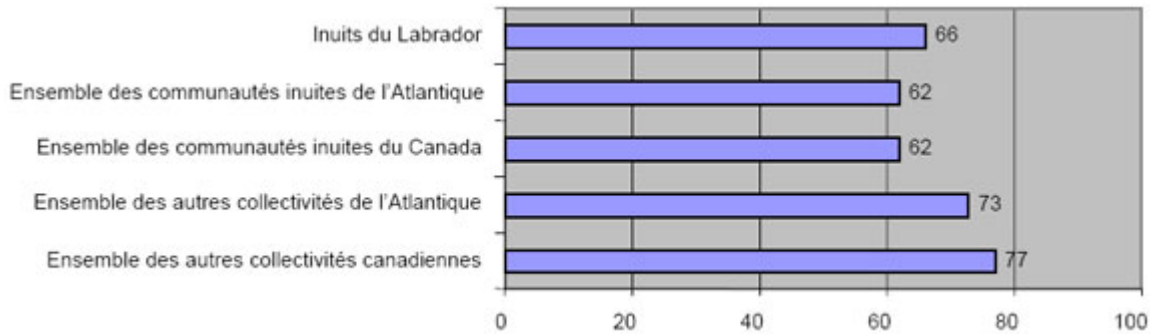
Tsawwassen : Valeurs moyennes de l'IBC pour 2006



Valeurs des composantes de l'IBC pour 2006	Revenu	Éducation	Logement	Population active
Tsawwassen	100	70	96	91
Ensemble des Premières nations de la Colombie-Britannique	59	38	76	73
Ensemble des Premières nations du Canada	55	34	70	71
Ensemble des autres collectivités de la Colombie-Britannique	85	58	94	85

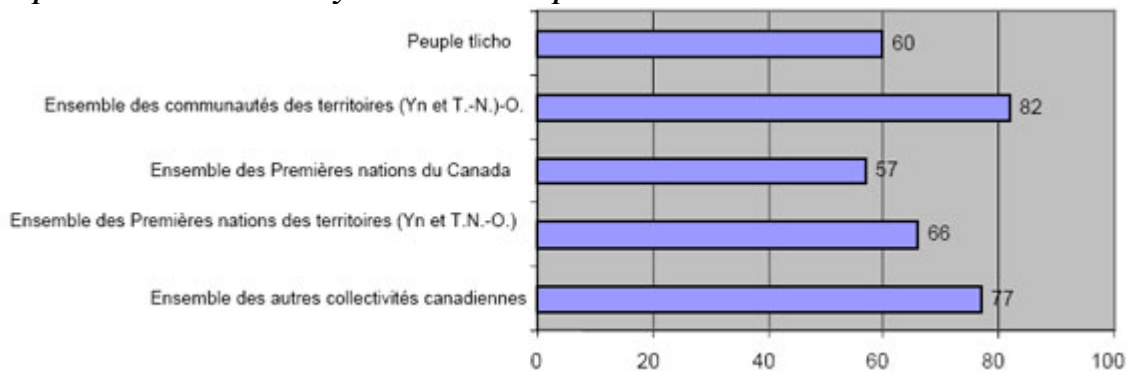
Ensemble des autres collectivités canadiennes	80	49	94	84
-----------------------------------------------	----	----	----	----

Inuits du Labrador : Valeurs moyennes de l'IBC pour 2006



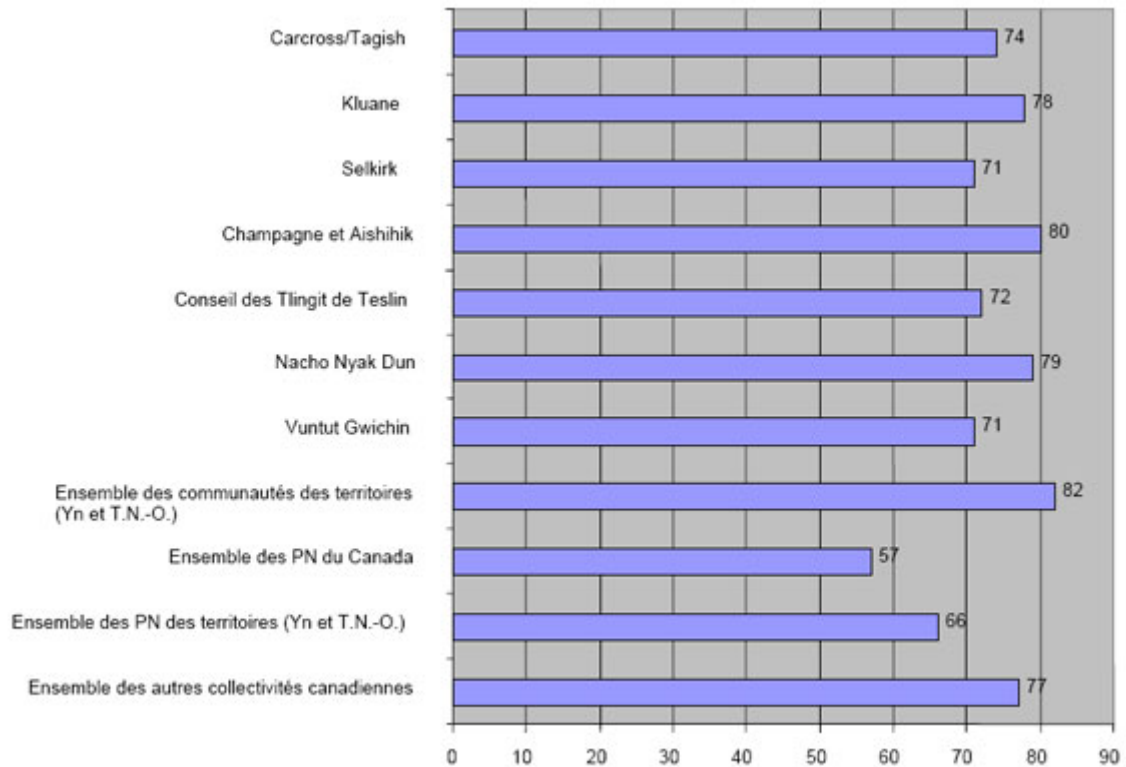
Valeurs des composantes de l'IBC pour 2006	Revenu	Éducation	Logement	Population active
Inuits du Labrador	70	42	78	68
Ensemble des collectivités inuites de l'Atlantique	71	43	81	68
Ensemble des collectivités des Premières nations de l'Atlantique	56	46	81	73
Ensemble des autres collectivités de l'Atlantique	76	46	94	76
Ensemble des autres collectivités canadiennes	80	49	94	84

Peuple tlicho : Valeurs moyennes de l'IBC pour 2006



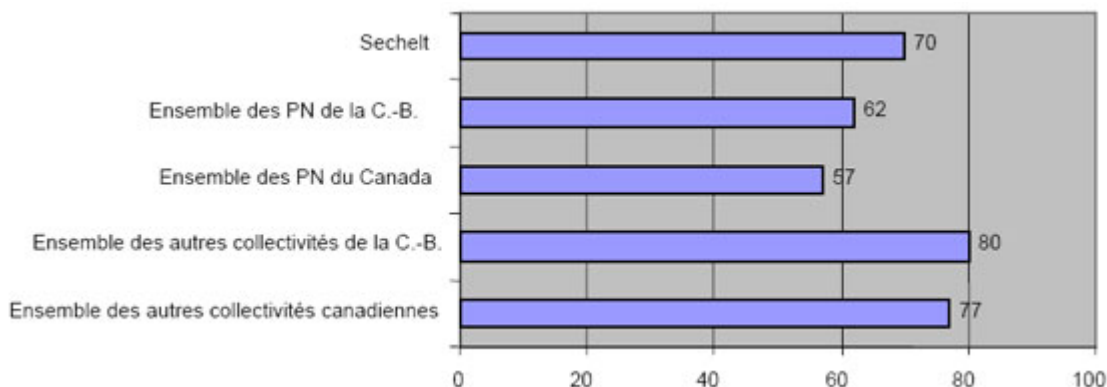
Valeurs des composantes de l'IBC pour 2006	Revenu	Éducation	Logement	Population active
Tlicho	68	28	64	73
Ensemble des Premières nations des territoires (Yn et T.N.-O.)	75	36	76	78
Ensemble des collectivités des territoires (Yn et T.N.-O.)	91	59	88	89
Ensemble des autres collectivités canadiennes	80	49	94	84

Premières nations du Yukon : Valeurs moyennes de l'IBC pour 2006



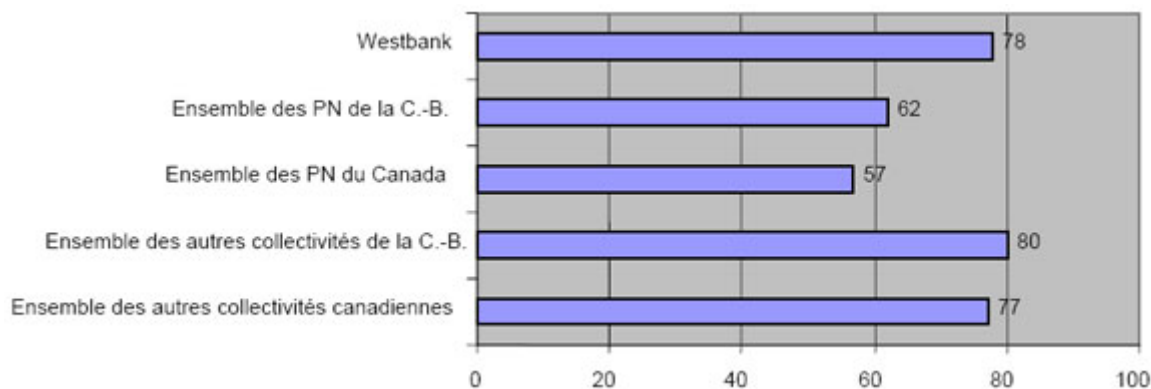
Valeurs des composantes de l'IBC pour 2006	Revenu	Éducation	Logement	Population active
Gwitchin Vuntut	83	39	80	84
Ensemble des Premières nations des territoires (Yn et T.N.-O.)	75	36	76	78
Ensemble des Premières nations du Canada	55	34	70	71
Ensemble des collectivités des territoires (Yn et T.N.-O.)	91	59	88	89
Ensemble des autres collectivités canadiennes	80	49	94	84
Champagne et Aishihik	86	58	89	87
Ensemble des Premières nations des territoires (Yn et T.N.-O.)	75	36	76	78
Ensemble des Premières nations du Canada	55	34	70	71
Ensemble des collectivités des territoires (Yn et T.N.-O.)	91	59	88	89
Ensemble des autres collectivités canadiennes	80	49	94	84
Selkirk	80	43	78	82
Ensemble des Premières nations des territoires (Yn et T.N.-O.)	75	36	76	78
Ensemble des Premières nations du Canada	55	34	70	71
Ensemble des collectivités des territoires (Yn et T.N.-O.)	91	59	88	89
Ensemble des autres collectivités canadiennes	80	49	94	84
Première nation de Carcross/Tagish	81	49	86	78
Ensemble des Premières nations des territoires (Yn et T.N.-O.)	75	36	76	78
Ensemble des Premières nations du Canada	55	34	70	71
Ensemble des collectivités des territoires (Yn et T.N.-O.)	91	59	88	89
Ensemble des autres collectivités canadiennes	80	49	94	84

Sechelt : Valeurs moyennes de l'IBC pour 2006



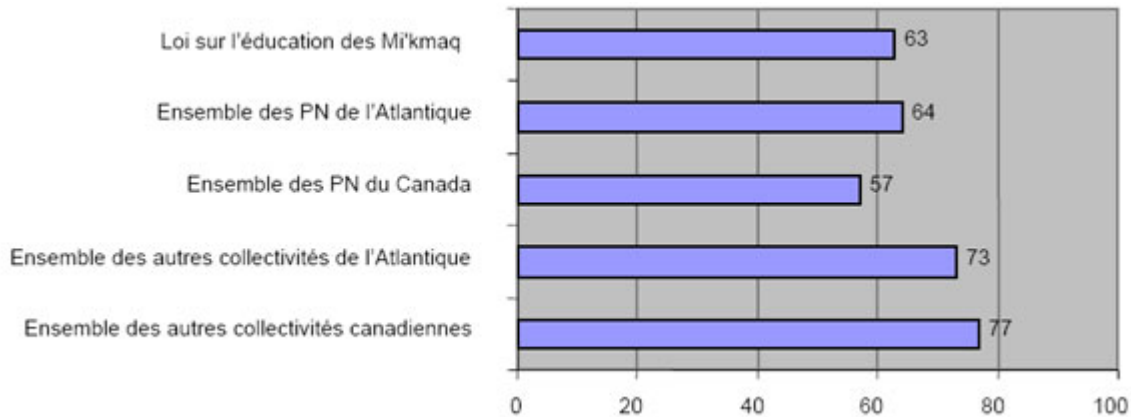
Valeurs des composantes de l'IBC pour 2006	Revenu	Éducation	Logement	Population active
Sechelt	69	49	82	79
Ensemble des Premières nations de la C.-B.	59	38	76	73
Ensemble des Premières nations du Canada	55	34	70	71
Ensemble des autres collectivités de la C.-B.	85	58	94	85
Ensemble des autres collectivités canadiennes	80	49	94	84

Westbank : Valeurs moyennes de l'IBC pour 2006



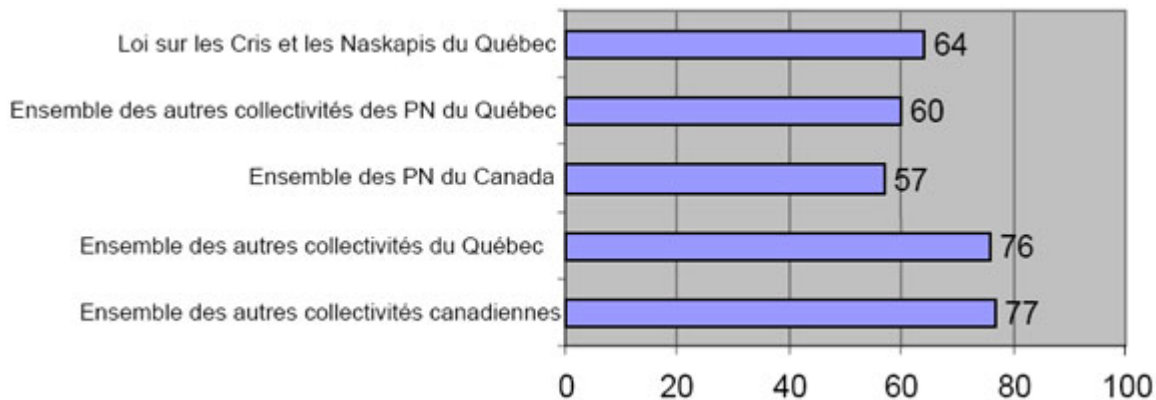
Valeurs des composantes de l'IBC pour 2006	Revenu	Éducation	Logement	Population active
Westbank	78	53	94	84
Ensemble des Premières nations de la C.-B.	59	38	76	73
Ensemble des Premières nations du Canada	55	34	70	71
Ensemble des autres collectivités de la C.-B.	85	58	94	85
Ensemble des autres collectivités canadiennes	80	49	94	84

Loi sur l'éducation des Mi'kmaq : Valeurs moyennes de l'IBC pour 2006



Valeurs des composantes de l'IBC pour 2006	Revenu	Éducation	Logement	Population active
Loi sur l'éducation des Mi'kmaq	49	47	77	70
Ensemble des Premières nations de l'Atlantique	56	46	81	73
Ensemble des Premières nations du Canada	55	34	70	71
Ensemble des autres collectivités de l'Atlantique	76	46	94	76
Ensemble des autres collectivités canadiennes	80	49	94	84

Loi sur les Cris et les Naskapis du Québec : Valeurs moyennes de l'IBC pour 2006



Valeurs des composantes de l'IBC pour 2006	Revenu	Éducation	Logement	Population active
Loi sur les Cris et les Naskapis du Québec	69	36	69	80
Ensemble des collectivités des Premières nations du Québec	60	32	74	73
Ensemble des Premières nations du Canada	55	34	70	71
Ensemble des autres collectivités du Québec	79	48	94	83
Ensemble des autres collectivités canadiennes	80	49	94	84

6.3 Évaluation qualitative

Les études de cas réalisées auprès de trois collectivités autochtones ont permis de tirer des conclusions qualitatives clés. Les perspectives globales de ces collectivités concernant leurs réalisations et difficultés liées à l'autonomie gouvernementale sont les suivantes⁴⁷ :

- Un grand avantage perçu de l'autonomie gouvernementale est le sentiment renouvelé de fierté des groupes autochtones, car ils peuvent élire leur propre gouvernement et prendre des décisions importantes influant sur leur vie.
- Les accords sur l'autonomie gouvernementale, globaux et sectoriels, sont considérés comme étant suffisamment vastes en termes d'éléments inclus dans les accords pour permettre aux Autochtones de gérer leurs propres affaires. Toutefois, bien que la structure des accords soit convenable, les ressources humaines et financières requises pour réaliser leur plein potentiel ne sont pas disponibles à l'heure actuelle.
- La manière dont le financement accordé par le gouvernement fédéral est calculé aux termes des accords sur l'autonomie gouvernementale est considérée comme étant préjudiciable à la mise en œuvre réussie de l'autonomie gouvernementale. Les montants alloués pour des fonctions prises en charge par les nouveaux gouvernements autochtones sont considérés comme inadéquats, car ils l'étaient déjà aux termes de la *Loi sur les Indiens*, et parce qu'ils ne tiennent pas compte des coûts de la transition. Les sommes allouées pour le transfert des opérations gouvernementales sont également considérées comme insuffisantes, parce que les coûts liés à l'établissement d'un nouveau gouvernement sont supérieurs à ceux prévus et parce qu'un montant important destiné aux opérations gouvernementales sert à couvrir les coûts des programmes et des services visant à répondre aux besoins de base de la collectivité et des membres qui eux ne sont pas financés de façon adéquate.
- Même si l'accès aux ressources financières est largement considéré comme un obstacle au succès, certains répondants ont signalé la plus grande souplesse conférée par les accords, qui permet de transférer plus librement les fonds d'un programme à un autre et d'un exercice à un autre que si la *Loi sur les Indiens* était appliquée. Cette souplesse aurait favorisé une meilleure planification à long terme et une plus grande latitude pour innover dans la prestation de services. Dans un cas, cette souplesse aurait contribué à attirer et à retenir des résidents ayant étudié (et dans certains cas, travaillé) à l'extérieur de la collectivité.
- Les gouvernements autochtones se rendent compte de l'ampleur et de la complexité du fonctionnement d'un nouveau gouvernement, et de l'importance d'avoir des gens formés et expérimentés pour diriger le processus et occuper des postes au sein du gouvernement. Dans tous les cas, l'objectif est de se concentrer sur l'éducation et la formation pour que des membres de la collectivité occupent les postes dans la fonction publique. Toutefois,

⁴⁷ Ces renseignements seront analysés plus en profondeur par le STGA dans le cadre de l'évaluation des répercussions II en cours.

les gouvernements autochtones éprouvent des difficultés à recruter des membres de la collectivité instruits pour occuper des postes dans la fonction publique et à les maintenir en poste, car les autres ordres de gouvernement et le secteur privé offrent des emplois mieux rémunérés.

- Les attentes des dirigeants et des membres de la collectivité en matière de réalisations par les gouvernements autonomes sont décrites comme étant irréalistes. Dans bien des cas, les membres de la collectivité estimaient que l'entente se traduirait par un afflux rapide d'argent, d'emplois et de services. Les gouvernements autochtones reconnaissent que les changements découlant de l'autonomie gouvernementale se produiront de façon graduelle, sur plusieurs générations. Ils reconnaissent également que les changements sont liés à l'amélioration de la scolarisation et des possibilités de développement économique et des ressources humaines.

Gouvernance et relations intergouvernementales

Gouvernance

- Les représentants des gouvernements autochtones interrogés ont indiqué qu'à ce jour, ils ont réussi à établir des structures de gouvernance, des procédures et des lois connexes, à définir des priorités et à se préparer à exercer de nouveaux pouvoirs et compétences. La plupart des répondants ont été surpris par la complexité de la tâche et le temps nécessaire pour jeter les bases de la gouvernance aux termes des accords sur l'autonomie gouvernementale.
- Les participants interrogés ont reconnu que des membres de la collectivité sont frustrés et déçus par la lenteur des changements. Bien des résidents et certains dirigeants des collectivités s'attendaient à ce que les accords sur les revendications territoriales et l'autonomie gouvernementale (qui vont souvent de pair pour les membres de la collectivité) transforment leur vie grâce à la création d'emplois, à l'injection d'argent découlant du règlement sur des revendications territoriales et à la nouvelle capacité de leur gouvernement de prendre des décisions dans des domaines clés. Mais les répondants ont toujours bon espoir que leurs attentes seront satisfaites au fil du temps.
- À ce jour, les travaux des gouvernements autochtones ont porté essentiellement sur la création de structures, de procédures et de lois nécessaires au fonctionnement du gouvernement. Les répondants du gouvernement ont indiqué que les citoyens craignent que leur gouvernement « travaille à huis clos ». Les répondants ont reconnu cette préoccupation et ont décrit l'ouverture dont a fait preuve leur gouvernement ainsi que les consultations publiques entreprises pour assurer la transparence et faire participer les citoyens à la gouvernance. Les répondants estiment que les préoccupations s'expliquent par les avantages directs limités observés jusqu'à présent dans les domaines de l'éducation, de l'emploi et du logement.
- La participation de la population à la gouvernance a été décrite comme étant très positive si on la compare à celle qui prévalait avant la mise en place de l'autonomie

gouvernementale. Davantage de membres de la collectivité posent leur candidature pour des postes au gouvernement et la participation électorale aurait augmenté (jusqu'à 75 p. 100 au Nunatsiavut, par exemple, comparativement à 50 p. 100 avant la mise en place de l'autonomie gouvernementale). Au Labrador, les femmes prendraient une part plus active dans la politique. Les répondants ont mentionné qu'avant la mise en œuvre de l'autonomie gouvernementale, les femmes participaient aux rassemblements communautaires, mais s'occupaient peu de gouvernance. Depuis la mise en œuvre de l'autonomie gouvernementale, beaucoup de femmes briguent les suffrages et occupent des postes dans la fonction publique.

Relations intergouvernementales

L'autonomie gouvernementale établit des relations de gouvernement à gouvernement qui n'existaient pas auparavant. Des études réalisées par le passé indiquent que les groupes autochtones avaient plus d'attentes à l'égard d'un nouveau partenariat avec le gouvernement fédéral qu'ils en ont aujourd'hui⁴⁸. Les entrevues portant sur l'autonomie gouvernementale ont traité de cette question :

- Dans les secteurs de programme où les collectivités ne peuvent exercer le contrôle prévu dans les accords, faute de matériel ou de ressources suffisantes, la nature de la relation avec le gouvernement fédéral est perçue comme étant la même que celle qui existait avant l'accord (c.-à-d. « entre un conseil de bande et le gouvernement fédéral », plutôt qu'une relation de gouvernement à gouvernement).
- Les participants interrogés craignent qu'il ne soit pas possible d'établir une relation de gouvernement à gouvernement. Les points de contact sont essentiellement des représentants d'AINC qui siègent à des comités de mise en œuvre et des fonctionnaires chargés de programmes fédéraux pour lesquels les collectivités continuent à présenter des demandes de financement comme elles le faisaient avant la mise en place de l'autonomie gouvernementale.
- Les participants interrogés au Yukon et au Labrador mentionnent que les obstacles à la mise en œuvre de l'autonomie gouvernementale découlent de l'influence limitée perçue qu'exerce AINC sur les ministères responsables et les organismes gouvernementaux. Plus précisément, des répondants du Yukon signalent un exemple récent où AINC et des représentants du gouvernement local ont consacré beaucoup de temps et d'efforts à cerner les changements nécessaires, mais l'exercice a donné peu de résultats en raison du manque de soutien des autres ministères et organismes.
- Les relations avec les représentants des comités de la mise en œuvre sont décrites comme étant cordiales et professionnelles, mais porte surtout sur les aspects techniques liés à la réalisation des accords, au lieu d'établir une relation de gouvernement à gouvernement.

⁴⁸ Voir, par exemple, Affaires indiennes et du Nord Canada, *Évaluation de l'incidence des ententes sur les revendications territoriales globales*, février 2009.

- Les dirigeants des gouvernements autochtones ont l'impression que les ministères responsables déploient peu d'efforts concertés pour renseigner leurs membres du personnel sur les accords. Les gouvernements autochtones doivent par conséquent informer de nouveau leurs homologues fédéraux au sujet des accords et des préoccupations de la collectivité concernant la mise en œuvre.
- Les relations avec le gouvernement fédéral sont limitées, parce que la majorité des contacts fédéraux habitent presque tous à Ottawa. Lorsqu'ils habitent dans la région, comme c'est le cas des fonctionnaires de Parcs Canada, il s'établit une solide relation de travail qui profite aux deux parties⁴⁹.
- Les participants du Yukon et du Labrador ont mentionné que les accords ont amélioré de façon marquée les relations entre les gouvernements autochtones et les gouvernements provinciaux et territoriaux. Les dirigeants de ces gouvernements feraient des efforts concertés pour soutenir la mise en œuvre réussie de l'autonomie gouvernementale, et les fonctionnaires des ministères provinciaux et territoriaux concernés agissent dans le même sens. Cela signifie que lorsque la province ou le territoire prend des mesures dans un domaine de responsabilité donné, que les fonctions soient exercées ou non par le nouveau gouvernement autochtone, des discussions ont lieu (et parfois des négociations) pour s'assurer que les intérêts du gouvernement et des collectivités autochtones sont pris en compte. Les participants ont indiqué que le niveau accru de consultation entraîne des politiques et des modalités de programme adaptées aux besoins et aux préférences des gouvernements et collectivités autochtones. Avant l'accord, ce type de consultation et d'adaptation était rarement effectué. Cela ne veut pas dire que les répondants n'ont pas mentionné des difficultés dans les relations avec les gouvernements provinciaux et territoriaux. Au Labrador, les répondants ont signalé des pressions exercées au départ pour assumer des pouvoirs dans des domaines comme l'éducation, alors qu'ils ne s'estimaient pas prêts à le faire et ne disposaient pas, à leur avis, des ressources suffisantes. Ils ont également cité des cas où des fonctionnaires provinciaux avaient refusé de discuter de programmes provinciaux avec eux parce qu'« ils avaient maintenant leur propre gouvernement ». Au Yukon, certains ont signalé de la réticence à adapter des programmes aux besoins de la Première nation des Gwitchin Vuntut. Toutefois, il a été mentionné que ces problèmes sont maintenant réglés.

Développement économique

- La majorité des participants interrogés a reconnu que le développement économique favorisé par l'autonomie gouvernementale n'était pas encore au rendez-vous pour

⁴⁹ Il convient de noter qu'étant donné que les Inuits du Nord du Labrador n'exerçaient pas leurs activités aux termes de la *Loi sur les Indiens* avant l'autonomie gouvernementale, leur relation avec le gouvernement fédéral est moins développée que celle que la majorité des Premières nations entretient avec le gouvernement et cela a probablement eu une incidence sur la relation actuelle. Par ailleurs, avant de devenir autonome en 1995, la Première nation des Gwitchin Vuntut relevait du gouvernement territorial pour ce qui était de la prestation de nombreux programmes, programmes dont la responsabilité incombait au gouvernement fédéral au sud du 60° parallèle. Par conséquent, dans ce cas, la relation avec le gouvernement fédéral pourrait ne pas être la même que celle qui existe avec d'autres groupes autochtones autonomes ailleurs au pays.

plusieurs raisons. Tout d'abord, les collectivités autochtones disposent de peu de biens d'équipement et d'actifs financiers pour démarrer des entreprises d'envergure. Deuxièmement, l'esprit d'entreprise nécessaire pour favoriser le développement des entreprises locales n'est pas naturel chez les résidants et devra être développé au fil du temps à l'aide de la formation. Enfin, le niveau de vie inférieur dans la plupart des collectivités, surtout en ce qui concerne le logement et les autres infrastructures communautaires, ne permet pas de faire revenir dans leur collectivité de façon permanente des citoyens scolarisés. Par conséquent, une grande partie de la population n'a pas la scolarité et la formation nécessaires pour tirer parti des avantages liés au développement économique.

- Il y a cependant un certain nombre d'avantages directs rattachés au développement économique qui découlent de l'autonomie gouvernementale et donnent espoir aux participants interrogés. Un de ceux-ci est que les collectivités ont maintenant le pouvoir de décision quant au financement des projets d'immobilisations, comme les logements, routes et réseaux d'eau et d'égout, et qu'elles exercent un contrôle sur ceux-ci. Les participants ont indiqué qu'avant la mise en œuvre de l'autonomie gouvernementale, ces décisions étaient prises par la province ou le territoire et, souvent, sans consultation. Grâce aux accords, les gouvernements autochtones peuvent négocier les types de projet et la façon dont les travaux seront réalisés. Ils peuvent également négocier avec les entreprises privées. Dans la plupart des cas, il n'existe pas de société contractante possédant l'équipement et l'expérience nécessaires pour entreprendre de grands projets d'infrastructure, c'est pourquoi il faut faire appel à des entrepreneurs de l'extérieur. Les entrepreneurs rencontrent les dirigeants de la collectivité pour s'entendre sur l'embauche et la formation de résidants dans la mesure du possible. Les gouvernements autochtones cernent les occasions d'affaires au moyen de ces processus et font des investissements pour aider les membres des collectivités à entreprendre ce genre de travaux.
- Un autre avantage découlant des accords sur le règlement des revendications territoriales et sur l'autonomie gouvernementale est que les gouvernements autochtones exercent maintenant plus de contrôle sur les projets d'exploitation des ressources dans les régions visées par les règlements et qu'ils sont consultés dans le cadre des évaluations environnementales. Ils négocient également les ententes sur les répercussions et les avantages (ERA) qui contribuent à maximiser, pour la collectivité, les avantages des projets de développement en faisant en sorte que les promoteurs forment et embauchent des membres de la collectivité. Les accords sur le règlement des revendications territoriales définissent les pouvoirs et les droits dans ce domaine. Les gouvernements autonomes sont considérés comme étant en meilleure position pour gérer le rôle des Autochtones dans le processus de développement.
- Les gouvernements autochtones ont créé des postes où les titulaires sont chargés du développement économique et de s'assurer que les avantages découlant du règlement des questions liées aux terres et aux ressources (ERA et ententes similaires) sont exploités et que les occasions d'emploi et de développement des affaires pour les membres de la collectivité sont maximisées. Même si les représentants autochtones ont décrit le développement économique comme étant un processus long pour les raisons énumérées

ci-dessus, ils ont mentionné avoir noué des partenariats avec des entreprises de l'extérieur qui souhaitent faire des affaires dans les territoires appartenant aux Autochtones et dans les régions plus vastes visées par les règlements.

Éducation

- Aux yeux de presque tous les répondants du gouvernement et des collectivités, l'éducation est la pierre angulaire de l'autonomie gouvernementale. Il est reconnu que la scolarisation est un élément essentiel pour permettre aux personnes de retirer des avantages socioéconomiques grâce à un plus grand choix d'emploi et à un meilleur revenu, mais également pour jeter les bases du développement et de la prospérité des collectivités.
- Un frein important à l'avancement de l'autonomie gouvernementale, selon les répondants, est le manque de membres de la collectivité scolarisés et formés pour occuper des postes d'autorité dans le domaine de la politique et de l'administration. Ceux qui obtiennent les diplômes et la formation nécessaires sont souvent attirés par des emplois à l'extérieur de la collectivité. Les gouvernements autochtones qui administrent des écoles et des centres de santé et de services sociaux, par exemple, ne peuvent concurrencer les échelles salariales des provinces et territoires. Même si les dirigeants des collectivités célèbrent le succès de leurs membres qui décrochent des postes à l'extérieur de la collectivité et reconnaissent les avantages de ces postes pour les titulaires, cela a comme conséquence que les gouvernements autochtones continuent à connaître des pénuries de capacités.
- Pour les gouvernements des Gwitchin Vuntut et du Nunatsiavut, l'éducation relève toujours en grande partie de la province ou du territoire. Les participants interrogés ont indiqué que leur gouvernement hésite à assumer la responsabilité en matière d'éducation en raison de l'absence de capacités locales et du manque de ressources financières, et aussi parce qu'il s'agit, à leur avis, d'un secteur sous-financé, de tout temps.
- L'expérience des participants interrogés qui ont collaboré avec les gouvernements provinciaux et territoriaux afin d'offrir des programmes et services d'éducation varie beaucoup en fonction de la volonté de l'autorité scolaire de tenir compte des préférences et de la culture locales. Si une approche de collaboration a été adoptée, les participants remarquent un changement important dans l'enseignement, comme l'intégration de cours « sur les terres » tout en suivant les normes scolaires établies. Lorsqu'une telle collaboration n'est pas encore mise en place, les participants sont frustrés par l'absence de progrès en éducation.
- Une préoccupation commune des directeurs de l'enseignement est la difficulté à attirer et à maintenir en fonction des enseignants hautement qualifiés et expérimentés. Dans les dix collectivités de la Nouvelle-Écosse où l'éducation relève des Autochtones, les collectivités ne peuvent offrir le même taux de salaire que celui des écoles provinciales. Dans les trois études de cas, les enseignants qui ne sont pas issus de la collectivité ont souvent de la difficulté à vivre dans des collectivités éloignées où le niveau de vie est

relativement faible et où les logements sont de mauvaise qualité. Par conséquent, les répondants ont indiqué qu'il n'est pas rare que des écoles n'aient pas d'enseignants qualifiés en mathématiques et en sciences. Cette situation, de l'avis des répondants, explique les lacunes préexistantes dans l'éducation autochtone et crée des barrières pour les jeunes citoyens qui veulent réussir dans le monde moderne.

- Que l'éducation relève ou pas des gouvernements autochtones, l'absence de ressources en éducation est considérée de façon unanime comme un obstacle de taille au progrès. Même dans les collectivités qui ont réussi à créer des programmes d'éducation adaptés à la culture ou des programmes d'éducation des adultes, les répondants ont mentionné que les ressources proviennent habituellement des budgets globaux du gouvernement autochtone, parce que les allocations régulières d'AINC ou des provinces et territoires sont inadéquates. Cela signifie que des ressources destinées à des priorités et besoins communautaires de base sont détournées.

Santé et services sociaux

- Le gouvernement du Nunatsiavut entreprend des projets dans certains domaines de la santé publique et des services sociaux, comme les soins à domicile, le counseling pour les patients souffrant de problèmes mentaux et de dépendances (mais sans intervention clinique), les services de garderie agréés, les programmes d'aide préscolaire, la prévention du suicide, la guérison autochtone et l'administration des services de santé non assurés. Le gouvernement des Gwitchin Vuntut offre également des services plus limités axés sur les soins à domicile et aux aînés.
- Au Nunatsiavut, les progrès réalisés à la suite de la mise en œuvre de l'autonomie gouvernementale suscitent beaucoup d'enthousiasme, comme la création de programmes souples et innovateurs qui tiennent compte des préférences et des besoins culturels de la collectivité. D'anciens membres de la collectivité qui sont aujourd'hui infirmières et administrateurs reviendraient dans la collectivité, parce que le gouvernement du Nunatsiavut conçoit et offre des programmes adaptés aux besoins précis de la collectivité.
- Le gouvernement du Nunatsiavut a créé un programme intégré d'accès aux soins infirmiers en partenariat avec l'Association of Registered Nurses of Newfoundland and Labrador, le Collège de l'Atlantique Nord, l'Université Memorial/le Collège Grenfell, les trois écoles de soins infirmiers de la province et le gouvernement de Terre-Neuve-et-Labrador. L'objectif est de concevoir un programme adapté à la santé des Inuits qui est conforme aux normes provinciales. Les modèles de prestation du programme intègrent également des aînés et d'autres membres de la collectivité. Par ailleurs, le gouvernement du Nunatsiavut conclut des accords « de service post-formation » avec les étudiants qui ont suivi une formation en soins infirmiers et en administration pour s'assurer que l'aide financière accordée aux étudiants de niveau postsecondaire profite à la collectivité. Les participants considèrent ces initiatives intégrées comme essentielles pour améliorer les services de santé et sociaux.

- Les participants ont mentionné que le gouvernement du Nunatsiavut réalise des économies importantes relativement à la prestation du Programme des services de santé non assurés qui était auparavant offert par Santé Canada. En raison de l'éloignement des cinq collectivités du Nord du Labrador, il était coûteux pour Santé Canada de gérer et d'offrir le programme. En conséquence, il ne s'exerçait pas de contrôle automatique du matériel et des fournitures, et ceux-ci n'étaient pas partagés entre les collectivités. Depuis que le programme est administré par le gouvernement du Nunatsiavut, le matériel et les fournitures du programme sont redistribués par l'entremise des programmes de soins à domicile et les responsables de ces programmes apportent les fournitures et instruments médicaux là où ils sont nécessaires.
- Avant la mise en œuvre de l'autonomie gouvernementale, les membres de la collectivité devaient prendre l'avion pour aller consulter un médecin ou un dentiste. Les participants interrogés ont mentionné que depuis que le gouvernement du Nunatsiavut est autonome, des médecins et des dentistes viennent une fois par mois offrir des soins dans les collectivités. Le gouvernement peut ainsi maximiser chaque dollar consacré aux services de santé et sociaux. Par ailleurs, comme des infirmières et des fournisseurs de services habitent dans les collectivités, il est plus aisé d'évaluer les besoins médicaux et de s'assurer que les services appropriés sont fournis.
- Ces succès soulignent les avantages d'offrir des services mis au point sur place. Toutefois, comme dans la plupart des domaines, le financement pose un problème. Le Programme des services de santé non assurés est le programme administré par le gouvernement du Nunatsiavut dont le coût de revient est le plus élevé. Il y a quelques années, lorsque Santé Canada a versé des paiements de transfert, le nombre de membres couverts par le programme qui habitent hors de la région visée par le règlement a été largement sous-estimé. Une fois le problème constaté, seule une partie des fonds ont été remboursés au gouvernement du Nunatsiavut. Comme c'est le cas dans d'autres secteurs de programme, le manque à gagner a forcé le gouvernement à puiser des fonds dans d'autres budgets pour administrer le Programme des services de santé non assurés.

Langues et culture

- Les accords sur l'autonomie gouvernementale ne prévoient pas de programmes de langue et de culture précis sur lesquels les gouvernements autochtones exerceraient un contrôle. Toutefois, la langue et la culture sont considérées comme des éléments importants de l'autonomie gouvernementale, et leur intégration appropriée est un moyen pour les gouvernements autochtones d'offrir des programmes plus efficaces que ceux des gouvernements fédéral, provinciaux ou territoriaux.
- Les participants interrogés ont indiqué que les programmes d'immersion dans deux collectivités mi'kmaw sont des grandes réussites découlant de la mise en place de l'autonomie gouvernementale. Selon les participants, les avantages de ces programmes ne se limitent pas à la préservation de la langue, ils comprennent une amélioration des résultats scolaires et du comportement des élèves, ainsi qu'une plus grande fierté chez ces derniers. Selon les directeurs de l'enseignement, les enfants inscrits aux programmes

d'immersion réussissent non seulement les cours de mi'kmaw, mais également dans d'autres matières, comme l'anglais. Les parents qui, au départ, étaient réticents à inscrire leur enfant par crainte qu'il prenne du retard dans les matières principales signaleraient des résultats positifs, et la demande pour le programme est forte.

- Pour le gouvernement du Nunatsiavut, faire revivre l'inuktitut constitue un défi. Les Inuits sont minoritaires dans certaines collectivités relevant du gouvernement du Nunatsiavut. En quittant les villages traditionnels pour aller vivre dans des municipalités provinciales dans les années 1950 et 1960, les aînés ont vu leur rôle s'affaiblir, ce qui a eu pour effet de réduire l'utilisation de l'inuktitut en tant que langue principale. Pour s'attaquer à ce problème, le gouvernement du Nunatsiavut a lancé plusieurs projets, comme le développement du logiciel Rosetta Stone pour apprendre l'inuktitut, la publication d'un livre de contes en inuktitut et la tenue récente d'une conférence sur les langues à Nain. Toutefois, comme une seule personne se charge de faire la promotion de ce programme et d'autres programmes potentiels, les progrès sont lents. Bien que le gouvernement du Nunatsiavut ait réussi à obtenir des fonds pour des projets, le personnel ne dispose d'aucun financement de base pour gérer des projets et mettre au point une approche régionale coordonnée pour le développement de programmes de langue et de culture. Dans les écoles du Nunatsiavut, des programmes de langue sont en place, notamment des programmes d'éducation des adultes, mais leur mise en œuvre a été limitée jusqu'à présent.

7. Constatations de l'évaluation : Efficacité et rentabilité

Il s'avère difficile d'évaluer l'efficacité et la rentabilité dans un contexte d'autonomie gouvernementale, puisqu'il n'existe actuellement aucun point de référence ni cadre reconnu pour mesurer ces aspects dans le contexte des négociations et de la mise en œuvre de l'autonomie gouvernementale. Ces questions feront l'objet d'un examen plus approfondi dans le cadre de l'évaluation des négociations et de la mise en œuvre des accords sur les revendications territoriales globales et sur l'autonomie gouvernementale, prévue pour 2011-2012. Cela permettra de présenter les questions relatives à l'efficacité et à la rentabilité dans le contexte plus large de la négociation et de la mise en œuvre des traités modernes.

Les constatations découlant de la présente évaluation mettent en lumière un certain nombre de problèmes en matière d'efficacité et de rentabilité relativement aux négociations et à la mise en œuvre de l'autonomie gouvernementale. Les évaluateurs ont remarqué que AINC déploie actuellement beaucoup d'efforts en vue d'améliorer les processus pour les négociations et la mise en œuvre des accords sur l'autonomie gouvernementale.

Voici les principaux problèmes relevés dans le cadre de l'évaluation :

Les négociations sur l'autonomie gouvernementale sont plus longues que prévu : Bien que de nombreuses négociations soient tenues, le nombre d'accords sur l'autonomie gouvernementale signés est inférieur aux attentes lors de la mise en œuvre de la PDI. Les négociations exigent plus de temps que prévu, soit en moyenne 14 ans (16 ans dans le cas des négociations dans le cadre d'un accord sur une revendication territoriale globale (ARTC) et 10 ans pour les accords distincts ou sectoriels)⁵⁰.

Les négociations sur l'autonomie gouvernementale sont plus coûteuses que prévu : Étant donné que la période de négociations est plus longue que prévu, le financement par contributions et par prêts aux collectivités autochtones est également plus élevé que prévu. Les contributions et les prêts aux collectivités qui négocient l'autonomie gouvernementale sont évalués à plus d'un milliard de dollars (environ la moitié en prêts et l'autre en financement par contributions). Environ la moitié du financement, soit 488 millions de dollars, est dépensée en Colombie-Britannique relativement au processus de négociation des traités dans cette province. Il convient de noter que lorsque l'autonomie gouvernementale est négociée dans le contexte d'un ARTC, ces chiffres reflètent le coût de l'autonomie gouvernementale et de l'ARTC. En outre, tous les prêts sont consentis aux fins de la négociation de l'autonomie gouvernementale dans le contexte de l'ARTC, puisque les processus visant des accords distincts ou sectoriels ne sont pas admissibles.

⁵⁰ Durées fondées sur l'examen annuel des données des tables pour 2009-2010 : sont incluses les tables actives et inactives et celles dont les négociations ont commencé dans le cadre de l'ARTC . Pour les tables de l'extérieur de la Colombie-Britannique, la durée des négociations a été calculée à partir de la date d'acceptation dans le processus; pour ce qui est des tables de cette province, elle se fonde sur la date à laquelle la Commission des traités de la Colombie-Britannique a déclaré les parties prêtes à la négociation.

Les négociations sur l'autonomie gouvernementale se tiennent avec de petites collectivités : C'est particulièrement observable dans le contexte du processus de négociation des traités en Colombie-Britannique. En effet, environ 40 p. 100 des tables de négociation sont tenues avec des collectivités comptant 500 personnes ou moins. En dehors de cette province, environ 60 p. 100 des tables de négociation sont tenues avec des collectivités comptant 5 000 personnes ou moins.

Manque de capacité pour appuyer l'autonomie gouvernementale : Le manque de moyens des collectivités pour mettre en œuvre l'accord sur l'autonomie gouvernementale était l'un des problèmes les plus urgents cités par les répondants clés.

Obstacles possibles aux négociations sur l'autonomie gouvernementale : Des modèles législatifs, comme la *Loi sur la gestion des terres des Premières nations*, la *Loi sur le développement commercial et industriel des Premières nations* et la *Loi sur la gestion du pétrole et du gaz et des fonds des Premières nations*, augmentent les pouvoirs gouvernementaux des Premières nations. Étant donné que les revenus autonomes ne sont pas appliqués à ces modèles législatifs, mais le sont aux accords sur l'autonomie gouvernementale en vertu de la PDI, l'évaluation semble indiquer que l'approche à l'égard de l'application des revenus autonomes pourrait ne pas être uniformisée.

Le renouvellement des ententes financières est ardu : Les négociations sur le renouvellement des ententes sont plus longues que prévu. Dans la majorité des cas, au moins une prolongation est requise avant que de nouvelles ententes financières puissent être établies.

Un certain nombre d'initiatives sont en cours à AINC pour résoudre ces problèmes, comme l'appui au renforcement des capacités et l'apport d'améliorations aux processus de négociation et de mise en œuvre. Par exemple, une nouvelle approche nationale d'harmonisation financière a été lancée pour déterminer l'appui financier que fournit le gouvernement fédéral aux groupes autochtones autonomes. La nouvelle approche a pour but de permettre la gestion des relations fiscales entre le gouvernement fédéral et les gouvernements autochtones conformément aux formules utilisées pour les accords conclus entre le Canada et les provinces ou les territoires. Elle comprendra la publication d'un énoncé de principe du gouvernement fédéral, une formule de financement, un processus de consultation continue, des mesures pour tenir compte des conditions différentes des groupes autochtones et des dispositions appropriées en matière de reddition de comptes. Notons également l'initiative récente sur la viabilité de l'autonomie gouvernementale, qui procure une source de fonds pour compenser l'accroissement des obligations relatives à la gouvernance et à d'autres questions liées à l'autonomie gouvernementale.

Des travaux d'évaluation prévus en 2011-2012 porteront sur ces questions clés et se pencheront sur l'approche adoptée par le gouvernement fédéral pour :

- Simplifier le processus de négociation, notamment utiliser la législation facultative et des processus exploratoires, et formuler des directives sur la façon de se retirer de tables de négociations non productives.

- Simplifier le processus de mise en œuvre, notamment utiliser des nouvelles approches pour gérer les renouvellements et s'assurer de la mise en commun des responsabilités en matière d'autonomie gouvernementale entre les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux et les gouvernements et institutions autochtones.

8. Conclusions et recommandations

Lors de la présentation de la PDI en 1995, la façon dont évoluerait l'autonomie gouvernementale n'était pas claire. Quinze ans plus tard, il est possible de se pencher sur ce qui a été accompli :

- La PDI offre un cadre souple au sein duquel l'autonomie gouvernementale a été et continue d'être négociée. L'autonomie gouvernementale acquise grâce à la PDI demeure pertinente et génère des répercussions positives dont la preuve a été faite dans les collectivités autonomes.
- La transition vers l'autonomie gouvernementale se révèle être un processus complexe et cumulatif, et la prestation de programmes et services efficaces demeure une préoccupation majeure pour tous les ordres de gouvernement. Certaines pratiques non efficaces ont été recensées dans les processus de négociation et de mise en œuvre. AINC se penche en ce moment sur plusieurs d'entre elles.
- Un manque de vision commune existe au sein des gouvernement fédéral et provinciaux et des collectivités autochtones au sujet de l'autonomie gouvernementale et la façon de la rendre opérationnelle dans le cadre de la PDI. Cela peut entraîner d'importants malentendus et manques de communication en ce qui concerne l'interprétation de la Politique, et aussi contribuer au degré élevé de frustration existant chez les organisations et collectivités autochtones à l'égard de ce qui a été accompli aux termes de la PDI.

Il est recommandé que AINC :

1. Poursuive les initiatives en cours qui visent l'amélioration des processus relatifs à la négociation et à la mise en œuvre des accords sur l'autonomie gouvernementale.
2. Examine la possibilité de mettre en place un mécanisme afin de garantir que les politiques et mesures législatives qui touchent la négociation et la mise en œuvre des accords sur l'autonomie gouvernementale s'appuient mutuellement plutôt que de s'opposer.
3. Envisage la création d'un cadre pour le dialogue avec les organisations et les collectivités autochtones, concernant la façon d'en venir à partager une vision commune de l'autonomie gouvernementale et de la rendre opérationnelle en vertu de la PDI.

Annexe A – Bibliographie de l'analyse documentaire

1. Point de vue des Premières nations

Alfred, Gerald. *Heeding the Voices of Our Ancestors: Kahnawake Mohawk Politics and the Rise of Native Nationalism*. (Toronto: Oxford University Press, 1995).

Grand conseil des Cris. *A Sovereign Injustice: Forcible Inclusion of the James Bay Crees and Cree Territory into a Sovereign Quebec*. (Nemaska, October 1995).

Hogg, Peter and Mary Ellen Turpel. Implementing Aboriginal Self-Government: Constitutional and Jurisdictional Issues. *The Canadian Bar Review*. 74.2 (1995): 187-224.

Borrows, John. "Wampum at Niagara: The Royal Proclamation, Canadian Legal History, and Self-Government." *Aboriginal and Treaty Rights in Canada*. Edited by Michael Asch. (Vancouver: UBC Press, 1997).

Monture-Angus, Patricia. *Journeying Forward: Dreaming First Nations Independence*. (Halifax: Fernwood, 1999).

Russell, Dan. *A Peoples Dream: Aboriginal Self Government in Canada*. (Vancouver: UBC Press, 2000).

Allen, Edward. "Our Treaty, Our Inherent Right to Self-Government: An Overview of the Nisga'a Final Agreement." *International Journal on Minority and Group Rights*. 11 (2004): 233-249.

Canadian-Aboriginal Peoples Roundtable. Assembly of First Nations Background Paper. 2004-2005. http://www.aboriginalroundtable.ca/sect/ngot/bckpr/AFN_BgPaper_e.pdf

Joint Committee of Chiefs and Advisors on the Recognition and Implementation of First Nation Governments. "Our Nations, Our Governments: Choosing Our Own Paths." *Assemblée des Premières Nations* (2005).

Helin, Calvin. *Dances With Dependency: Indigenous Success Through Self-Reliance*. (Vancouver: Orca Spirit Publishing, 2006).

Arnot, David M. *Treaty Implementation: Fulfilling the Covenant*. [Bureau du commissaire aux traités de la Saskatchewan](#).

McNeil, Kent. "The Jurisdiction of Inherent Right Aboriginal Governments." Research Paper for the National Centre for First Nations Governance, October 11, 2007.

Belanger, Yale D. and David R. Newhouse, “Reconciling Solitudes: A Critical Analysis of the Self-Government Ideal,” *Aboriginal Self-Government in Canada: Current Trends and Issues*, 3rd Edition. Edited by Yale D. Belanger. (Saskatoon: Purich Publishing, 2008).

Calliou, Brian. “The Significance of Building Leadership and Community Capacity.” *Aboriginal Self-Government in Canada: Current Trends and Issues*, 3rd Edition. Edited by Yale D. Belanger. (Saskatoon: Purich Publishing, 2008).

Henderson, James (Sa'ke'j) Youngblood. “Treaty Governance.” *Aboriginal Self-Government in Canada: Current Trends and Issues*, 3rd Edition. Edited by Yale D. Belanger. (Saskatoon: Purich Publishing, 2008).

Restoule, Jean Paul. “Aboriginal Education and Self-Government: Assessing Success and Identifying the Challenges to Restoring Aboriginal Jurisdiction for Education.” *Aboriginal Self-Government in Canada: Current Trends and Issues*, 3rd Edition. Edited by Yale D. Belanger. (Saskatoon: Purich Publishing, 2008).

Irlbacher-Fox, Stephanie. *Finding Dahshaa: Self-Government, Social Suffering, and Aboriginal Policy in Canada*. (Vancouver: UBC Press, 2009)

2. Point de vue des Métis

Chartier, Clem. “Aboriginal Self-Government and the Metis Nation.” *Aboriginal Self-Government in Canada: Current Trends and Issues*. Edited by J. Hylton. (Saskatoon: Purich Publishing, 1994).

Canadian-Aboriginal Peoples Roundtable. Métis National Council Background Paper on Negotiations. 2004-2005.

Madden, Jason, John Graham, and Jake Wilson. *Exploring Options for Métis Governance in the 21 Century*. Institute on Governance and JTM Consulting Inc. 2005.

Bell, Catherine and Harold Robinson. “Government on the Métis Settlements: Foundations and Future Directions,” *Métis-Crown Relations: Rights, Identity, Jurisdiction, and Governance*. Edited by Frederica Wilson and Melanie Mallet. (Toronto: Irwin Law, 2008).

Chartrand, Paul. “Defining the Métis of Canada: A Principled Approach to Crown–Aboriginal Relations.” *Métis-Crown Relations: Rights, Identity, Jurisdiction, and Governance*. Edited by Frederica Wilson and Melanie Mallet. (Toronto: Irwin Law, 2008).

Chartrand, Larry. “‘We Rise Again’: Métis Traditional Governance and the Claim to Métis Self-Government.” *Aboriginal Self-Government in Canada: Current Trends and Issues*, 3rd Edition. Edited by Yale D. Belanger. (Saskatoon: Purich Publishing, 2008).

Teillet, Jean. "Federal and Provincial Crown Obligations to the Métis." *Métis-Crown Relations: Rights, Identity, Jurisdiction, and Governance*. Edited by Frederica Wilson and Melanie Mallet. (Toronto: Irwin Law, 2008).

3. Point de vue des Inuits

Round Table: Nunavut: Vision or Illusion? With Titus Allooloo; Michael Ballantyne; Peter Ernerek; Ipeelee Kilabuk; Bruce McLaughlin; John Ningark; Dennis Patterson; John Pollard; Ludy Pudluk; Tony Whitford. *Parliamentary Review*. 13.1 (1990).

Kusugak, Jose. "The Tide Has Shifted: Nunavut Works For Us, and It Offers a Lesson to the Broader Global Community." *Nunavut: Inuit Regain Control of their Lands and their Lives*. Edited by Jens Dahl, Jack Hicks and Peter Jull. (Copenhagen: International Work Group for Indigenous Affairs, 2000).

Tulugak, Harry, André Binette, Commission du Nunavik, Secrétariat aux affaires autochtones au Québec, *Let Us Share: Mapping the Road Toward a Government for Nunavik: Report of the Nunavik Commission*. (Québec: Secrétariat aux affaires autochtones, 2001).

Canadian-Aboriginal Peoples Roundtable. Inuit Tapiriit Kanatami Background Paper on Negotiations. 2004-2005.

Amagoalik, John. *John Amagoalik Changing the Face of Canada*. Series: Life Stories of Northern Leaders, V. 2. Edited by Louis McComber. (Iqaluit: Nunavut Arctic College, 2007).

Arvaluk, James. *That's My Vision: The Life Story of James Arvaluk*. Series: Life Stories of Northern Leaders, V. 5. Edited by Noel McDermott. (Iqaluit: Nunavut Arctic College, 2008).

Inuit Tapirisat. An Integrated Arctic Strategy. 2008.

Quassa, Paul. *We Need to Know Who We Are: The Life Story of Paul Quassa*. Series: Life Stories of Northern Leaders, V. 3. Edited by Louis McComber. (Iqaluit: Nunavut Arctic College, 2008).

Rodon, Thierry and Minnie Grey. "The Long and Winding Road to Self-Government: The Nunavik and Nunatsiavut Experiences." *Northern Exposure: Peoples, Powers and Prospects in Canada's North*. Edited by Frances Abele et al. (Montreal: Institute for Research on Public Policy, 2009).

Conseil circumpolaire inuit - Canada. A Circumpolar Inuit Declaration on Sovereignty in the Arctic. 2009.

Simon, Mary. "Inuit and the Canadian Arctic: Sovereignty Begins at Home." *Journal of Canadian Studies*. Nunavut Issue. 43.2 (Spring 2009).

4. Point de vue des femmes autochtones

Jeffries, Theresa M. "Sechelt Women and Self-Government." *British Columbia Reconsidered: Essays on Women*. Edited by Gillian Creese and Veronica Strong-Boag. (Vancouver: Press Gang Publishers, 1992).

Flaherty, Martha. "Inuit Women: Equality and Leadership." *Canadian Woman Studies*. 14.4 (1994).

Pauktuutit. "Inuit Women and Self-Government." *Canadian Woman Studies*. 14.4 (1994).

Monture-Angus, Patricia. "Organizing Against Oppression: Aboriginal Women and the Canadian State for First Nations Women." *Thunder in My Soul: A Mohawk Woman Speaks*. (Halifax: Fernwood Publishing, 1995).

McIvor, Sharon Donna. "Self-Government and Aboriginal Women." *Scratching the Surface: Canadian Anti-Racist Feminist Thought*. Edited by Enakshi Dua and Angela Roberts. (Toronto: Women's Press. 1999).

Sayers, Judith F. and Kelly A. MacDonald. "A Strong and Meaningful Role for First Nations Women in Governance" in *First Nations Women, Governance and the Indian Act: A Collection of Policy Research Reports*. (Ottawa: Status of Women Canada 2001).

Association des femmes autochtones du Canada. "Quebec Native Women and Bill C-7." n.d. (~2002)

Association des femmes autochtones du Canada. "Our Way of Being: Gathering of Indigenous Women on Self-Government." 2003

Quebec Native Women. "The Division of Matrimonial Real Property On Reserve Lands." **Document de discussion**. 2004.

Quebec Native Women. "Supplement to the Memoir On Equality: Aboriginal Women's Perspectives." 2004.

Canadian-Aboriginal Peoples Roundtable. NWAC Background Paper on Negotiations. 2004-2005

Association des femmes autochtones du Canada. Report in response to Canada's Fourth and Fifth Reports on the International Covenant on Economic, Social, and Cultural Rights covering the period of September 1999—December 2004. 2006.

Association des femmes autochtones du Canada. "Aboriginal Women and Self-Determination." **Sommet national des femmes autochtones (2007)**