



Rapport final

Évaluation des incidences des accords sur les revendications territoriales globales et l'autonomie gouvernementale

Les perspectives fédérales et inuvialuites

Projet n° 11035

Novembre 2013

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

Société régionale inuvialuite

Table des matières

<i>Sommaire</i>	<i>iv</i>
<i>Réponse de la direction et plan d'action</i>	<i>x</i>
<i>Première section : Volet fédéral</i>	<i>1</i>
1. Introduction	2
1.1 Aperçu.....	2
1.2 Description des accords sur les revendications territoriales globales et l'autonomie gouvernementale.....	2
1.3 Objectifs et résultats attendus	8
2. Méthodologie d'évaluation	9
2.1 Moment et portée de l'évaluation	9
2.2 Méthodes d'évaluation.....	9
2.3 Assurance de la qualité	12
2.4 Considérations et limites.....	12
3. Pertinence	14
3.1 Harmonisation avec les priorités et l'Architecture d'Alignement des programmes du gouvernement.....	14
3.2 Conformité avec le rôle et les responsabilités du gouvernement fédéral.....	16
3.3 Besoin continu	17
4. Rendement – Incidences juridiques, économiques et sociales ainsi qu'entre les sexes	18
4.1 Cadre juridique.....	18
4.2 Incidences économiques	20
4.3 Incidences sociales.....	33
4.4 Incidences sur les hommes et les femmes.....	39
5. Rendement – atteinte des résultats immédiats	43
5.1 Gouvernance	43
5.2 Programmes et services.....	44
5.3 Terres et ressources.....	44
5.4 Développement économique.....	45
6. Rendement : atteinte des résultats intermédiaires – Convention définitive des Inuvialuit ...	50
6.1 La Convention définitive des Inuvialuit	51
6.2 Accroissement des investissements	53
6.3 Accès au capital financier	54
6.4 Taux de développement des entreprises	55
6.5 Activités d'investissement	57
6.6 Avantages financiers pour les bénéficiaires.....	58
6.7 Amélioration de l'employabilité.....	58
6.8 Participation accrue au marché du travail.....	62
6.9 Accroissement des avantages économiques tirés de l'emploi	67
6.10 Avantages économiques tirés de l'exploitation des ressources	68
6.11 Amélioration des avantages non commerciaux tirés de l'exploitation des ressources traditionnelle	69

7. Principaux défis	71
Deuxième section : Volet inuvialuit	73
8. Introduction.....	74
8.1 Aperçu : Les Inuvialuits et la Convention définitive	74
8.2 Orientation stratégique et objectifs de la Société régionale inuvialuite.....	75
9. Méthodologie.....	79
9.1 Cadre d'évaluation	79
9.2 Méthodologie	80
10. Terres et ressources : propriété, accès et gestion.....	81
10.1 Harmonisation avec les objectifs de la Convention définitive des Inuvialuit.....	81
10.2 Forces	87
10.3 Menaces	92
10.4 Sommaire	96
11. Vitalité culturelle.....	97
11.1 Évaluation de la vitalité culturelle	97
11.2 Forces	102
11.3 Menaces	104
11.4 Sommaire	109
12. Institutions et processus décisionnels	110
12.1 Harmonisation avec les objectifs de la Convention définitive des Inuvialuit.....	110
12.2 Contexte : Structure de la SRI	111
12.3 Forces	118
12.4 Menaces	122
12.5 Sommaire	125
13. Possibilités économiques.....	126
13.1 Harmonisation avec les objectifs de la Convention définitive des Inuvialuit.....	126
13.2 Revue de la documentation.....	126
13.3 Vue d'ensemble de la Société inuvialuit de développement	129
13.4 Forces	132
13.5 Menaces	138
13.6 Sommaire	141
14. Développement social.....	142
14.1 Harmonisation avec les objectifs de la Convention définitive des Inuvialuit.....	142
14.2 Revue de la documentation.....	143
14.3 Division du développement social de la SRI	145
14.4 Forces	150
14.5 Menaces	155
14.6 Sommaire	159
Troisième section : Conclusions et recommandations	160
15. Conclusions	161
15.1 Volet fédéral.....	161
15.2 Volet inuvialuit	162

15.3 Conclusions globales	165
16. Recommandations.....	166
16.1 Volet fédéral.....	166
16.2 Volet inuvialuit	166
Appendice A – Accords sur les revendications territoriales globales et accords sur l'autonomie gouvernementale liés à des revendications	170

Sommaire

Les accords sur les revendications territoriales globales et sur l'autonomie gouvernementale trouvent leurs assises dans deux politiques du gouvernement fédéral : la *Politique sur les revendications territoriales globales* (1986); et *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), mieux connue sous le nom de *Politique fédérale sur le droit inhérent*. En outre, conformément à la *Loi sur la Commission des traités de la Colombie-Britannique* (1995), les négociations en Colombie-Britannique suivent un processus unique et sont dirigées par un facilitateur autonome, soit la Commission des traités de la Colombie-Britannique.

La Direction générale de l'évaluation, de la mesure du rendement et de l'examen d'Affaires autochtones et Développement du Nord Canada (AADNC) a entrepris une *Évaluation des incidences des accords sur les revendications territoriales globales et l'autonomie gouvernementale*. L'objectif de cette évaluation a consisté à examiner, d'une part, la pertinence des accords sur les revendications territoriales globales et sur l'autonomie gouvernementale et, d'autre part, la mesure dans laquelle les résultats attendus de ces accords ont été atteints. Le cadre de référence de l'évaluation a été approuvé par le Comité de l'évaluation, de la mesure du rendement et de l'examen du Ministère en juin 2012.

AADNC a invité la Société régionale inuvialuite à prendre part au processus d'évaluation. La vision d'AADNC consiste à mener des travaux de mesure et d'évaluation du rendement avec les groupes signataires autochtones en espérant que cette participation accrue permettra aux parties de définir leurs intérêts et de mieux cibler les indicateurs de rendement ainsi que le travail d'évaluation requis pour répondre à leurs besoins propres et à ceux de toutes les parties.

Le présent rapport d'évaluation compte trois sections : le volet fédéral, le volet inuvialuit, ainsi que les conclusions et les recommandations.

Volet fédéral

Le volet fédéral comprend les accords distincts sur les revendications territoriales globales et les accords sur l'autonomie gouvernementale liés à des revendications. Les accords distincts sur l'autonomie gouvernementale n'ont toutefois pas été pris en considération. Bien qu'elle couvre tous les aspects des traités modernes, l'évaluation se concentre sur les terres et les ressources ainsi que sur le développement économique. Une évaluation de l'autonomie gouvernementale qui sera mise en œuvre au cours de l'année financière 2014-2015 abordera plus en profondeur les incidences liées à la gouvernance, aux programmes et aux services.

Les résultats se fondent sur l'analyse des données obtenues par une revue de la documentation, les entrevues menées auprès d'informateurs clés, un examen des dossiers, l'analyse financière et économique, l'analyse statistique, l'évaluation de la responsabilité éventuelle, et l'analyse comparative entre les sexes.

Le volet fédéral soutient les constatations suivantes concernant la pertinence et le rendement des traités modernes.

Pertinence

Le Canada a établi huit accords distincts sur les revendications territoriales globales et 16 accords sur l'autonomie gouvernementale liés à des revendications territoriales globales. Ces accords visent plus de 40 pour cent du territoire canadien. Ils ont par ailleurs instauré une relation continue concernant les droits ancestraux et le titre autochtone au Canada. L'implantation des traités modernes demeure en accord avec les priorités, les rôles et les responsabilités du gouvernement fédéral.

Les traités modernes ayant été conclus aident le Canada à mieux réconcilier les droits découlant de l'article 35 en se fondant sur des résultats qui sont le fruit de négociations plutôt que de décisions des tribunaux. De cette façon, les traités modernes ont contribué de manière importante à minimiser les litiges au sujet des droits et du titre, et ils ont produit des résultats utiles et positifs pour le gouvernement, les collectivités autochtones et la société canadienne dans son ensemble. Les constatations de l'évaluation suggèrent que le cadre stratégique s'appuyant sur l'article 35 n'est pas pleinement adapté au cadre juridique changeant.

Il faut pouvoir compter sur des ententes claires et dénuées de toute ambiguïté de même que sur un contrôle étroit de leur mise en œuvre dans le but de réduire les risques liés à la responsabilité, de même que pour garantir des relations de travail soutenues et positives avec les partenaires des traités.

Rendement

Les traités modernes fournissent un certain nombre de mécanismes à l'appui du développement économique. L'officialisation des droits de propriété aide les individus à tirer pleinement parti de la propriété des ressources, ce qui permet de maximiser les gains découlant des échanges et contribue à d'autres transactions économiques. En outre, les traités modernes prévoient des transferts directs de capitaux aux organismes bénéficiaires, qui ont la possibilité de réaliser des investissements ou de soutenir des initiatives sociales et éducatives pouvant apporter des avantages économiques à long terme. Ces avantages constituent des progrès importants vers l'atteinte des résultats immédiats attendus des traités modernes. Plus précisément, les accords offrent des structures permettant une propriété foncière claire et officielle, ce qui favorise une compréhension profonde des droits se rapportant à la gestion et à l'accès. De plus, l'officialisation des droits de propriété donne également une assurance au chapitre de la propriété et contribue à un environnement économique plus stable.

La Convention définitive des Inuvialuit a été examinée en détail dans le cadre du volet fédéral pour en évaluer les résultats de niveau intermédiaire. L'analyse a mis en lumière comment ses dispositions offraient des avantages supplémentaires au chapitre du développement. Il est peu probable que des structures d'entreprise auraient été mises sur pied sans la signature de la Convention définitive des Inuvialuit. Ces sociétés, y compris la Fiducie inuvialuit, ont joué un rôle actif dans l'économie régionale en offrant des avantages directs et indirects aux signataires de l'accord. Parmi ceux-ci, mentionnons le paiement direct de dividende aux actionnaires

bénéficiaires. Malgré ces avancées, la région désignée des Inuvialuit ne montre pas de signes d'un changement marqué dans d'autres aspects du développement social et économique.

Ces constatations sont conformes à une analyse des indicateurs sociaux et économiques réalisée au moyen des données du Recensement de 2006, qui suggère que les groupes signataires autochtones accusent un retard par comparaison avec la population non autochtone et d'identité autochtone en ce qui a trait au niveau d'instruction, aux revenus et à la présence au sein de la population active. Ces facteurs sont tous cruciaux en vue d'une pleine participation à l'économie et à la société canadiennes. Cependant, il demeure un manque de suivi et d'analyse des répercussions des traités modernes, qui sont essentiels en vue de comprendre totalement les progrès réalisés.

Les accords et les ententes parallèles établissent des structures pour soutenir des résultats de niveau intermédiaire. Alors que des structures pour la gouvernance, la prestation de programmes et de services, et la gestion du territoire et des ressources sont solidement implantées, celles visant le développement économique ont été instaurées, mais ne sont pas incluses dans tous les accords. Bien que ces structures soient en place, la perception selon laquelle les obligations prévues par les traités n'ont pas été intégralement mises en œuvre demeure, ce qui pose des obstacles aux progrès. Il est nécessaire de mener une analyse supplémentaire portant précisément sur l'efficacité avec laquelle le gouvernement met en œuvre les dispositions des traités modernes.

Volet inuvialuit

La Convention définitive des Inuvialuit est un accord distinct sur les revendications territoriales globales. Les objectifs sur lesquels il repose sont les suivants :

- préserver l'identité culturelle et les valeurs des Inuvialuits au sein d'une société nordique en évolution;
- permettre aux Inuvialuits d'être des participants à part entière de la société ainsi que de l'économie nordique et nationale; et
- protéger et préserver la faune, l'environnement et la productivité biologique de l'Arctique.

Le volet inuvialuit se concentre sur les répercussions socioéconomiques de la Convention définitive des Inuvialuit en mettant en relief les forces et les menaces ayant une incidence sur les progrès en vue de l'atteinte des objectifs qu'elle sous-tend.

Les travaux de recherche effectués pour le volet inuvialuit reposent sur l'analyse d'entrevues avec des informateurs clés et une revue approfondie de documents, de rapports et de publications internes de la Société régionale inuvialuite.

Le volet inuvialuit a permis de dégager les constatations présentées ci-après concernant les répercussions socioéconomiques de la Convention définitive des Inuvialuit.

Terres et ressources : propriété, accès et gestion

L'une des forces de la Société régionale inuvialuite réside dans sa stabilité institutionnelle, qui est reconnue tant par les différents ordres de gouvernement que par l'industrie. Cette caractéristique sert de base à la stabilité de sa participation au régime de cogestion et de sa propre gestion des terres. En outre, elle contribue fortement à positionner la Société comme un partenaire crédible et à part entière des gouvernements et de l'industrie en ce qui concerne les processus décisionnels visant la gestion des terres. Les obstacles qui nuisent à la progression vers une gestion et une administration efficaces des terres se trouvent hors du contrôle de la Société régionale inuvialuite. Ils exigent que cette dernière investisse dans l'établissement de stratégies, la négociation et l'atténuation de ces obstacles. À certains égards, ces exigences font partie de son mandat organisationnel. Cependant, ces ressources pourraient toutefois être mieux utilisées à d'autres fins.

Vitalité culturelle

Les enjeux se rapportant à la promotion de la vitalité culturelle et les objectifs en la matière contenus dans la Convention définitive des Inuvialuit sont liés à une combinaison de relations de pouvoir, de ressources et d'incidences continues de la colonisation. Si les efforts de la Société régionale inuvialuite visant à favoriser et à développer la vitalité culturelle portent leurs fruits, il est essentiel que chaque Inuvialuit assume la responsabilité de vivre sa culture dans la plus grande mesure possible. De son côté, le Canada doit reconnaître que cette responsabilité individuelle peut être plus facilement exercée lorsque l'on peut compter sur le soutien et les ressources de la communauté plus vaste. L'établissement de ces ressources est un domaine dans lequel tous les partenaires du traité ont un rôle à jouer. Plus particulièrement, le Canada et le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest doivent considérer la Société régionale inuvialuite comme un partenaire de prestation de services dont les capacités dépendent directement des approches de financement et de reddition de comptes adoptées par les bailleurs de fonds.

Institutions et processus décisionnels

La Société régionale inuvialuite est une institution stable, bien établie et autonome sur le plan financier qui satisfait à tous les critères de succès et de stabilité fixés dans le cadre de projets de recherche universitaire sur la gouvernance autochtone. Cette réalité sous-tend sa capacité et sa réussite en ce qui concerne sa portée organisationnelle. Cependant, les progrès accomplis vers l'atteinte de ses objectifs au chapitre des revendications territoriales se voient continuellement entravés par les choix stratégiques externes de ses partenaires. Cette observation concerne, d'une part, la fonctionnalité institutionnelle de la Société et, d'autre part, les conditions sociales et de vie de la population inuvialuite, qui présentent des enjeux tant avec la demande de services que pour le développement des institutions.

Possibilités économiques

Il est nécessaire d'adopter une nouvelle approche pour améliorer le bien-être économique de la population de la région désignée des Inuvialuit. Les efforts visant à promouvoir et à offrir des possibilités économiques dépassent le cadre de la mise en œuvre des revendications territoriales. Pour permettre l'adoption d'une nouvelle approche, il est essentiel de comprendre que les caractéristiques de l'« économie de subsistance » en vigueur dans la plupart des petites communautés de la région désignée des Inuvialuit ne doivent pas être interprétées comme une forme de capitalisme non abouti. Les caractéristiques de l'économie de subsistance – telles que la réciprocité comme fondement de l'activité économique, au lieu de la recherche du profit – doivent être comprises comme des particularités du système, et non pas comme des enjeux ou des problèmes devant être résolus ou faite pour être éliminés. Cette compréhension ouvre la porte à des approches s'appuyant sur des caractéristiques de l'économie de subsistance, au lieu de caractéristiques d'une économie de marché inexistante.

Développement social

La stabilité institutionnelle de la Société régionale inuvialuite la place dans une bonne position pour fournir des programmes sociaux à ses bénéficiaires de façon compétente et crédible au nom d'organisations externes et en partenariat avec elles. Plus spécialement, la Société a entrepris des efforts importants en vue de cerner et de recueillir des données statistiques pour servir de base à la définition de la portée et à la prestation de son programme institutionnel. Ce qui nuit aux progrès vers l'atteinte des objectifs sociaux établis dans le cadre des revendications territoriales demeure principalement hors du contrôle de la Société régionale inuvialuite. En particulier, le malaise social découlant de la politique coloniale représente une menace importante à moyen et à long terme pour le développement social dans la région désignée des Inuvialuit, la stabilité et le développement institutionnels de la Société, ainsi que la capacité des générations futures à poursuivre sur la lancée des succès impressionnants récoltés à ce jour.

Conclusions

L'évaluation a mis en lumière que les accords sur les revendications territoriales globales et sur l'autonomie gouvernementale ont instauré des structures visant à favoriser la gouvernance, la gestion des programmes, des services, des terres et des ressources ainsi que le développement économique. En ce qui concerne les Inuvialuits, les structures institutionnelles stables, crédibles et hautement fonctionnelles qui sont en place au niveau organisationnel permettent à la Société régionale inuvialuite de travailler à la réalisation des objectifs de la Convention définitive des Inuvialuit. Il est peu probable que les structures d'entreprise auraient été mises sur pied sans la signature de la Convention définitive des Inuvialuit.

Les indicateurs sociaux et économiques suggèrent toutefois que les groupes signataires autochtones accusent un retard par comparaison avec la population non autochtone et d'identité autochtone en ce qui a trait au niveau d'instruction, aux revenus et à la présence au sein de la population active. Le volet inuvialuit a permis de constater que la stabilité institutionnelle et le succès économique de la Société régionale inuvialuite se voient menacés par les coûts de renonciation qui découlent de la nécessité d'affecter les ressources aux problèmes sociaux. Les

conditions socioéconomiques que doit affronter la majorité des actionnaires de cette dernière montrent que bon nombre d'Inuvialuits n'obtiennent pas les ressources qui leur permettraient d'acquérir les compétences et l'expérience requises pour maintenir la Société dans la voie du succès et travailler pour ses intérêts socioéconomiques. En portant un regard sur plusieurs accords, la perception selon laquelle les obligations prévues par les traités n'ont pas été intégralement implantées demeure, ce qui pose des obstacles aux progrès.

Recommandations – volet fédéral¹

Il est recommandé qu'AADNC :

1. passe en revue les recommandations découlant du volet inuvialuit et formule des commentaires au Comité de l'évaluation, de la mesure du rendement et de l'examen, au nom du gouvernement du Canada;
2. conformément au plan de changement en matière de mise en œuvre, renforce l'approche pangouvernementale en vue du suivi et de l'implantation des obligations établies par les traités et des risques qui s'y rapportent;
3. entreprenne un programme de recherche à l'appui de la surveillance des incidences des traités modernes; et
4. améliore l'établissement de rapports fondés sur les résultats et coordonne la surveillance continue de l'efficacité de la mise en œuvre des traités modernes.

¹ Les recommandations émanant du volet inuvialuit se trouvent dans la troisième section de ce rapport et sont traitées sous la recommandation 1.

Réponse de la direction et plan d'action

Titre du projet : Évaluation des incidences des accords sur les revendications territoriales globales et l'autonomie gouvernementale.

Numéro du projet : 10035

1. Réponse de la direction

Cette évaluation est la première de trois évaluations qui serviront, en 2015, à satisfaire aux exigences du Canada en vue du renouvellement des pouvoirs financiers associés aux accords sur les revendications territoriales globales et l'autonomie gouvernementale.

Une approche conjointe sera prise avec la Société régionale inuvialuite pour permettre de faire une évaluation en profondeur qui prend en compte les deux points de vue. Toutefois, dans l'avenir, les méthodes utilisées pour mesurer le rendement devront inclure tous les partenaires aux traités si l'on veut prendre une mesure efficace des répercussions des accords sur les revendications territoriales globales et l'autonomie gouvernementale. Une analyse qui exclut le rôle d'un ou de plusieurs partenaires aux traités n'a pas le contexte complet nécessaire pour tracer une orientation claire permettant d'améliorer les retombées des accords.

L'évaluation a permis de conclure que la mise en œuvre des traités modernes demeurerait conforme aux priorités, aux rôles et aux responsabilités du gouvernement fédéral, et que les traités modernes ont contribué de manière importante à minimiser les litiges au sujet des droits et du titre, et produit des résultats utiles et positifs pour le gouvernement, les collectivités autochtones et la société canadienne dans son ensemble. Toutefois, les constatations de l'évaluation suggèrent que le cadre stratégique s'appuyant sur l'article 35 n'est pas pleinement adapté au cadre juridique en évolution. Enfin, l'évaluation a conclu ce qui suit : « Cependant, il demeure un manque de suivi et d'analyse des répercussions des traités modernes, qui sont essentiels en vue de comprendre totalement les progrès réalisés. »

Les conclusions de l'évaluation sont conformes aux travaux actuels de la Direction générale de la mise en œuvre en ce qui concerne la mise en place d'une « approche pangouvernementale » pour satisfaire aux obligations et surveiller les risques. En 2009, le Comité directeur fédéral a approuvé la mise à l'essai d'un cadre de gestion de la mise en œuvre pendant une période de trois ans. Le cadre de gestion de la mise en œuvre vise à mieux coordonner la réponse du gouvernement fédéral dans la mise en œuvre des obligations juridiques du Canada. Il prévoit l'élaboration de guides et d'autres documents destinés aux responsables canadiens de la mise en œuvre, de même que d'outils permettant la reddition de comptes et la surveillance, comme CLCA.net et le Système de surveillance des obligations découlant des traités. L'évaluation de l'efficacité du cadre de gestion de la mise en œuvre est actuellement en cours et ces travaux devraient être achevés à l'automne de 2013.

Malgré que l'évaluation ait porté sur la mesure dans laquelle les accords sur les revendications territoriales globales et l'autonomie gouvernementale ont eu une incidence sur le résultat final qui consiste à ce que les personnes, les collectivités et les gouvernements autochtones soient solides et autonomes, elle a également relevé quelques limitations. Pour bien comprendre les répercussions de ces accords, il est important de faire une évaluation conjointe avec tous les partenaires aux traités. Le Ministère a sollicité plusieurs signataires afin qu'ils s'engagent à contribuer à une évaluation conjointe, mais un seul a pu participer, ce qui limite la mesure dans laquelle nous pouvons évaluer les conclusions de l'évaluation. L'autre limitation était le manque de données comparables disponibles. Les évaluateurs n'ayant eu accès qu'aux données du recensement de 2006, il est difficile de trop se fier aux conclusions. Ces lacunes dans la méthode d'évaluation sont prises en compte dans notre réponse aux recommandations concernant l'évaluation.

2. Action Plan

Recommandations	Mesures	Gestionnaire responsable (titre et secteur)	Dates de début et d'achèvement prévues
1. passe en revue les recommandations découlant du volet inuvialuit et formule des commentaires au Comité de l'évaluation, de la mesure du rendement et de l'examen, au nom du gouvernement du Canada.	Nous sommes d'accord.	Directeur, Direction générale de la mise en œuvre, Traités et gouvernement autochtone	<i>Date de début : hiver 2013</i>
	L'examen des recommandations sur le volet inuvialuit est entamé. Le Canada formulera des observations au Comité de l'évaluation, de la mesure du rendement et de l'examen concernant les recommandations qui visent le Canada.		<i>Achèvement : printemps 2014</i> <i>Date révisée d'achèvement : septembre 2015</i>
2. conformément au plan de changement en matière de mise en œuvre, renforce l'approche pangouvernementale en vue du suivi et de l'implantation des obligations établies par les traités et des risques qui s'y rapportent.	Nous sommes d'accord.	Directeur, Direction générale de la mise en œuvre, Traités et gouvernement autochtone	<i>Date de début : déjà commencé</i>
	Le travail est déjà commencé en ce qui concerne le plan de changement en matière de mise en œuvre et la création d'outils de ressources, de reddition de comptes et de surveillance, ainsi que sur une formation et une aide pour le compte d'autres ministères.		<i>Achèvement : en cours</i> <i>Date révisée d'achèvement : septembre 2015</i>
3. entreprenne un programme de recherche à l'appui de la surveillance des incidences des traités modernes.	Nous sommes d'accord.	Directeur, Direction générale de la mise en œuvre, Traités et gouvernement autochtone	<i>Date de début : déjà commencé</i>
	AADNC a approché le milieu universitaire avec l'objectif d'appuyer la recherche sur les répercussions des accords sur les revendications territoriales globales et l'autonomie gouvernementale. Toute initiative visant à surveiller les incidences requiert la participation du gouvernement et des signataires autochtones. Nous continuerons de solliciter la collaboration de la Coalition pour les ententes sur les revendications territoriales.		<i>Achèvement : en cours</i> <i>Date révisée d'achèvement : septembre 2015</i>
4. améliore l'établissement de rapports fondés sur les résultats	Nous sommes d'accord.	Directeur, Direction générale de la mise	<i>Phase 1 – Modifier l'actuelle</i>

<p>et coordonne la surveillance continue de l'efficacité de la mise en œuvre des traités modernes</p>	<p>La Direction générale de la mise en œuvre surveille la mise en application des obligations, et participe actuellement à la Stratégie de mesure du rendement relative aux incidences des accords sur les revendications territoriales et l'autonomie gouvernementale à l'appui du plan d'action sur le portefeuille de la Stratégie de mesure du rendement d'AADNC, qui appuie le programme 1.3 de l'Architecture d'alignement des programmes.</p>	<p>en œuvre, Traités et gouvernement autochtone</p>	<p><i>Stratégie de MR</i> <i>Date de début : déjà commencé</i></p> <p><i>Phase 2 – Mise à jour de la Stratégie de MR pour le programme 1.3</i></p> <p><i>Début : 2015-2016</i></p> <p><i>Achèvement : 2015-2016</i></p>
---	--	---	--

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

Originale signée le 8 novembre 2013 par :

Michel Burrowes

Directeur, 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 signée le 18 novembre 2013 par :

Gina Wilson

Sous-ministre adjoint principal, Traités et gouvernement autochtone

La Réponse de la direction et plan d'action pour l'Évaluation des incidences des accords sur les revendications territoriales globales et l'autonomie gouvernementale ont été approuvés par le Comité de l'évaluation, de la mesure du rendement et de l'examen le 22 novembre 2013.

Première section : Volet fédéral

1. Introduction

1.1 Aperçu

La Direction générale de l'évaluation, de la mesure du rendement et de l'examen (DGEMRE) d'Affaires autochtones et Développement du Nord Canada (AADNC) a entrepris une *Évaluation des incidences des accords sur les revendications territoriales globales et l'autonomie gouvernementale*. L'objectif de cette évaluation a consisté à examiner, d'une part, la pertinence des accords sur les revendications territoriales globales et sur l'autonomie gouvernementale et, d'autre part, la mesure dans laquelle les résultats attendus de ces accords ont été atteints.

1.2 Description des accords sur les revendications territoriales globales et l'autonomie gouvernementale

Contexte

Les accords sur les revendications territoriales globales et l'autonomie gouvernementale (appelés ci-après « traités modernes ») trouvent leurs assises dans deux politiques du gouvernement fédéral : la *Politique sur les revendications territoriales globales* (1986) et *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), mieux connue sous le nom de *Politique fédérale sur le droit inhérent*.

La *Politique sur les revendications territoriales globales* précise que les revendications territoriales peuvent être négociées avec les groupes autochtones dans les régions où les titres autochtones n'ont pas fait l'objet de traités ou d'un autre règlement juridique. Les revendications territoriales globales partent du principe que les droits ancestraux et le titre autochtone sont continus. Les accords visant ces revendications permettent de déterminer de manière définitive et irrévocable les droits de propriété ainsi que l'utilisation des terres et des ressources, y compris les ressources marines, ce qui peut contribuer au développement économique et à l'autosuffisance des groupes autochtones. Ils fournissent un cadre encourageant le développement social et économique de manière à profiter aux Autochtones, au gouvernement et aux parties intéressées. En outre, ils favorisent la croissance des institutions à l'échelle de la communauté d'une part, et aux fins de collaboration entre les signataires d'autre part, ce qui facilite la matérialisation de plusieurs résultats prévus dans le cadre des accords.

Dans le cadre de la *Politique fédérale sur le droit inhérent*, la reconnaissance par le gouvernement du Canada du droit inhérent à l'autonomie gouvernementale se fonde sur une vision selon laquelle les Autochtones du Canada ont le droit de se gouverner eux-mêmes en ce qui a trait aux affaires internes de leurs communautés d'une manière qui soit en accord avec leur culture, leur identité, leurs traditions, leurs langues et leurs institutions, de même que la relation spéciale qu'ils entretiennent avec leurs terres et leurs ressources. Les accords sur l'autonomie gouvernementale fixent les modalités en vertu desquelles les groupes autochtones régissent leurs

affaires internes et assument une responsabilité et un contrôle accru sur la prise de décisions touchant leurs collectivités.

Ces accords se traduisent également par un changement dans la relation entre les parties. En effet, une nouvelle relation s'instaure dans laquelle les signataires autochtones constituent de véritables gouvernements. Par conséquent, les parties entretiennent des relations intergouvernementales qui transforment la façon dont elles interagissent et collaborent l'une avec l'autre. Les accords sur l'autonomie gouvernementale incluent une disposition selon laquelle les gouvernements et les institutions autochtones appliqueront la *Charte canadienne des droits et libertés* dans toutes les affaires se rapportant à leurs compétences et à leurs pouvoirs respectifs. Les bénéficiaires de ces accords jouissent donc d'une protection continue de la *Charte*.

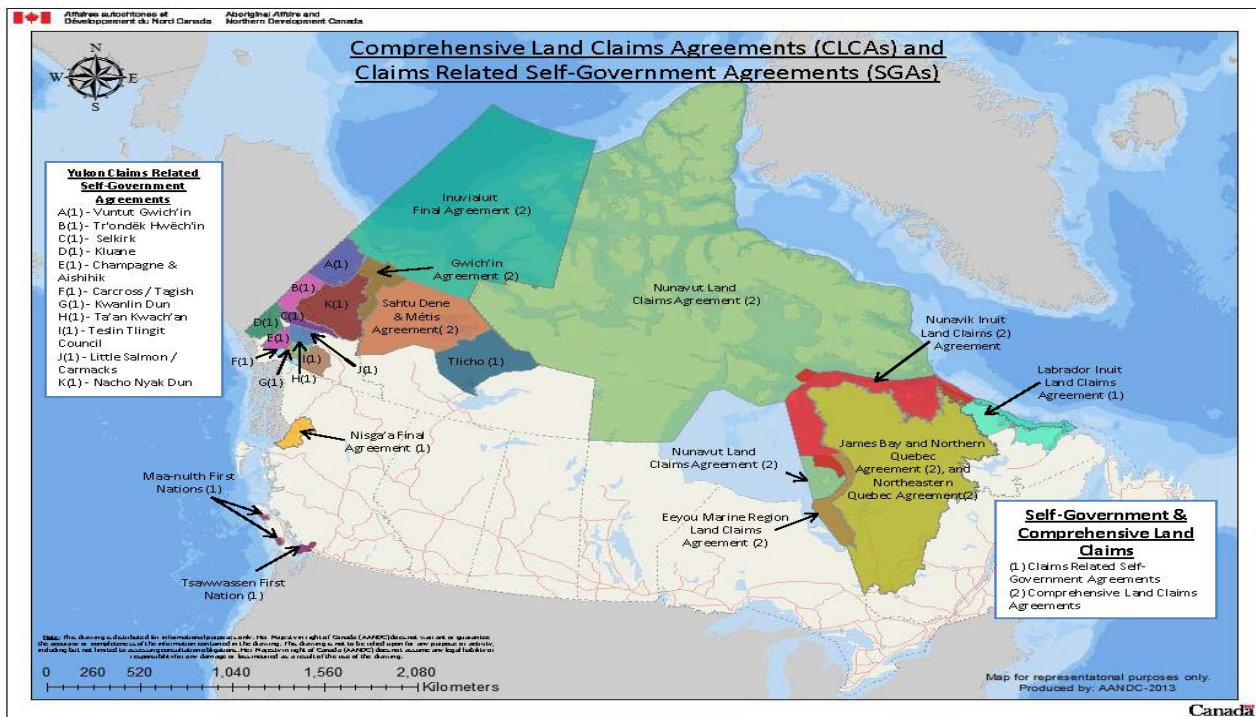
En outre, conformément à la *Loi sur la Commission des traités de la Colombie-Britannique* (1995), les négociations en Colombie-Britannique suivent un processus unique et sont dirigées par un facilitateur autonome, soit la Commission des traités de la Colombie-Britannique. Ces négociations se fondent sur les 19 recommandations formulées par le Canada, la Colombie-Britannique et le Sommet des Premières Nations dans le *Rapport du Groupe de travail sur les revendications en Colombie-Britannique* de 1991.

À l'heure actuelle, 24 traités modernes² profitant à 94 collectivités ont été signés; ceux-ci visent plus de 40 pour cent du territoire canadien³. Voir l'appendice A pour obtenir la liste des accords.

- Seize revendications territoriales globales liées à des accords sur l'autonomie gouvernementale concernant 30 collectivités; et
- huit accords distincts sur les revendications territoriales globales visant 64 collectivités.

² L'Accord définitif de la Première Nation de Yale, en Colombie-Britannique, entrera en vigueur le 1^{er} avril 2015 et n'est pas pris en considération dans les données présentées ci-dessus.

³ L'évaluation ne porte pas sur les deux ententes distinctes sur l'autonomie gouvernementale, soit l'Accord sur l'autonomie gouvernementale des Sechelt et l'Accord d'autonomie gouvernementale de la Première nation de Westbank. Ces ententes seront prises en considération dans une évaluation des incidences de l'autonomie gouvernementale dont l'achèvement est prévu au cours de l'année financière 2014-2015.



Gestion

Toutes les parties sont responsables de travailler de concert en vue d'implanter les dispositions des traités modernes auxquels elles participent, de fixer les priorités, d'évaluer les progrès et de mettre en œuvre les changements, le cas échéant. La Direction générale de la mise en œuvre du Secteur des traités et du gouvernement autochtone d'AANDC supervise et coordonne les rôles à jouer par les ministères fédéraux dans l'implantation des traités modernes.

Principaux intervenants et bénéficiaires

Les principaux intervenants des traités modernes sont les groupes signataires autochtones, le gouvernement fédéral ainsi que le gouvernement provincial ou territorial concerné. Toutes les parties doivent collaborer en vue de remplir les obligations découlant des accords de façon transparente et responsable. Les parties à une entente détiennent à la fois des obligations particulières et communes.

Bien que tous les Canadiens, les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux ainsi que les entreprises et l'industrie devraient en principe tirer parti du règlement et de la mise en œuvre des traités modernes, on s'attend à ce que les principaux bénéficiaires soient les groupes signataires autochtones.

Ressources

Le *Tableau 1* détaille les dépenses réalisées par AADNC en 2012-2013 pour la mise en œuvre des traités modernes.

Tableau 1 : Dépenses d'AADNC aux fins de la mise en œuvre des traités modernes (données réelles de l'année financière 2012-2013)

Architecture d'alignement des programmes (AAP) : Sous-activités	Données réelles de l'année financière 2012-2013	
Mise en œuvre des obligations relatives aux traités modernes (Sous-activité 1.3.1 de l'AAP)	Subventions et contributions (crédit 10)	312 053 018
	Dépenses de fonctionnement (crédit 1)	7 025 573
	Total	319 078 591
Gestion des relations relatives aux traités (sous-activité 1.3.2 de l'AAP) ⁴	Subventions et contributions (crédit 10)	298 314 586
	Dépenses de fonctionnement (crédit 1)	2 231 078
	Total	300 545 664
Total des coûts de mise en œuvre des traités modernes	Subventions et contributions (crédit 10)	610 367 604
	Dépenses de fonctionnement (crédit 1)	9 256 651
	Total	619 624 255

Activités récentes d'évaluation et de vérification

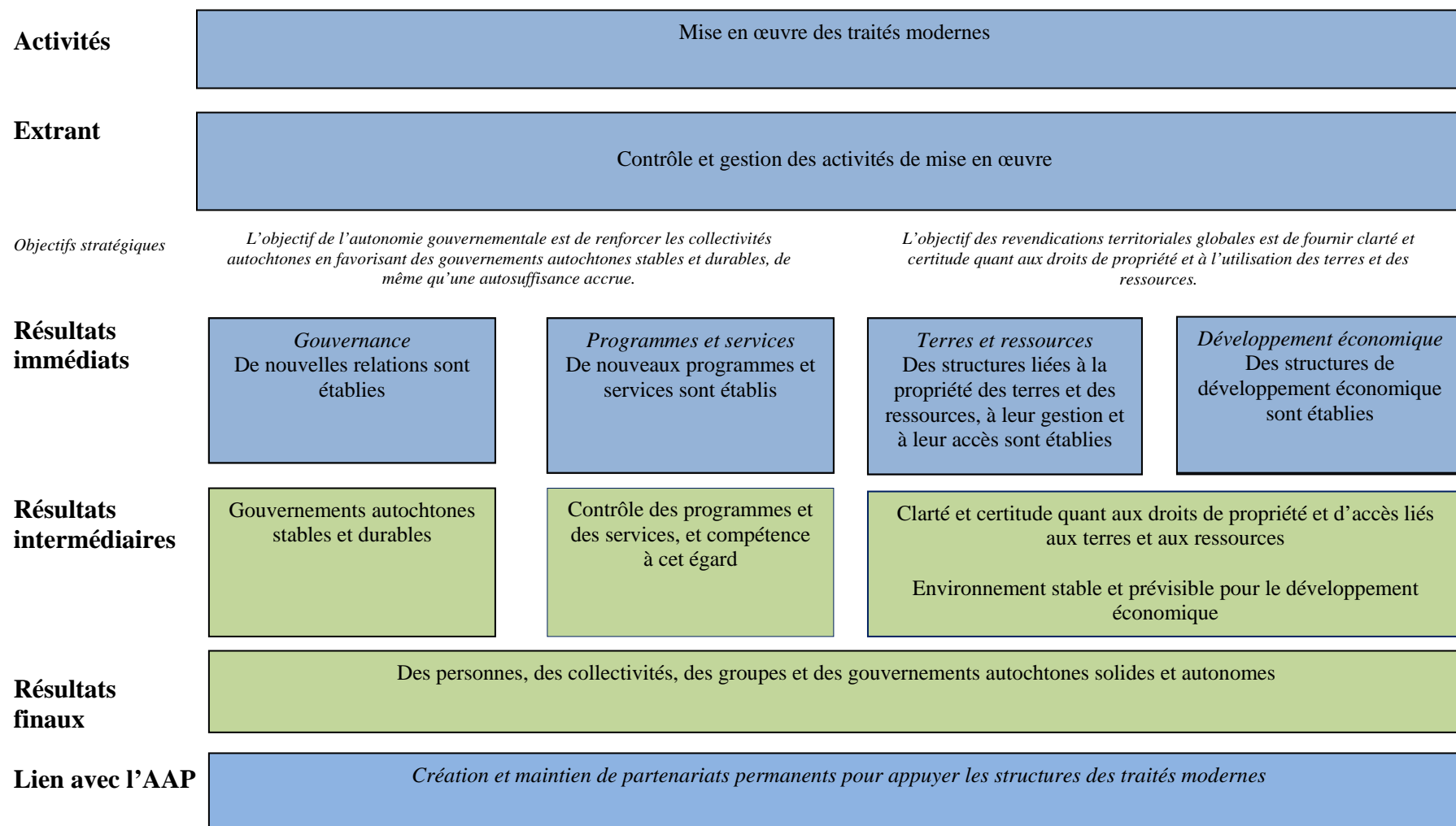
L'Évaluation des incidences des accords sur les revendications territoriales globales a été approuvée par le Comité de la vérification et de l'évaluation en février 2009. Elle a permis de constater que les accords avaient servi à délimiter avec précision et certitude les terres octroyées en permettant aux groupes autochtones de bénéficier de la mise en valeur des ressources et en les aidant à instaurer un environnement favorable aux investissements. Ces accords ont aussi eu une incidence positive sur le rôle des Autochtones dans l'économie de leur région désignée et dans leurs relations avec l'industrie. Ils permettent par ailleurs de leur donner une voix influente et efficace dans le processus décisionnel concernant la gestion des terres et des ressources. **Cependant,** d'aucuns ont le sentiment que le gouvernement fédéral n'a pas bien compris l'importance des coûts associés à l'approche consultative et aux structures de gestion des terres et des ressources. Les représentants autochtones ayant été interrogés dans le cadre de l'évaluation ont également l'impression que le gouvernement fédéral désirait avant tout respecter la lettre des dispositions des accords sans en reconnaître l'esprit ni l'intention, ce qui a entravé les progrès.

⁴ Les données financières ne tiennent pas compte de la sous-sous-activité « Commissions des traités », puisqu'elle se rapporte aux traités historiques.

L'Évaluation par le gouvernement fédéral de l'autonomie gouvernementale et des ententes sur l'autonomie gouvernementale a été approuvée lors d'une réunion du Comité de l'évaluation, de la mesure du rendement et de l'examen tenue en février 2011. Elle a conclu que la *Politique fédérale sur le droit inhérent* fournit un cadre flexible ayant permis et continuant de faciliter la négociation de l'autonomie gouvernementale, et que des répercussions positives ont été constatées au sein des collectivités autonomes. Cependant, un manque de vision partagée existe au sein du gouvernement fédéral et des collectivités autochtones au sujet de l'autonomie gouvernementale et de la façon de la rendre opérationnelle dans le cadre de la *Politique fédérale sur le droit inhérent*. Les organisations nationales autochtones ont grandement critiqué cette politique et les gouvernements autochtones ont fait part de la difficulté d'établir une relation de gouvernement à gouvernement avec la Couronne. Cette situation peut entraîner d'importants malentendus et manques de communication en ce qui concerne l'interprétation de la politique, en plus d'attiser la frustration qui existe chez les organisations et les collectivités autochtones à l'égard de ce qui a été accompli en vertu de celle-ci. Un certain nombre de pratiques inefficaces ont été recensées dans les processus de négociation et de mise en œuvre, et AADNC se penche en ce moment sur plusieurs d'entre elles.

Une *Vérification de la mise en œuvre des obligations relatives aux traités modernes* a été réalisée en septembre 2013 par la Direction générale des services de vérification et d'assurance du Ministère. Il en est ressorti qu'AADNC a pris des mesures importantes pour instaurer les éléments fondamentaux de la gestion et de la coordination des responsabilités fédérales prévues dans les accords pris en considération. Parmi celles-ci, mentionnons l'établissement du cadre de gestion de la mise en œuvre, la mise en place des structures de gouvernance, ainsi que la création d'outils et de directives visant à aider les autres ministères à satisfaire à leurs obligations. Cependant, pour renforcer l'efficacité des structures de gouvernance et mieux étayer et gérer la mise en œuvre des obligations fédérales, la vérification a mis au jour des possibilités d'améliorer certains éléments clés du cadre de gestion de la mise en œuvre. Voici quelques-unes de ces possibilités : établir des responsabilités et des processus opérationnels formels pour une surveillance proactive de l'état des obligations fédérales; déterminer des éléments fondamentaux des caucus régionaux; et créer des documents officiels d'orientation pour les nouveaux membres des organes de surveillance qui représentent la structure de gouvernance fédérale.

1.3 Objectifs et résultats attendus⁵



⁵ Modèle logique présenté dans la stratégie de mesure du rendement visant les ententes sur les revendications territoriales globales et les ententes sur l'autonomie gouvernementale, document sur la perspective du gouvernement fédéral, 11 juin 2012.

2. Méthodologie d'évaluation

2.1 Moment et portée de l'évaluation

Le cadre de référence de l'évaluation a été approuvé par le Comité de l'évaluation, de la mesure du rendement et de l'examen d'AADNC le 22 juin 2012. L'évaluation a été réalisée à l'interne par la Direction générale de l'évaluation, de la mesure du rendement et de l'examen, bien que certains volets aient été confiés à des spécialistes externes. Ainsi, l'analyse financière et économique a été effectuée par PRA Inc; l'analyse statistique par Ravi Pendakar; l'analyse comparative entre les sexes par Cornet Consulting and Mediation; et la revue de la documentation par Alderson-Gill and Associates.

La portée de l'évaluation comprend les accords distincts sur les revendications territoriales globales et les revendications territoriales globales liées à des ententes sur l'autonomie gouvernementale. Les ententes distinctes sur l'autonomie gouvernementale n'ont toutefois pas été prises en considération.

Cette évaluation aborde les questions de la pertinence et du rendement (efficacité). L'élément d'évaluation se rapportant au rendement (efficacité et économie) a été inclus dans les processus d'évaluation des négociations achevés en novembre 2014.

Bien qu'elle couvre tous les aspects des traités modernes, l'évaluation s'est concentrée sur les terres et les ressources ainsi que sur le développement économique. Une évaluation de l'autonomie gouvernementale qui sera menée au cours de l'année financière 2014-2015 abordera plus en profondeur les incidences liées à la gouvernance, aux programmes et aux services.

2.2 Méthodes d'évaluation

Les méthodes employées dans le cadre de l'évaluation comprennent les suivantes :

Revue de la documentation

Revue des mémoires au Cabinet, des présentations au Conseil du Trésor, des données recueillies au moyen de la stratégie de mesure du rendement, des évaluations et vérifications précédentes (internes et du Bureau du vérificateur général), des documents internes portant sur le rendement des traités modernes (comme les examens obligatoires des accords, les examens sur des sujets précis et les rapports annuels), et des politiques et des rapports sur le rendement d'AADNC. Revue de la documentation centrée sur des documents traitant des incidences des traités modernes.

Entrevues avec des informateurs clés

Au total, 38 entrevues ont été menées auprès de représentants des groupes suivants :

- Administration centrale d'AADNC (n = 18). Secteurs : Secteur des traités et du gouvernement autochtone, Secteur des terres et du développement économique et Secteur des affaires du Nord.
- Bureaux régionaux d'AADNC (n = 5). Régions : Atlantique, Québec, Territoires du Nord-Ouest, Nunavut et Yukon.
- Autres ministères (n = 8). Ministère des Pêches et des Océans, Agence canadienne de développement économique du Nord, Ressources naturelles Canada, Parcs Canada, Environnement Canada, Patrimoine canadien, Santé Canada, et Ressources humaines et Développement des compétences Canada.
- Gouvernements provinciaux et territoriaux (n = 4). Colombie-Britannique, Québec, Terre-Neuve-et-Labrador, Territoires du Nord-Ouest, Nunavut, et Yukon.
- Organismes de réglementation du Nord (n = 3).

Examen des dossiers

Un examen des dossiers a été réalisé dans le but d'évaluer la mesure dans laquelle chaque accord s'est harmonisé avec les objectifs stratégiques et a établi des structures pour soutenir les résultats attendus. L'information utilisée à cet effet s'est fondé sur les documents d'approbation gouvernementaux, les accords définitifs et toutes ententes connexes (p.ex. accords de financement budgétaire), les rapports annuels sur la mise en œuvre et tout renseignement de nature publique comme les registres publics des lois de groupes signataires autochtones. Cet examen a aussi été mené en consultation avec des représentants de la Direction générale de la mise en œuvre d'AADNC concernant chaque dossier. L'examen a porté sur les dix accords définitifs suivants :

- la Convention définitive des Inuvialuit;
- l'Accord définitif Nisga'a;
- l'Accord définitif de la Première Nation de Tsawwassen;
- l'Entente sur l'autonomie gouvernementale des Tr'ondëk Hwëch'in;
- l'Accord gwich'in;
- l'Accord sur les revendications territoriales du Nunavut;
- l'Entente avec les Inuits du Labrador;
- la Convention de la Baie-James et du Nord québécois;
- l'Accord tlicho; et
- l'Entente avec les Dénés et Métis du Sahtu.

Cadre juridique

Une analyse du cadre juridique a été menée pour déterminer comment le cadre se rapportant aux traités modernes a évolué, la mesure dans laquelle le règlement des revendications a un effet sur les litiges en matière de droits autochtones, ainsi que les avantages juridiques pour la Couronne découlant de leur règlement.

Analyse financière et économique

Une analyse financière et économique a été effectuée afin d'évaluer la mesure dans laquelle les traités modernes ont contribué à l'atteinte des résultats économiques escomptés qui les sous-tendaient. Pour ce faire, les structures établies par les accords ont été comparées à la théorie actuelle du développement économique pour déterminer la plausibilité que les résultats attendus se concrétisent. La Convention définitive des Inuvialuit a été sélectionnée pour mener une analyse en profondeur des tendances économiques observées. Les données publiques (comme les données du Recensement et celles du projet des indicateurs relatif aux Inuvialuits) et les données financières fournies par la Société régionale inuvialuite ont été analysées pour établir les effets de la Convention sur la participation économique des Inuvialuits. Une entrevue de groupe avec des représentants de la Société régionale inuvialuite a également été effectuée dans le cadre de l'analyse.

Analyse statistique

Une analyse d'indicateurs économiques, sociaux et culturels sélectionnés a été réalisée pour évaluer la contribution de chaque accord à l'atteinte des résultats escomptés à long terme. Celle-ci s'est appuyée sur des totalisations spéciales des données du Recensement de 2006 et est axée sur la population d'identité autochtone résidant dans 113 subdivisions de recensement visées par un ou plusieurs traités modernes⁶. Ces données ont été comparées à la population d'identité autochtone et à la population non autochtone.

La population d'identité autochtone a été sélectionnée à titre de principal groupe d'intérêt au lieu de la population autochtone inscrite pour plusieurs raisons. En premier lieu, bien que l'on considère que toutes les personnes inscrites s'identifient à titre d'autochtones, toutes les personnes qui se reconnaissent ainsi ne sont pas inscrites. À titre d'exemple, les Inuits ne sont pas inscrits. En deuxième lieu, le choix de la population d'identité autochtone en tant que groupe de comparaison secondaire se révèle plus raisonnable, car elle compte des membres dans un plus grand nombre de régions que la population inscrite.

Évaluation de la responsabilité éventuelle

L'évaluation de la responsabilité éventuelle s'est appuyée sur un examen des montants du passif éventuel pour les années financières allant de 2003-2004 à 2012-2013 afin de déterminer les répercussions du règlement des revendications, ou au contraire de l'absence de règlement, sur le passif éventuel de la Couronne. Aux fins de cette analyse, deux entrevues ont été menées avec des représentants d'AADNC participant à l'établissement de rapports sur la responsabilité éventuelle liée aux traités modernes.

⁶ En ce qui concerne 2006, on ne dispose d'aucune donnée pour 28 régions, soit en raison de la petite taille de leur population, soit à cause d'un taux global de non-réponse d'au moins 25 pour cent.

Analyse comparative entre les sexes

Conformément à la Politique sur l'analyse comparative entre les sexes d'AADNC, une évaluation des répercussions des traités modernes sur les femmes et sur les hommes a été menée. Celle-ci s'est appuyée sur un examen de la documentation pertinente portant sur les enjeux liés à la participation des deux sexes aux négociations et aux processus décisionnels, à la protection des droits à l'égalité, aux biens immobiliers matrimoniaux et à la participation aux activités culturelles et économiques traditionnelles.

En outre, cinq entrevues ont été réalisées avec des informateurs clés d'AADNC et deux autres avec des membres de l'Assemblée des Premières Nations. En outre, une analyse détaillée des quatre accords suivants a été effectuée :

- la Convention définitive des Inuvialuit;
- la Convention de la Baie-James et du Nord québécois;
- l'Accord définitif Nisga'a; et
- l'Entente définitive du conseil des Tlingits de Teslin.

2.3 Assurance de la qualité

L'évaluation a été dirigée et gérée par la Direction générale de l'évaluation, de la mesure du rendement et de l'examen conformément à sa politique sur la participation et à son processus de contrôle de qualité. L'assurance de la qualité a été effectuée par l'intermédiaire des activités du groupe de travail et d'un groupe consultatif composé de représentants du Secteur des traités et du gouvernement autochtone, de la Direction générale de la mise en œuvre, de la Direction générale de l'élaboration et de la coordination des politiques, du Secteur des politiques et de l'orientation stratégique, de la Direction générale de la planification, de la recherche et de la statistique ainsi que des Services juridiques.

2.4 Considérations et limites

Considérations

- Aucun groupe signataire autochtone n'est tenu de participer aux processus de mesure et d'évaluation du rendement en vertu des traités modernes. Cependant, il tient présentement une confiance aux évaluations périodiques auxquelles ces groupes acceptent de participer afin de soutenir la mesure et l'évaluation du rendement des traités modernes.
- AADNC a invité la Société régionale inuvialuite à prendre part au processus d'évaluation. La vision du Ministère consiste à mener des travaux de mesure et d'évaluation du rendement avec les groupes signataires autochtones en espérant que cette participation accrue permettra à toutes les parties de définir leurs intérêts et de mieux cibler les indicateurs de rendement ainsi que le travail d'évaluation requis pour répondre à leurs besoins propres et à ceux de toutes les parties.

Limites

- Les données disponibles sur le rendement continu se rapportant à tous les aspects du modèle logique étaient limitées. En effet, celles du Système de surveillance des obligations découlant des traités n'étaient pas disponibles au moment de l'évaluation, et les données de base permettant une comparaison avec les mesures actuelles du progrès étaient peu abondantes.
- L'analyse statistique s'est limitée à une analyse du Recensement et de l'enquête auprès des ménages de 2006. L'indice du bien-être des collectivités n'a pas été utilisé dans le cadre de cette étude. Tel qu'il est actuellement conçu, il ne se prête pas à un examen des traités modernes, puisqu'il tient compte d'un grand nombre de non-Autochtones⁷.
- Les données du Recensement se voient affectées davantage par les lignes directrices de Statistique Canada en matière de confidentialité dans les collectivités autochtones qu'ailleurs, car elles sont souvent plus petites et la proportion de membres de la population active y est moindre. Par conséquent, les procédures d'arrondissement et les règles de confidentialité du Recensement peuvent influencer sur la qualité des données.
- L'analyse statistique a porté seulement sur les données des bénéficiaires vivant dans la région visée par le règlement et a exclu tous ceux qui résident ailleurs.
- Un groupe signataire autochtone a pris part au processus d'évaluation, bien que la méthodologie prévoyait la participation de trois groupes.

⁷ À titre d'exemple, 77 pour cent de la population incluse dans les résultats de l'indice du bien-être des collectivités pour Tsawwassen est non autochtone.

3. Pertinence

L'importance des traités modernes dans le paysage politique, culturel et socioéconomique du Canada ne peut être surestimé. Les droits et les obligations des parties obtiennent une reconnaissance législative importante et ont force exécutoire. Les ententes gagnent une portée juridique encore plus grande avec l'adoption d'une législation de mise en œuvre. Bon nombre des ententes sont protégées par la Constitution en vertu de l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982* (ci-après l'« article 35 »). Une fois qu'une entente a été signée par les parties et qu'elle entre en vigueur, une nouvelle phase commence, qui vise la mise en œuvre de ses nombreuses dispositions. Il s'agit d'une étape à long terme plutôt que transitoire, qui marque une nouvelle relation entre les parties concernées.

3.1 Harmonisation avec les priorités et l'Architecture d'Alignement des programmes du gouvernement

AADNC négocie et met en œuvre les traités modernes au nom du gouvernement du Canada. D'autres ministères fédéraux peuvent prendre part à ces processus si les accords touchent leur sphère de responsabilité ou de compétence. La mise en œuvre des traités modernes contribue grandement au mandat de première importance d'AADNC et constitue à l'heure actuelle l'un des domaines prioritaires du Ministère⁸.

Durant la Rencontre de la Couronne et des Premières Nations tenue en janvier 2012, le Canada et l'Assemblée des Premières Nations ont signalé que la mise en œuvre des traités constituait un domaine exigeant des mesures immédiates. Dans le discours du Trône de 2013, le gouvernement du Canada a précisé qu'il poursuivra le dialogue au sujet des relations découlant des traités et des accords sur les revendications territoriales globales.

La mise en œuvre des traités modernes est classée sous le pilier « Le gouvernement » de l'Architecture d'alignement des programmes et sous l'activité de programme « Gestion des traités », comme il est indiqué dans le *Tableau 2*.

⁸ Rapport sur les plans et les priorités de 2013-2014 – Affaires autochtones et Développement du Nord Canada et Commission canadienne des affaires polaires

Tableau 2 : Lien avec l'Architecture d'alignement des programmes

Nom		Résultat stratégique
Pilier	Pilier « Le gouvernement »	Bonne gouvernance et relations de coopération avec les Premières Nations, les Métis, les Indiens non inscrits, les Inuits et les résidents du Nord
Activité de programme	Gestion des traités	Création et maintien de partenariats permanents pour appuyer les structures des traités historiques et modernes
Sous-activité	Mise en œuvre des obligations relatives aux traités modernes	Le Canada honore l'ensemble de ses obligations en vertu des ententes définitives
	Gestion des relations relatives aux traités	Amélioration des relations entre le Canada et les entités autochtones créées en vue d'appuyer les traités.

Le Rapport sur les plans et les priorités de 2013-2014 met en relief des façons précises par lesquelles le Ministère aligne ses actions avec le résultat stratégique. En voici quelques exemples :

- Établir et maintenir des partenariats soutenus pour appuyer les relations et les structures en menant, par exemple, la représentation du gouvernement fédéral au sein de comités de mise en œuvre et en collaborant avec tous les signataires en vue de remplir les obligations du Canada et d'assurer la progression d'objectifs mutuels.
- Continuer de coordonner et d'administrer les accords financiers relatifs aux accords sur le règlement des revendications territoriales globales et l'autonomie gouvernementale en administrant, en examinant et en renouvelant les accords de financement budgétaire, de même que le transfert des dépenses aux Premières Nations.
- Continuer de déposer des rapports annuels au Parlement sur les activités des signataires d'accords de revendications territoriales globales et d'autonomie gouvernementale.
- Offrir de la formation aux autres ministères et assurer l'exactitude des données afin d'accroître l'utilisation du Système de surveillance des obligations découlant des traités et de CLCA.net.

3.2 Conformité avec le rôle et les responsabilités du gouvernement fédéral

Depuis 1982, les droits des Autochtones et les droits conférés par les traités bénéficient d'une protection constitutionnelle. Ils ne peuvent pas être révoqués unilatéralement par la Couronne et peuvent être abandonnés uniquement avec le consentement de la collectivité⁹. Se fondant sur l'article 35, la Cour suprême du Canada a développé la jurisprudence en instaurant un cadre juridique reposant sur une approche fondée sur l'objet visé pour l'interprétation et l'application de cet article, et qui s'appuie sur un principe fondamental, soit l'honneur de la Couronne. Selon la Cour suprême, le principal objectif de l'article 35 consiste à concilier la souveraineté de la Couronne avec les droits autochtones et ceux découlant des traités. Le principe fondamental du droit des Autochtones réside dans la conduite honorable de la Couronne en ce qui concerne les droits autochtones et ceux conférés par les traités en agissant de manière à permettre l'avancement du « processus honorable de conciliation imposé par l'art. 35 »¹⁰ et à démontrer une volonté de réserver « aux peuples autochtones un traitement qui assure que leurs droits sont pris au sérieux »¹¹.

Le cadre juridique et constitutionnel existant à l'heure actuelle est complexe et changeant. Les récents développements juridiques, d'abord avec les jugements *Calder*¹², *Delgamuukw*,¹³ *Van der Peet*¹⁴ et *Sparrow*, mais plus particulièrement avec les décisions *Nation haïda* et *Taku River*¹⁵ en 2004, ont modifié la nature de la relation avec les Autochtones, y compris leurs attentes. Ces changements dans la jurisprudence suggèrent que la Couronne fédérale devrait tenir compte des points de vue des Autochtones au moment de définir sa vision de la relation qu'elle entretient avec eux. Après les jugements *Nation haïda*, *Taku River* et *Première nation crie Mikisew*¹⁶, les provinces, à titre de gouvernement détenant les plus grands intérêts au chapitre des terres et des ressources, ont démontré leur volonté de devenir des acteurs et des partenaires actifs en proposant de nouvelles idées et approches pour reconnaître les droits octroyés en vertu de l'article 35 en l'absence de règlements complets et définitifs.

Les tribunaux continuent toutefois d'insister sur le fait que les droits découlant de l'article 35 sont mieux traités dans le cadre de processus de négociation efficaces conçus pour protéger un mode de vie et préserver des cultures autochtones¹⁷. La mise en œuvre de ces accords négociés demeure une composante importante de la relation globale entre la Couronne et les Autochtones.

⁹ Bien que la Couronne soit autorisée à enfreindre ces droits, elle ne peut le faire que si les critères de justification fixés dans les jugements *R. c. Sparrow*, [1990] 1 RCS 1075 (« jugement *Sparrow* ») et *R. c. Badger*, [1996] 1 RCS 771 (« jugement *Badger* ») sont satisfaits.

¹⁰ *Nation haïda c. Colombie-Britannique (Ministre des Forêts)*, [2004] 3 RCS 511, para. 38 (« jugement *Nation haïda* »).

¹¹ Jugement *Sparrow*, para. 1119.

¹² *Calder et al. c. Procureur Général de la Colombie-Britannique*, [1973] RCS 313 (« jugement *Calder* »).

¹³ *Delgamuukw c. Colombie-Britannique*, [1997] 3 RCS 1010 (« jugement *Delgamuukw* »).

¹⁴ *R. c. Van der Peet*, [1996] 2 RCS 507 (« jugement *Van der Peet* »).

¹⁵ *Première nation Tlingit de Taku River c. Colombie-Britannique (Directeur d'évaluation de projet)*, 2004 CSC 74 (« jugement *Taku River* »).

¹⁶ *Première nation crie Mikisew c. Canada (Ministre du Patrimoine canadien)*, 2005 CSC 69 (« jugement *Première nation crie Mikisew* »).

¹⁷ *William c. Colombie-Britannique*, 2012 BCCA 285, paras 170-173 (« jugement *Roger William* »).

3.3 Besoin continu

Après qu'un traité moderne a fait l'objet d'un règlement, il existe un risque qu'une responsabilité éventuelle surgisse en raison de problèmes de mise en œuvre, notamment lorsque le groupe signataire autochtone intente un recours contre la Couronne, alléguant le non-respect des modalités de l'accord. À titre d'exemple, Nunavut Tunngavik Inc. a déposé en 2006 une déclaration contre le gouvernement du Canada invoquant que ce dernier avait contrevenu à ses obligations contractuelles et fiduciaires en vertu de l'Accord sur les revendications territoriales du Nunavut. La réparation demandée par Nunavut Tunngavik Inc. au nom des Inuits se chiffrait à un milliard de dollars en dommages, frais et dommages-intérêts punitifs non précisés.

L'approche adoptée par le Canada pour implanter et interpréter les traités modernes a été la cible de critiques soutenues de la part des groupes autochtones, du vérificateur général de l'administration fédérale et du Comité sénatorial permanent des peuples autochtones¹⁸. L'incapacité apparente du gouvernement à mettre en œuvre les traités peut également gêner le processus déjà difficile de négociation. Pour les groupes autochtones ayant des revendications non résolues, cette perception se révèle un facteur dissuasif supplémentaire à la poursuite ou à l'amorce de négociations d'un traité, ce qui pose un défi supplémentaire à la gestion des droits octroyés en vertu de l'article 35 au moyen d'un accord. Cependant, le Rapport Le Point de la vérificatrice générale du Canada de 2011 constate des améliorations dans la mise en œuvre globale des traités modernes¹⁹.

Il existe un besoin constant de compter sur des ententes claires et dénuées de toute ambiguïté, de même que sur un contrôle étroit de leur implantation dans le but de réduire les risques liés à la responsabilité, de même que pour garantir des relations de travail soutenues et positives avec les partenaires des traités.

¹⁸ Respecter l'esprit des traités modernes : éliminer les échappatoires – Rapport intérimaire, Étude spéciale sur la mise en œuvre des ententes sur les revendications territoriales globales au Canada, Comité sénatorial permanent des peuples autochtones, mai 2008.

¹⁹ Juin 2011, Rapport Le Point de la vérificatrice générale du Canada, chapitre 4 – Les programmes pour les Premières nations dans les réserves.

4. Rendement – Incidences juridiques, économiques et sociales ainsi qu’entre les sexes

Des analyses juridiques, économiques et sociales de même qu’une analyse comparative entre les sexes ont été réalisées dans le but d’évaluer les incidences des traités modernes depuis ces perspectives.

4.1 Cadre juridique

Lorsque des traités modernes ont été conclus et mis en œuvre adéquatement, ils se sont traduits par une réduction des contentieux relatifs aux droits ancestraux avec les groupes autochtones qui y sont parties. D’autres facteurs ont également contribué à diminuer les litiges, notamment l’instauration d’un processus pour négocier des accords. Cependant, les traités modernes n’ont pas permis de réduire d’autres formes de contentieux se rapportant aux droits visés par l’article 35 avec le même groupe signataire ou avec d’autres groupes autochtones.

Pour en comprendre les raisons, il convient de tenir compte d’un ensemble complexe de considérations d’ordre juridique et stratégique. Les traités modernes ont sans doute donné lieu à de nouvelles sources de litiges concernant les droits établis en vertu de l’article 35. En réalité, avec l’évolution de la jurisprudence, les litiges liés aux droits ancestraux et au titre autochtone ont généralement diminué et ont été remplacés en grande partie par d’autres plus efficaces et économiques fondés sur des principes, notamment l’obligation de consulter. Les litiges fondés sur l’obligation de consulter surgissent lorsque des groupes revendiquent des droits concurrents lors de la négociation de traités. Cette situation peut également se présenter après la signature d’un traité lorsqu’un groupe signataire autochtone estime qu’une initiative prévue par le gouvernement aura des répercussions négatives sur ses droits nouvellement acquis en vertu d’un traité moderne. En outre, les groupes autochtones intentent des recours en justice en raison de la conduite du gouvernement lors de la négociation, de l’interprétation et de l’implantation des traités modernes. Ils se fondent alors sur leur propre compréhension des décisions de la Cour suprême du Canada, qui a souligné l’importance de mener les négociations en fonction des principes d’honneur de la Couronne, de réconciliation et de bonne foi dans le cadre de la relation globale entre la Couronne et les Autochtones.

Bien qu’ils ne permettent sans doute pas d’atteindre le même degré de certitude et d’irrévocabilité que le gouvernement avait prévu à l’origine, les traités modernes jouent un rôle important en plaçant la relation entre la Couronne et les Autochtones sur des bases juridiques plus solides, tout en favorisant son maintien, sa transparence et sa prévisibilité. Lorsqu’ils sont adéquatement mis en œuvre, ils favorisent la réconciliation et offrent aux communautés autochtones de bonnes assises juridiques pour faire avancer leurs intérêts et leurs aspirations socioéconomiques. En éclairant davantage les droits d’un groupe autochtone au sujet des terres, des ressources, de la gestion coopérative et des pouvoirs d’autonomie gouvernementale, celui-ci se trouve mieux outillé pour se gouverner, ainsi que pour prendre en main et améliorer ses conditions et ses intérêts socioéconomiques par un gouvernement plus responsable. Les traités modernes permettent de formuler plus clairement les droits visés à l’article 35, offrant ainsi aux

parties intéressées et à la Couronne une certitude et une prévisibilité accrues en ce qui concerne ces mêmes droits et les obligations connexes de cette dernière, y compris celles en matière de consultation. De cette façon, les parties intéressées et la Couronne ont une meilleure idée de la nature, de la portée et du contenu des droits d'un groupe signataire en vertu d'un traité moderne, ainsi que des obligations correspondantes de cette dernière en lien avec ces droits²⁰.

La Cour suprême du Canada a réitéré à de nombreuses reprises l'importance des traités modernes pour l'avancement du processus de réconciliation²¹. Elle a également confirmé qu'un résultat clé de ceux-ci était de fournir une plus grande clarté en ce qui concerne les droits de propriété et de gouvernance des groupes autochtones, de même que les obligations de chacune des parties. Elle a indiqué qu'une certaine retenue judiciaire devait être exercée envers les termes dont les parties avaient convenu lors de négociations complexes²². Dans la mesure où les traités sont conclus et adéquatement mis en œuvre, ils favorisent l'atteinte de ces objectifs.

Jusqu'à tout récemment, les efforts étaient centrés sur le règlement des revendications. Une plus grande attention est maintenant portée à l'interprétation et à la mise en œuvre adéquates de ces accords, notamment en raison d'une augmentation correspondante des litiges dans ces domaines. Les motifs de ce tournant sont compréhensibles. S'il est plutôt aisé d'interpréter et de mettre en œuvre les obligations initiales comme la propriété des terres et les transferts de capitaux, il est plus difficile de satisfaire aux exigences continues qui se révèlent moins concrètes. Les groupes autochtones et le Canada ont des points de vue différents quant à l'approche devant être adoptée pour interpréter et implanter les traités modernes. Depuis 2008, AADNC a tenté d'améliorer la politique, les processus et les structures en place pour mettre en œuvre les obligations issues des traités modernes à la suite de développements juridiques, de pressions découlant de litiges et de critiques de la part d'organisations autochtones, du vérificateur général et du Comité sénatorial permanent des peuples autochtones.

La Cour suprême du Canada semble considérer que les traités modernes se traduisent par une relation nouvelle et en évolution qui doit être enrichie et améliorée à travers le prisme de ses principes fondamentaux²³. AADNC a déployé des efforts considérables depuis 2008 pour renforcer ses politiques et ses procédures de mise en œuvre dans le but de mieux répondre aux développements juridiques et aux pressions posées par les litiges. Le plan de changement en matière de mise en œuvre a été la première mesure prise à cet effet. Il reconnaît les liens importants entre l'implantation adéquate des traités et l'atteinte d'un niveau adéquat de certitude en ce qui concerne la mise en valeur et le développement des terres et des ressources, de même que l'amélioration de la situation sanitaire et socioéconomique des bénéficiaires des traités²⁴. Il a pour objet de garantir l'adoption d'une approche pangouvernementale.

²⁰ L'évolution de la jurisprudence a posé de nouveaux défis au regard de la portée des obligations de la Couronne en application des traités négociés à ce jour, particulièrement en ce qui concerne, d'une part, le recours à des « normes objectives » et, d'autre part, à savoir si ou jusqu'à quel point elles constituent des droits issus des traités aux termes de l'article 35, donnant lieu aux obligations correspondantes ou à des responsabilités distinctes en fonction de l'honneur de la Couronne.

²¹ Voir par exemple le jugement *Nation haïda, Beckman c. Première nation de Little Salmon/Carmacks*, [2010] 3 RCS 103 (« jugement *Première nation de Little Salmon/Carmacks* ») et le jugement *Première nation crie Mikisew*.

²² Jugement *Première nation de Little Salmon/Carmacks*, para 12.

²³ Réconciliation, honneur de la Couronne, obligation de consulter et mise en œuvre rapide.

²⁴ Il existe des liens importants entre la certitude quant à la propriété des terres et des ressources et les enjeux se rapportant à la mise en œuvre, plus particulièrement en ce qui concerne l'entente financière permettant de soutenir adéquatement la gouvernance ainsi qu'une utilisation et une gestion efficaces des terres par les groupes signataires.

Ces efforts se fondent généralement sur les directives des tribunaux. Cependant, il est nécessaire de travailler de façon continue pour implanter ce programme dans l'ensemble du gouvernement et de continuer de relever les questions en suspens. Plus les politiques et les pratiques du gouvernement fédéral seront adaptées aux décisions des tribunaux, plus il est probable que celles-ci permettront de gérer les risques juridiques dans ce domaine et de limiter l'évolution défavorable de la jurisprudence.

4.2 Incidences économiques

Les documents économiques examinés dans le cadre de cette évaluation cernent un certain nombre de mécanismes par lesquels les traités modernes peuvent influencer sur le développement économique. En premier lieu, l'officialisation des droits de propriété aide les individus et les collectivités à tirer pleinement parti de la propriété des ressources. De plus, cette officialisation permet de maximiser les gains découlant des échanges commerciaux et de soutenir d'autres opérations économiques. Bien que les droits de propriété informels permettent des mécanismes similaires, la structure de propriété formelle établie dans le cadre d'un traité moderne présente un avantage évident.

En plus d'instaurer des droits de propriété stables, les ententes prévoient des transferts directs de capitaux aux organisations bénéficiaires. Ceux-ci offrent la possibilité de soutenir des activités d'investissement, en plus de contribuer à des initiatives sociales et éducatives pouvant produire des avantages économiques à long terme. Une proportion importante du financement de transfert est versée à des personnes morales qui, en eux-mêmes, ont la capacité de faciliter le développement économique par leurs actions.

Pendant ce temps, la gouvernance semble être étroitement liée au développement économique, puisqu'une structure de gouvernance stable et distincte favorise l'activité économique. Une variété d'activités peuvent aider à promouvoir une gouvernance communautaire efficace et une coopération opérante avec le gouvernement fédéral. Cela semble particulièrement important, étant donné que cette coopération semble solidement ancrée dans l'approche aux traités modernes.

Gouvernance

L'un des points essentiels émanant des discussions sur le développement économique réside dans le fait que la gouvernance peut jouer un rôle important pour faciliter et soutenir la croissance économique. Dans leur examen de la politique relative aux Autochtones aux États-Unis, Cornell et Kalt signalent l'importance d'un environnement de gouvernance stable dans le but de favoriser l'activité économique. Comme ils le suggèrent, les investisseurs provenant tant de l'intérieur que de l'extérieur de la communauté ont tout intérêt à compter sur un contexte politique stable où les activités gouvernementales et économiques demeurent séparées²⁵, de même que sur un

²⁵ Cornell, S. E., et Kalt, J. P. (2006). *Two approaches to economic development on American Indian reservations: one works, the other doesn't*. Native Nations Institute, Udall Center for Studies in Public Policy, University of Arizona. p. 7.

environnement où la recherche de capital politique – ou la redistribution des retombées économiques sans participation aux activités de production – soit maintenue au minimum²⁶.

D'autres auteurs ont noté qu'il importe de disposer d'un cadre légal pour la gestion financière à l'échelle de la collectivité. Raybould signale que cela pourrait contribuer à éviter la mauvaise gestion financière et la perte de biens. Ce résultat est particulièrement indésirable à son avis, étant donné les efforts requis pour exploiter la valeur des biens autochtones comme la terre à travers des mécanismes comme les traités modernes²⁷.

Raybould indique également que les politiciens fédéraux et des Premières Nations doivent faire preuve d'un leadership solide et d'une imagination déterminée. Il relève de la responsabilité du gouvernement de travailler avec les chefs des Premières Nations en ayant une vision claire des objectifs. Cela est essentiel au succès économique²⁸. Une telle vision cohérente peut contribuer au processus de développement économique. Cet argument est conforme à ceux de plusieurs auteurs au sujet de la certitude et de ses incidences sur l'investissement et le développement. À titre d'exemple, lorsqu'une communauté ou une région détermine où investir des capitaux et comment soutenir les activités de croissance économique par l'éducation, les infrastructures, etc., elle fournit une indication de l'orientation prise pour son développement. Il importe pour les investisseurs qui prévoient éventuellement réaliser des investissements à long terme dans ces régions de connaître cette orientation. Elle garantit également que les activités de développement ne sont pas réalisées à contre-courant.

Il n'existe en aucun cas un consensus sur la nature de la saine gouvernance à l'échelle communautaire. Cependant, grâce à leurs travaux sur l'approche de la construction de nation au développement économique aux États-Unis, Cornell et Kalt ont mis en relief certaines caractéristiques importantes. En voici quelques-unes :

- Les institutions dirigeantes doivent être stables. C'est-à-dire que les règles ne doivent pas être modifiées fréquemment ou facilement et, que le cas échéant, elles doivent l'être en conformité avec des procédures établies et fiables.
- Les institutions dirigeantes doivent maintenir une distance entre, d'une part, la politique et, d'autre part, les affaires courantes et la gestion des programmes, en laissant les décisions stratégiques entre les mains d'un leadership élu tout en déléguant les décisions sur les affaires courantes à des gestionnaires.
- Les institutions dirigeantes ne doivent pas permettre l'intromission de la politique dans les décisions judiciaires ou dans toutes autres méthodes de résolution des différends, envoyant de cette façon un message clair aux membres comme aux non-membres de la tribu selon lequel leurs revendications et leurs investissements seront traités équitablement.

²⁶ Prasad, B. C. (2003). Institutional economics and economic development: The theory of property rights, economic development, good governance and the environment. *International Journal of Social Economics*, 30(6), pp. 741–762.

²⁷ Raybould, T. (2010). *The Economics of First Nations Governance: Investment Capital, Money and Wealth Accumulation*. Centre national pour la gouvernance des Premières nations, p. 25.

²⁸ *Ibid.*, p. 14.

- Les institutions dirigeantes doivent disposer d'une bureaucratie pouvant gérer les affaires courantes d'une manière fiable et efficace²⁹.

Parallèlement, les auteurs signalent le besoin que les gouvernements non autochtones fassent également preuve d'une bonne gouvernance. Leur approche coopérative de la construction de nation met l'accent sur le rôle suivant des gouvernements externes :

- Une orientation programmatique sur le développement des capacités institutionnelles en aidant les Autochtones à mettre sur pied une infrastructure gouvernementale organisée qui favorise l'autonomie, respecte la culture politique autochtone et permet une bonne gouvernance.
- Le passage d'une approche misant sur le financement de programmes à une autre axée sur les subventions globales, de manière à déléguer aux Indiens les décisions quant aux priorités.
- L'établissement de critères d'évaluation des programmes qui tiennent compte des besoins et des préoccupations non seulement des bailleurs de fonds, mais également des Autochtones.
- Un virage depuis la consultation vers des partenariats dans lesquels les Autochtones et les gouvernements externes prennent des décisions concertées tenant compte des intérêts de toutes les parties.
- La reconnaissance du fait que les nations autonomes commettront des erreurs – mais qu'est-ce que la souveraineté, sinon la liberté de se tromper et d'apprendre de ces expériences³⁰?

Cela étant dit, il est difficile de cerner avec précision une relation entre la gouvernance et les avantages éventuels des traités modernes pour le développement économique dans un sens large. Comme le suggère l'examen ci-dessus, la présence ou l'absence de gouvernance en soi ne semble pas avoir une corrélation avec un développement économique efficace. Ce sont plutôt des caractéristiques précises de la gouvernance qui sont présentes dans certaines collectivités et absentes dans d'autres qui facilitent le succès. Les traités modernes comprennent des dispositions qui visent à soutenir des composantes déterminées de la bonne gouvernance. Cependant, étant donné la latitude dont on dispose pour leur mise en œuvre, il est difficile d'argumenter hors de tout doute que celles-ci permettront nécessairement d'atteindre des résultats précis au chapitre du développement économique. Les liens de causalité entre la gouvernance et le développement économique sont diffus et compliqués.

²⁹ Cornell, S. E., et Kalt, J. P. (2006), p. 15.

³⁰ *Ibid.*, p. 18.

Développement économique

La justification économique des traités modernes repose sur une vaste documentation portant sur le développement. Plusieurs auteurs ont suggéré que ces accords pourraient entraîner des changements dans les économies régionales en fonction des dispositions qui y figurent. À titre d'exemple, certains spécialistes ont argumenté que les traités modernes offraient des moyens d'officialiser les droits de propriété et, par extension, d'influer sur l'économie. Cependant, avant de discuter des effets des traités modernes sur l'économie, il importe de noter qu'il existe une variété d'opinions à savoir si les approches au développement économique chez les Autochtones sont appropriées. Deux principales perspectives opposent les approches stratégiques néolibérales à des approches plus traditionnelles et collectivistes au développement.

Comme le soulignent Taylor et Friedel, la politique néolibérale place l'individu au cœur du développement. Depuis cette perspective, l'exclusion de l'économie formelle est étroitement liée à un manque de capital humain. Les individus ne participent pas à l'économie par ce qu'ils ne disposent pas des compétences requises ou en raison d'un manque d'occasions. Peu d'attention est ainsi portée au contexte historique ayant rendu possible une telle exclusion³¹. Sous cette approche, l'intégration des individus dans l'économie rémunérée demeure le principal centre d'intérêt.

Taylor et Friedel remarquent que cette approche pose un certain nombre de difficultés inhérentes dans la culture autochtone. Plus particulièrement, la nature individualiste de l'approche néolibérale au développement va à l'encontre de certaines croyances culturelles établies. À titre d'exemple, la propriété collective occupe une place négligeable dans la perspective néolibérale. Comme les auteurs l'indiquent, cette réalité fait en sorte qu'il est difficile de soutenir la légitimité de cette perspective culturelle dans la poursuite des objectifs de développement³².

Taylor et Friedel poursuivent en signalant que ce conflit a d'importantes conséquences pour la politique de développement. Bien qu'elles puissent contribuer à l'atteinte de l'objectif d'intégration économique, certaines politiques peuvent avoir pour effet de miner les structures sociales et culturelles au sein des communautés autochtones dont les croyances ne s'alignent pas avec les caractéristiques d'une approche néolibérale au développement³³. Pour cette raison, d'autres auteurs comme Raybould ont suggéré que l'établissement d'une vision de la façon d'impulser le développement devrait constituer une part importante de l'approche globale de la communauté, ce qui exige une réflexion et des discussions considérables³⁴.

³¹ Taylor, A., et Friedel, T. (2011). Enduring neoliberalism in Alberta's oil sands: the troubling effects of private–public partnerships for First Nation and Métis communities. *Citizenship Studies*, 15(6-7), p. 820.

³² *Ibid.*, p. 822.

³³ *Ibid.*, p. 822.

³⁴ Raybould, T. (2010). *The Economics of First Nations Governance: Investment Capital, Money and Wealth Accumulation*. Centre national pour la gouvernance des Premières nations, p. 7.

Mécanismes régissant les droits de propriété

Bon nombre de spécialistes mettent en relief l'officialisation des droits de propriété en tant que principal mécanisme par lequel les traités modernes sont susceptibles d'avoir une incidence sur l'économie. Avant de discuter de ces répercussions, il importe toutefois de comprendre ce qui est entendu par « droits de propriété » dans un contexte économique. Prasad³⁵ fait appel à deux définitions du terme « droits de propriété » dans le but de souligner les traits importants de ce concept. Dans un cas, l'auteur présente une définition concrète fondée sur le travail de Furubotn et Pejovich suggérant que les droits de propriété sous-tendent des relations comportementales autorisées à l'égard de l'utilisation d'un bien³⁶. En effet, les droits permettent aux individus d'utiliser des biens de la façon qui leur convient. Dans le deuxième cas, s'appuyant sur l'utilité inhérente associée aux biens, Prasad se penche sur la définition avancée par Bromley³⁷ dans laquelle les droits de propriété sont définis comme la revendication d'un flux d'avantages protégé³⁸.

Dès 1960, Coase a abordé la façon dont l'attribution des droits de propriété peut avoir une incidence sur l'efficacité économique³⁹. Le travail de Prasad met en lumière comment des droits de propriété bien définis peuvent se traduire par une allocation efficace des ressources dans une économie concurrentielle⁴⁰. En fait, la théorie économique néoclassique tient souvent pour acquis – au lieu de le vérifier de façon empirique – que de tels droits de propriété bien définis existent réellement. Elle avance ainsi quatre caractéristiques clés à partir du travail de Tietenberg⁴¹ :

- *Universalité* – Cette caractéristique suggère que toutes les ressources sont de propriété privée et que la propriété est entièrement déterminée.
- *Exclusivité* – Cette caractéristique signifie que tous les avantages reviennent à l'individu possédant la ressource et uniquement à lui.
- *Transférabilité* – Cette caractéristique met en évidence que la propriété peut être transférée volontairement d'un individu à un autre.
- *Caractère exécutoire* – Cette caractéristique suggère que la propriété ne peut pas être saisie involontairement ou qu'aucun tiers ne peut empiéter sur celle-ci.

³⁵ Prasad, B. C. (2003). Institutional economics and economic development: The theory of property rights, economic development, good governance and the environment. *International Journal of Social Economics*, 30(6), pp. 741–762.

³⁶ Furubotn, E. G., et Pejovich, S. (1974). *The economics of property rights*. Ballinger Cambridge, MA.

³⁷ Bromley, D. W. (1991). *Environment and economy: Property rights and public policy*. Basil Blackwell Ltd.

³⁸ Prasad (2003), p. 747.

³⁹ Coase, R. H. (1960). The Problem of Social Cost. *Journal of Law and Economics*, 3, 1.

⁴⁰ Prasad (2003), p. 747.

⁴¹ Tietenberg, T. H. (1992). *Environmental and natural resource economics*. HarperCollins Publishers, New York.

Dans plusieurs cas, ces caractéristiques idéales ne reflètent pas la réalité économique. Besley et Ghatak⁴², par exemple, signalent un certain nombre de situations dans lesquelles une ou plusieurs d'entre elles ne s'appliquent pas. Dans le cas de la propriété commune, ils remarquent que les individus détiennent des droits d'utilisation qui n'excluent pas l'utilisation par autrui. Dans d'autres circonstances, comme lors de l'interdiction de l'esclavage, ils suggèrent que l'établissement et le transfert des droits de propriété ont été entièrement contournés. De façon plus courante, certains usages de la propriété sont communément interdits, par exemple l'utilisation d'une terre à des fins illégales⁴³.

Comme il est signalé par les auteurs, le fait que ces quatre caractéristiques ne soient pas applicables en toute circonstance révèle l'importance de comprendre les traits particuliers des droits de propriété dans un contexte donné. Les différences peuvent entraîner des variations dans les structures de la propriété, la distribution de la richesse et la consommation. Mais avant tout, elles peuvent affecter la production et l'évolution de l'économie au fil du temps⁴⁴.

Dans leur travail, Besley et Ghatak tentent d'énumérer des mécanismes séparés par lesquels les variations dans les droits de propriété peuvent avoir des répercussions sur l'activité économique. Ils ont mis en relief l'importance cruciale de quatre de ces mécanismes :

- *Tirer pleinement parti de la propriété* – Dans ce cas, la précarité des droits de propriété peut se traduire par la perte des avantages que les individus tirent normalement de la propriété. À titre d'exemple, un individu peut perdre partiellement ou entièrement les avantages de la propriété s'il est exproprié.
- *Engager des dépenses pour la protection de la propriété* – En termes simples, la précarité des droits de propriété exige de protéger les revendications en matière de propriété. Ces coûts réduisent directement les avantages éventuels pouvant être tirés de la propriété.
- *Dégager des profits du commerce* – Dans ce cas, l'incapacité de transférer les droits de propriété signifie que certaines ressources ne peuvent pas être utilisées aux fins les plus productives. Cette situation entraîne des problèmes d'efficacité dans l'économie, puisque les ressources sont utilisées de façons inefficaces.
- *Utiliser la propriété à l'appui d'autres transactions* – Dans ce dernier cas, la stabilité des droits de propriété permet aux individus d'utiliser des ressources à titre de garantie dans le cadre d'autres transactions sur le marché. Un exemple clair consiste à grever d'une hypothèque un bien dans le but de soutenir une activité d'investissement⁴⁵.

Tous ces mécanismes semblent être de première importance dans le contexte des traités modernes. En premier lieu, le fait de tirer pleinement parti de la propriété est important depuis deux perspectives. Du point de vue autochtone, l'expropriation est l'une des préoccupations, sinon la principale, qui motive les traités modernes. Ceux-ci représentent en effet une réaffirmation formelle des droits de propriété que les groupes signataires ont reconnus avec

⁴² Besley, T., et Ghatak, M. (2009). Property rights and economic development.

⁴³ *Ibid.* p. 4.

⁴⁴ *Ibid.*

⁴⁵ *Ibid.* p. 56.

instance comme étant les leurs. Cette réaffirmation limite par conséquent la capacité du gouvernement, des organisations privées et des individus d'exproprier ces terres et permet aux bénéficiaires de profiter pleinement de sa mise en valeur.

Du point de vue des investisseurs et des entreprises non autochtones, il est possible que l'expropriation directe ne constitue pas une préoccupation de taille. Cependant, les coûts éventuels de différends sur la propriété le sont assurément. Contrairement à l'expropriation, qui supprime entièrement les avantages qu'il est possible de tirer de la propriété, les différends et leur résolution se traduisent simplement par une érosion des gains économiques. Cette réalité s'explique par le fait qu'ils représentent un coût supplémentaire durant la production. Ce point est souligné par Woodruff, lorsqu'il se penche sur la façon dont les structures de la propriété peuvent abaisser les coûts de l'activité économique. Il signale que la propriété formelle élimine le besoin de négocier l'accès aux terres et aux autres ressources sur une base variable et au cas par cas⁴⁶.

Cependant, même dans des contextes où des droits de propriété formels existent, des différends peuvent survenir concernant les détails de la propriété. À titre d'exemple, ce type de contentieux peut viser la portée de l'utilisation de la terre sous-tendue par ces droits. La résolution de ces différends lorsqu'ils surgissent peut se révéler dispendieuse et avoir des incidences négatives sur le développement économique. Le processus de résolution prévu dans les traités modernes fournit un cadre formel pour trancher ces situations, ce qui réduit les coûts qui y sont associés.

Les traités modernes sont aussi liés aux coûts de la protection de la propriété. De nouveau, du point de vue des groupes autochtones n'ayant jamais transféré les droits de propriété ou d'exploitation des terres, la mise en valeur de celles-ci par des groupes non autochtones sans consultation préalable ou compensation représente une expropriation. Les tentatives de certains groupes autochtones de participer aux processus décisionnels et de tirer des avantages de ces situations constituent une mesure de protection directe des droits de propriété traditionnellement reconnus. Cependant, celles-ci ont un coût direct pour les groupes participants. En officialisant les droits de propriété, les traités modernes éliminent le besoin de mettre en œuvre continuellement de telles activités de protection.

La stabilité que procurent ces structures de propriété formelles est également importante dans plusieurs régions couvertes par les traités modernes. Souvent, l'activité économique est dominée par l'extraction de ressources primaires et les activités connexes. Bon nombre de ces entreprises exigent une planification à long terme et des investissements importants. La décision d'investir dans de telles sous-activités se fonde en partie sur le fait d'avoir une idée claire des avantages qu'il est possible d'en tirer et du risque de subir des pertes imprévues. La stabilité des droits de propriété et d'exploitation octroyés par les traités modernes donne l'occasion aux entreprises de réaliser des projections précises du possible rendement du capital investi.

⁴⁶ Woodruff, C. (2001). Review of de Soto's *The Mystery of Capital*. *Journal of Economic Literature*, 39(4), [1215–1223]. p. 1217.

Au moment de profiter de débouchés commerciaux, il peut être considéré que les dispositions de plusieurs traités modernes restreignent ce potentiel en imposant des limites à la vente des terres autochtones. Cette situation semblerait impliquer que tous les avantages éventuels découlant des activités d'exploitation dans ces terres seraient perdus. Cependant, à la lumière de l'examen réalisé ci-dessus, il est possible de constater que les droits de transfert de propriété ne se réduisent pas à la vente. Le transfert des droits d'utilisation peut viser l'établissement de contrats de location dans le but de permettre aux groupes non autochtones de mettre en valeur une propriété précise. Cela permettrait en retour une utilisation efficiente des ressources, même lorsque de telles initiatives ne sont pas entreprises par les organisations signataires elles-mêmes. Sans une structure de propriété claire, ce type de transfert serait impossible.

Les effets de la propriété formelle sur la capacité d'exploiter un bien pour soutenir d'autres transactions sont bien documentés dans les documents économiques. À titre d'exemple, dans son examen de l'œuvre *The Mystery of Capital*, Woodruff met en relief l'un des principaux arguments de Soto au sujet de la relation entre la propriété formelle et le développement économique. Il suggère que dans les situations où la propriété demeure informelle, les individus ne peuvent profiter d'une propriété à des fins d'investissement. En effet, il argumente que la valeur de la propriété ne peut pas être utilisée par une bonne partie de la population pour lancer une entreprise ou pour toute autre initiative, ce qui limite le développement économique⁴⁷.

Bien que l'argument de Soto présente intuitivement un intérêt, la possibilité de l'appliquer en ce qui concerne les traités modernes pourrait être limitée. Cela est particulièrement vrai, étant donné que les ententes accordent un titre de propriété collectif et non pas individuel. Bien que l'officialisation d'un titre collectif permette un accès au capital par les compagnies, elle ne donnerait pas nécessairement l'occasion aux individus de faire de même et de réaliser un investissement sous cette modalité.

Les droits informels par comparaison aux droits formels

Les traités modernes précisent les droits de propriété et d'utilisation formels de chaque organisation signataire, y compris le gouvernement du Canada. Ces droits s'inscrivent dans le système juridique canadien en général. Cela étant dit, il importe de comprendre que les droits de propriété peuvent exister hors du cadre juridique formel. Comme le souligne Clarke, ces droits peuvent trouver leurs assises sur d'autres mécanismes moins formels⁴⁸. Ceux-ci peuvent inclure l'application de sanctions sociales informelles à l'encontre des individus contrevenant à des droits collectivement reconnus.

En outre, il faut également tenir compte du fait que l'absence de droits de propriété stables et bien définis n'est pas un obstacle aux investissements et au développement économique. Dans les situations où le rendement du capital investi est suffisamment élevé, il est possible que le risque posé par la précarité des droits de propriété ne dissuade pas des entrepreneurs ou des sociétés de réaliser des investissements et d'aller de l'avant avec des initiatives économiques. Clarke fournit des exemples de l'ère de réforme en Chine durant laquelle les restrictions imposées à l'activité économique ont été assouplies et où, malgré l'absence d'une structure

⁴⁷ *Ibid.* p. 1215.

⁴⁸ Clarke, D. C. (2003). Economic development and the rights hypothesis: The China problem. *Am. J. Comp. L.*, 51, 89. pp. 91-92.

légale formelle protégeant les droits de propriété individuels, l'activité entrepreneuriale s'est développée en raison des marges de profit élevées rendues possibles par l'excès de la demande⁴⁹.

Toutefois, il souligne également que l'objectif des comparaisons entre les structures de propriété formelles et informelles ne consiste pas à savoir si le développement peut se produire sous l'une ou l'autre. Il vise plutôt à déterminer si les droits de propriété formels permettent une croissance plus élevée que les accords formels⁵⁰. De plus, il convient aussi de comprendre dans quelles circonstances les droits de propriété formels peuvent offrir de plus grands avantages.

Comme le précise Clarke, la documentation économique suggère que les structures de propriété informelles s'appuyant sur la sanction sociale et des interactions suivies entre des agents économiques donnent de mauvais résultats dans une circonstance particulière, soit lorsque des individus et des groupes ne se connaissant pas interagissent une seule fois sans avoir l'intention de maintenir une relation économique dans le futur. En effet, il n'existe alors aucune possibilité d'imposer des sanctions lors d'une interaction subséquente⁵¹. Dans ces circonstances, l'existence d'un tiers ayant pour mandat de faire valoir les droits de propriété formels, comme une structure légale, offre un avantage clair par rapport aux structures plus informelles.

Transfert direct de capitaux

Les transferts directs de capitaux forment un volet important des traités modernes. Cette situation s'explique par le fait que l'accès au capital est parfois limité dans les régions visées par les accords. Dans ce contexte, les transferts deviennent un aspect essentiel des approches de développement économique des groupes signataires autochtones. Cela est valable pour les deux types de financement fournis dans le cadre des ententes, qui peuvent être redirigés à des fins d'investissement dans la région, ou encore réservés pour des activités précises.

Comme le signale Saku⁵², les fonds octroyés dans le cadre des traités modernes ont été utilisés pour mener un grand nombre d'activités d'investissement. Citant spécifiquement la Convention définitive des Inuvialuit, il met en relief des investissements réalisés au moyen de ces fonds par ce groupe, tant à l'échelle régionale et partout au Canada. Parmi ceux-ci, mentionnons les suivants :

- achats de sociétés;
- investissements dans des compagnies pétrolières; et
- acquisitions de biens immobiliers.

Les retombées de ces investissements peuvent alors être utilisées dans la région en vue de favoriser l'atteinte des objectifs de développement économique⁵³.

⁴⁹ *Ibid.*, p. 92.

⁵⁰ *Ibid.*

⁵¹ *Ibid.*, p. 94.

⁵² Saku, J. C. (2002). Modern Land Claim Agreements and Northern Canadian Aboriginal Communities. *World Development*, 30(1), [141–151].

⁵³ *Ibid.* p. 146.

Ces ententes peuvent aussi contenir des dispositions supplémentaires dans le but de favoriser une redistribution équitable des gains générés par le développement économique. À titre d'exemple, la Convention définitive des Inuvialuit suggère un certain nombre de mesures économiques à cet effet. Elles comprennent notamment des engagements du gouvernement fédéral à :

- s'attaquer aux préjugés institutionnels à l'encontre des Inuvialuit;
- faciliter l'accès à une aide gouvernementale pour les Inuvialuit; et
- prendre des mesures pour favoriser les perspectives économiques, y compris l'emploi parmi les Inuvialuit⁵⁴.

Ces dispositions et d'autres semblables ont pour objet de faire profiter des retombées du développement économique à des bénéficiaires autochtones et d'autres parties locales. Saku suggère que la réduction des fuites économiques au sein de l'économie locale peut contribuer grandement à la croissance régionale⁵⁵. La diminution de la proportion des retombées qui quittent l'économie régionale (ce que l'on appelle des « fuites économiques ») fait en sorte que les profits et les salaires circulent de nouveau dans la région au lieu d'être expédiés vers le Sud.

Ce réinvestissement représente un aspect important du développement économique régional, notamment parce qu'il soutient également la diversification. Dans la mesure où les résidents acquièrent des biens et des services régionaux, d'autres marchés locaux peuvent émerger. La création d'emplois et la situation de l'emploi qui en découle peuvent avoir un effet multiplicateur considérable⁵⁶. Comme le signalent Randall et Ironside, l'hétérogénéité dans les régions dépendant du secteur primaire comme celles visées par des traités modernes peut influencer grandement le rendement économique⁵⁷.

La distribution équitable des retombées de la croissance économique, même parmi les bénéficiaires, doit également être mentionnée. Les dispositions en matière de développement social comprises dans plusieurs traités modernes soutiennent une distribution équitable en fournissant une aide aux individus qui se heurtent à des obstacles au moment de participer à l'économie formelle. Il est essentiel de surmonter ces barrières en vue de permettre une participation à part entière dans l'économie par les groupes signataires et les bénéficiaires individuels des ententes.

Les dispositions visant le développement social peuvent également avoir une incidence directe sur le développement économique en plus des effets de la distribution mentionnés ci-dessus. Les activités de développement social peuvent aussi favoriser la cohésion sociale à l'échelle locale et régionale. Comme le signale Terluin, les améliorations en ce qui concerne, d'une part, le capital

⁵⁴ Comité d'étude des droits des autochtones et gouvernement du Canada (1984). La revendication de l'Arctique de l'Ouest – Convention définitive des Inuvialuit. Société régionale inuvialuite, p. 67.

⁵⁵ Saku (2002), p. 145.

⁵⁶ *Ibid.* p. 146.

⁵⁷ Randall, J. E., et Ironside, R. G. (1996). Communities on the Edge: An Economic Geography of Resource-Dependent Communities in Canada. *Canadian Geographer / Le Géographe canadien*, 40(1), [17–35]. p. 32.

humain et, d'autre part, le comportement coopératif peuvent être d'importants leviers du développement⁵⁸.

Cela étant dit, l'efficacité de ces dispositions est tributaire de la capacité des groupes signataires à les implanter efficacement. À titre d'exemple, malgré les dispositions incluses dans la Convention définitive des Inuvialuit, les représentants de la Société régionale inuvialuite estiment que le financement accordé au développement social dans le cadre de l'accord est insuffisant. Ils suggèrent que des fonds supplémentaires sont requis pour atteindre les objectifs en la matière prévus dans les traités modernes.

Développement des institutions

Comme le signalent Besley et Ghatak en se penchant sur le contexte nordique, les documents économiques portent une attention particulière aux institutions lorsqu'ils traitent du développement. Dans un sens très général, les auteurs suggèrent que les institutions incorporent toutes les « règles du jeu » économique qui ont pour effet de gêner ou de faciliter l'interaction. En vertu de cette définition, les droits de propriété pourraient être considérés comme une structure institutionnelle importante au sein de l'économie⁵⁹.

Cependant, les traités modernes ont aussi instauré d'autres institutions dans les régions d'un bout à l'autre du pays. Par exemple, la Convention définitive des Inuvialuit a instauré une structure d'entreprise élaborée pour gérer une bonne partie du développement économique dans la région désignée des Inuvialuit. Ces sociétés jouent un rôle de premier plan pour le succès et l'orientation du développement économique dans les régions visées par ces accords.

Lorsqu'ils se penchent sur la perspective néolibérale du développement économique, Taylor et Friedel mettent en lumière un point important. En citant le travail de Slowey⁶⁰, ils suggèrent que les individus et les groupes ayant une influence au sein du marché en tirent les plus grands avantages⁶¹. Dans le contexte des traités modernes, ce point met en relief le rôle notable des sociétés et des autres groupes autochtones formés à la suite de ces ententes. Dans bien des cas, ils offrent la possibilité aux organisations signataires et aux bénéficiaires de tirer profit du développement économique d'une manière qui serait autrement impossible.

De plus, en tant qu'acteurs économiques majeurs dans les régions participant aux accords, les sociétés dirigées par les organisations signataires peuvent aider à garantir que le développement économique s'harmonise avec les besoins de la communauté. Comme le remarquent Taylor et Friedel, les entreprises externes sous des gouvernements non autochtones peuvent détenir des intérêts économiques qui ne sont pas nécessairement en accord avec ceux des groupes signataires⁶². Cette réalité fait en sorte que les sociétés autochtones qui réalisent des

⁵⁸ Terluin, I. J. (2003). Differences in economic development in rural regions of advanced countries: an overview and critical analysis of theories. *Journal of Rural Studies*, 19(3), [327–344]. p. 342.

⁵⁹ Besley, T., et Ghatak, M. (2009). p. 3.

⁶⁰ Slowey, G. A. (2008). *Navigating neoliberalism: self-determination and the Mikisew Cree First Nation*. University of British Columbia Press

⁶¹ Taylor, A., et Friedel, T. (2011). p. 821.

⁶² *Ibid.*

investissements et mènent d'autres activités économiques à l'échelle régionale constituent des outils de premier ordre en vue de l'atteinte des objectifs de développement d'une communauté.

L'importance des organisations présentées ci-dessus est en accord avec un point mis en relief par Saku dans son ouvrage *Modern Land Claim Agreements and Northern Canadian Aboriginal Communities*. Il remarque que dans la plupart des cas les accords ne se limitent pas au développement économique considéré globalement. Ils comprennent aussi des dispositions sur le contrôle local. L'auteur argumente que cela est valable en ce qui concerne tant le capital humain que les ressources naturelles⁶³. Depuis cette perspective, l'obtention d'avantages par les bénéficiaires des accords, et non pas seulement le fait qu'ils sont contrôlés dans la région, est importante.

La nature des traités modernes suggère un certain nombre de façons par lesquelles les bénéficiaires peuvent de manière précise tirer parti économiquement des ententes. Parmi celles-ci, et non la moindre, mentionnons les paiements par les sociétés et les fiducies mentionnées précédemment. En tenant pour acquis la rentabilité de ces entités, elles offrent un flux de revenus continu pour les bénéficiaires autochtones. Elles représentent donc une source de revenus en plus des salaires et des activités de subsistance non économiques.

Le fait que la propriété collective est répartie entre tous les bénéficiaires peut également jouer un rôle important dans le développement économique. Comme Morok, Wolfenzon et Yeung le signalent⁶⁴, les structures de propriété collective ont une incidence notable sur l'économie. Leur recherche suggère que la concentration croissante de la propriété est associée à de grandes distorsions au sein du marché. Citant un travail précédent, ils argumentent qu'une distribution équitable permet d'améliorer la production totale⁶⁵. Étant donné que la propriété collective établie en vertu de la Convention définitive des Inuvialuit est répartie équitablement entre tous les bénéficiaires, la production totale pourrait s'en trouver améliorée.

En plus de cela, il est aussi possible que les traités modernes réduisent les obstacles à la création d'entreprise. Comme le remarquent Carree, van Stel, Thurik et Wennekers, de faibles barrières à l'entrée et à la sortie du marché pour les entreprises sont décisives pour le développement économique⁶⁶. L'effet combiné des structures d'entreprise mises sur pied en vertu des accords et des paiements substantiels découlant des règlements permet la création d'entreprises par les bénéficiaires autochtones qui n'aurait pas été autrement possible. Cela est particulièrement vrai pour l'entrée dans des marchés exigeant des investissements en capital importants et des compétences hautement spécialisées, comme le secteur des ressources naturelles.

⁶³ Saku (2002), p. 145.

⁶⁴ Morck, R., Wolfenzon, D., et Yeung, B. (2005). Corporate Governance, Economic Entrenchment, and Growth. *Journal of Economic Literature*, 43(3), 655-720.

⁶⁵ *Ibid.* pp. 655-656.

⁶⁶ Carree, M., Stel, A. van, Thurik, R., et Wennekers, S. (2002). Economic Development and Business Ownership: An Analysis Using Data of 23 OECD Countries in the Period 1976–1996. *Small Business Economics*, 19(3), [271-290]. p. 271.

Pouvoirs de taxation et développement

La capacité des groupes signataires autochtones de prélever des taxes et des impôts auprès des résidents au lieu des gouvernements fédéral, provinciaux et municipaux peut avoir des répercussions économiques importantes sur les régions concernées par des traités modernes. Cependant, les effets de la taxation sur le développement économique sont variés et complexes. Dans le contexte de la discussion actuelle, il est nécessaire de se limiter à bref aperçu de ces effets.

Les économistes ont étudié amplement la fiscalité. Plus particulièrement, de nombreux travaux de recherche ont été réalisés sur les effets de « distorsion » ou le « coût d'efficacité » de la taxation⁶⁷. Ces effets de distorsion sont attribuables au fait que les taxes modifient les incitations aux consommateurs et aux producteurs, ce qui altère le comportement des individus et des entreprises de plusieurs façons. À titre d'exemple, les taxes peuvent changer le prix relatif de certains biens et services, ce qui les rend moins attrayants pour les consommateurs. Les taxes ont en outre un effet sur les décisions des producteurs quant au mode, au moment et au lieu de production de certains biens et services⁶⁸. Ces altérations des prix résultant des taxes entraînent une « perte de poids mort ». La perte de poids mort se réfère à l'une des situations suivantes :⁶⁹

- les individus qui auraient profité de l'acquisition d'un produit donné ne l'achètent pas; ou
- les individus qui ne profitent pas de l'acquisition d'un produit donné l'achètent.

Une perte de poids mort représente une perte d'efficacité économique, parce que les avantages éventuels pour les consommateurs et les producteurs ne se matérialisent pas. Certaines études menées aux États-Unis suggèrent que la perte de poids mort peut se chiffrer à environ 20 à 30 pour cent par dollar en taxes prélevées⁷⁰.

Palacios et Harischandra ont réalisé une vaste revue d'études empiriques sur les effets de distorsion de la taxation. Les auteurs mettent en relief quatre principaux exemples des effets négatifs de la taxation sur le développement économique :

- Des taux d'imposition marginaux élevés peuvent réduire la croissance économique.
- Les taxes peuvent influencer sur l'offre en main-d'œuvre en modifiant les salaires après impôts et avoir une répercussion négative sur les heures de travail que les travailleurs sont disposés à réaliser.
- L'impôt des sociétés peut réduire le rendement du capital investi après impôt, et par conséquent diminuer les sommes réinvesties par les entreprises en machinerie, équipement et technologie.

⁶⁷ Smith, S. (n.d.). Introduction to key concepts in the economics of taxation.

⁶⁸ Palacios, M., et Harischandra, K. (n.d.). The Impact of Taxes on Economic Behavior.

⁶⁹ Boundless. (n.d.). Explaining Deadweight Loss Using A Trade Example - Loss of Economic Efficiency Due to Taxation.

⁷⁰ Smith (n.d.).

- Les taxes peuvent aussi dissuader l'entrepreneuriat et la prise de risques, qui sont essentiels à la croissance économique en rehaussant des activités telles que la création d'emplois, l'innovation et la productivité.

Bien que la taxation soit susceptible de causer un éventail d'effets de distorsion, elle sert à financer des dépenses publiques qui peuvent se révéler d'une grande utilité sociale et que le secteur privé ne serait pas à même d'effectuer. Par conséquent, les coûts de la taxation doivent être soupesés au regard des avantages résultant de l'accroissement des dépenses gouvernementales grâce aux recettes fiscales.

Cette réalité fait en sorte que le transfert des pouvoirs de taxation dans le cadre des traités modernes est particulièrement difficile à analyser. Même les exemptions fiscales prévues dans certains accords peuvent avoir un éventail d'effets concurrentiels. Ainsi, cette analyse tombe hors de la portée du présent examen.

Ententes sur les répercussions et les avantages, et conclusion de marché

Les traités modernes ont changé radicalement la nature des relations entre Autochtones et promoteurs. Ils ont en outre contribué à améliorer les relations entre les Autochtones et l'industrie⁷¹. À titre d'exemple, les compagnies doivent maintenant travailler de concert avec les groupes autochtones en vue de négocier des ententes sur les répercussions et les avantages qui donnent l'occasion aux populations locales de prendre part au développement grâce à des possibilités d'emploi.

De plus, certains traités modernes comprennent des mesures en matière d'approvisionnement visant à améliorer les chances des groupes autochtones signataires d'obtenir des contrats dans leur région de règlement. Les obligations à ce chapitre sont applicables à la livraison de biens et de services dans la région visée par le règlement concerné.

4.3 Incidences sociales

Démographie

Selon le Recensement de 2006, 64 670 personnes d'identité autochtone vivent dans les sous-divisions de recensement visées par au moins un traité moderne.

La population autochtone canadienne connaît une poussée démographique. Cette situation est particulièrement évidente chez les groupes signataires autochtones, qui présentent un taux de natalité plus élevé que la population non autochtone et que la population d'identité autochtone. Au total, 36 pour cent des membres des groupes signataires autochtones sont âgés de moins de 15 ans et quatre pour cent sont âgés de plus de 64 ans. Par comparaison, 17 pour cent de la population non autochtone et 30 pour cent de la population d'identité autochtone sont âgés de moins de 15 ans; alors que 13 pour cent de la population non autochtone et cinq pour cent de la population d'identité autochtone totale sont âgés de plus de 64 ans.

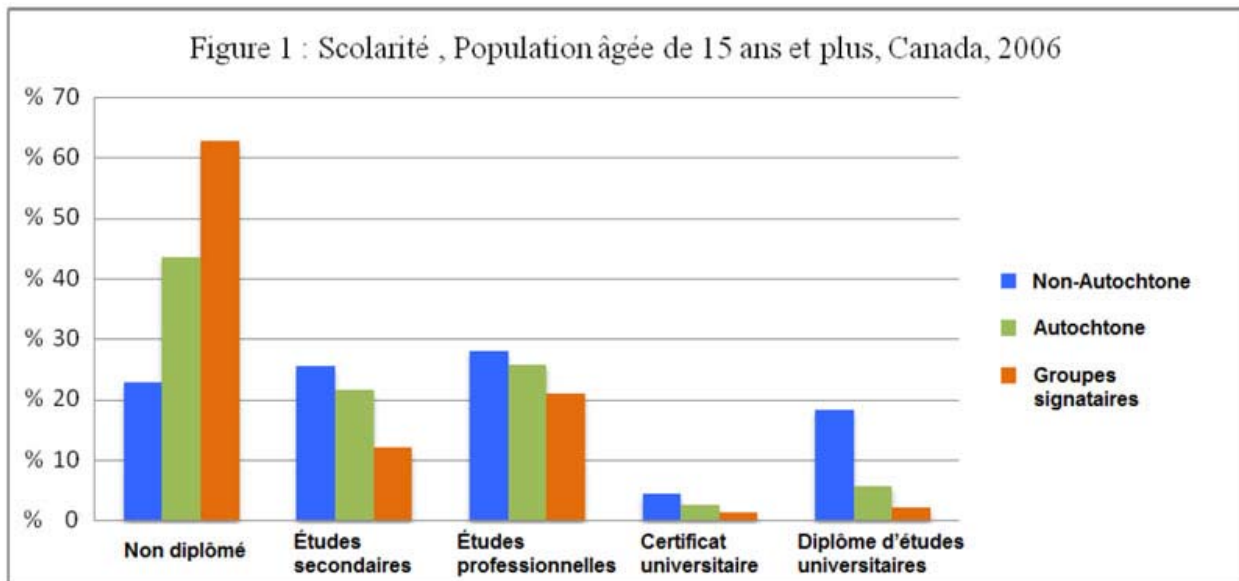
⁷¹ AADNC (2009), Évaluation de l'incidence des ententes sur les revendications territoriales globales.

En ce qui concerne la structure familiale, 31 pour cent des familles autochtones appartenant à des groupes signataires sont monoparentales, par comparaison avec 24 pour cent de la population d'identité autochtone et 15 pour cent des familles non autochtones. Les familles monoparentales sont particulièrement nombreuses au sein des groupes signataires de l'Accord sur les revendications territoriales des Inuit du Nunavik et de l'Accord gwich'in, avec 40 pour cent et 36 pour cent respectivement.

Éducation

Dans l'ensemble, les hommes et les femmes autochtones qui vivaient dans des régions visées par des traités modernes en 2006 présentaient un niveau de scolarité moins élevé que la population d'identité autochtone ou la population non autochtone totale. Parmi les Autochtones vivant dans des régions concernées par des traités modernes, 60 pour cent n'ont pas terminé leurs études secondaires, par comparaison avec 23 pour cent de la population non autochtone et 44 pour cent de la population d'identité autochtone⁷².

La *Figure 1* montre la distribution de la population non autochtone, d'identité autochtone et appartenant à des groupes signataires autochtones selon le niveau de scolarité.



Source : Statistique Canada, Recensement de la population de 2006. Totalisations d'AADNC

En se penchant sur les différences entre les provinces et les territoires, des variations régionales ressortent clairement. Les niveaux de scolarité sont plus élevés chez les membres de groupes signataires autochtones en Colombie-Britannique et au Yukon, et sont substantiellement inférieurs dans les Territoires du Nord-Ouest et au Nunavut.

Les accords dont les parties présentent le plus haut niveau de scolarité sont les suivants :

⁷² En raison des limites associées aux données, cette analyse vise seulement la population de 15 ans et plus.

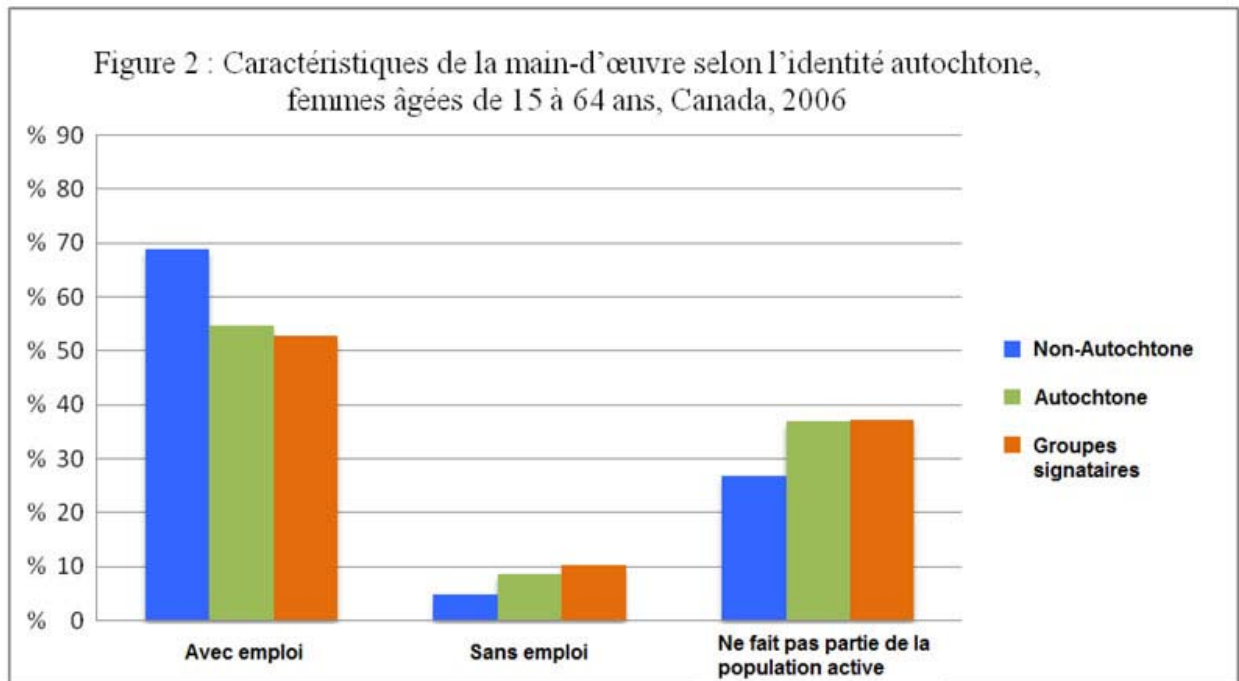
- Accord définitif Nisga'a (Colombie-Britannique)
- Accord définitif de la Première Nation de Tsawwassen (Colombie-Britannique)
- Entente définitive des premières nations de Champagne et de Aishihik (Yukon)
- Entente définitive de la Première nation de Carcross/Tagish (Yukon)
- Entente définitive de la première nation de Little Salmon/Carmacks (Yukon)

Les accords dont les parties présentent le plus faible niveau de scolarité sont les suivants :

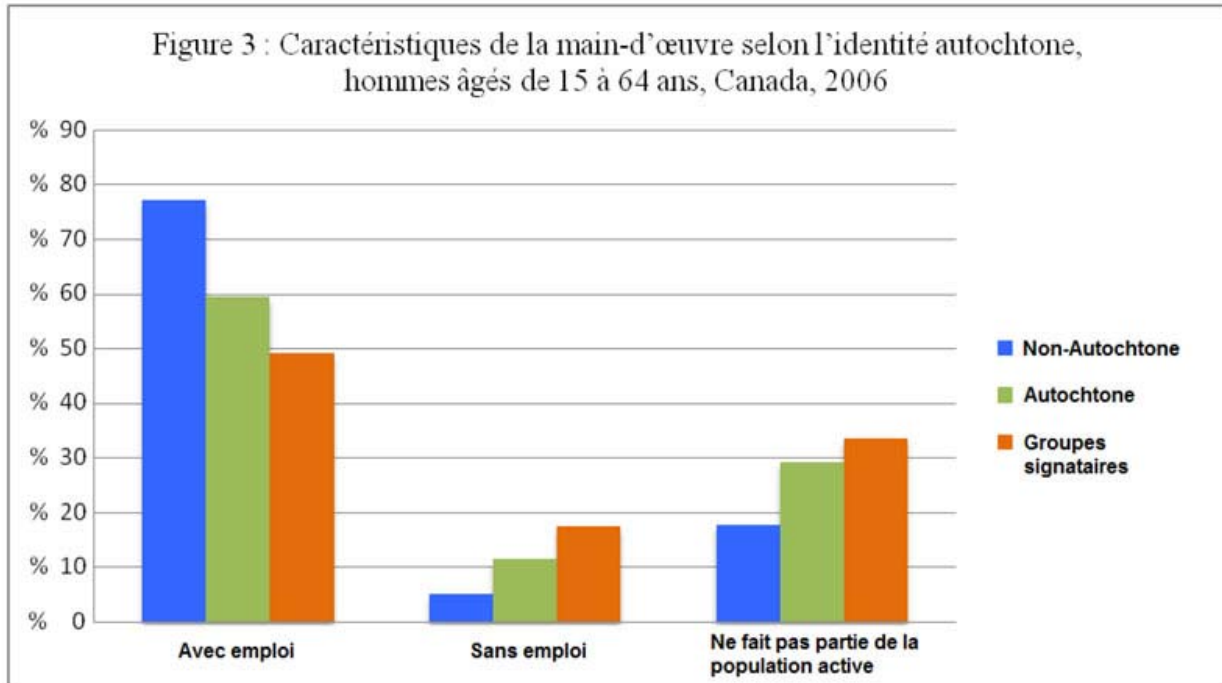
- Accord sur les revendications territoriales du Nunavut (Nunavut)
- Accord sur les revendications territoriales des Inuit du Nunavik (Québec)
- Accord tlicho (Dogrib, Traité n° 11) (Territoires du Nord-Ouest)
- Entente avec les Dénés et Métis du Sahtu (Territoires du Nord-Ouest)
- Convention du Nord-Est québécois (Québec)

Caractéristiques de la main-d'œuvre

La main-d'œuvre se divise généralement en deux grandes catégories : les personnes qui sont actives sur le marché du travail et celles qui ne le sont pas. Les personnes considérées comme actives sont soit employées, soit au chômage tout en recherchant activement un emploi. Comme le montrent la *Figure 2* et la *Figure 3*, par comparaison avec la population d'identité autochtone et la population non autochtone totale, une proportion largement plus grande d'individus visés par un traité moderne n'est pas active ou se trouve sans emploi.



Source : Statistique Canada, Recensement de la population de 2006. Totalisations d'AADNC



Source : Statistique Canada, Recensement de la population de 2006. Totalisations d'AADNC

Accords associés à des niveaux d'activité plus élevés sur le marché du travail :

- Entente définitive des premières nations de Champagne et de Aishihik (Yukon)
- Accord sur l'autonomie gouvernementale de la Première nation de Selkirk (Yukon)
- Entente définitive de la Première nation des Gwitchin Vuntut (Yukon)
- Entente avec les Dénés et Métis du Sahtu (Territoires du Nord-Ouest)
- Convention de la Baie-James et du Nord québécois (Québec)

Accords associés à des niveaux d'activité plus faibles sur le marché du travail :

- Entente avec les Inuits du Labrador (Terre-Neuve-et-Labrador)
- Convention du Nord-Est québécois (Québec)
- Accord tlicho (Dogrib, visé par le Traité numéro 11) (Territoires du Nord-Ouest)
- Accord définitif Nisga'a (Colombie-Britannique)
- Accord sur les revendications territoriales du Nunavut (Nunavut)

Revenu individuel et familial

En 2005, le revenu médian des familles non autochtones s'élevait à 64 648 \$, alors que celui des familles d'identité autochtone se chiffrait à 46 013 \$ (ou environ 71 pour cent du revenu familial médian chez les non-Autochtones). Le revenu médian des familles autochtones résidant dans les régions où des traités modernes ont été conclus était presque le même que celui des familles d'identité autochtone, soit 46 366 \$.

Les familles autochtones vivant dans les régions affiliées à l'Accord gwich'in et à l'Entente définitive des premières nations de Champagne et de Aishihik présentent les revenus médians les plus élevés (57 000 \$ et 58 000 \$ respectivement) et le plus petit écart par rapport aux familles canadiennes non autochtones (tout juste en deçà de 90 pour cent des revenus de ces dernières). En revanche, les familles des régions affiliées à l'Entente définitive de la Première nation de Carcross/Tagish présentent les revenus médians les plus faibles (31 000 \$), suivies de celles des régions de l'Accord définitif Nisga'a (33 000 \$).

Accords associés à un revenu médian se rapprochant davantage de celui des familles non autochtones⁷³ :

- Entente définitive des premières nations de Champagne et de Aishihik (Yukon)
- Accord gwich'in (Territoires du Nord-Ouest)
- Convention définitive des Inuvialuit (Territoires du Nord-Ouest)
- Entente définitive de la Première nation des Gwitchin Vuntut (Yukon)
- Convention de la Baie-James et du Nord québécois (Québec)
- Accord sur les revendications territoriales des Inuit du Nunavik (Québec)

Accords associés à un revenu médian se distanciant davantage de celui des familles non autochtones :

- Entente définitive de la Première nation de Carcross/Tagish (Yukon)
- Accord définitif Nisga'a (Colombie-Britannique)
- Convention du Nord-Est québécois (Québec)
- Accord sur les revendications territoriales du Nunavut (Nunavut)
- Accord définitif de la Première Nation de Tsawwassen (Colombie-Britannique)

Depuis une perspective individuelle, les revenus des femmes dépendent près de deux fois plus des transferts que ceux de leurs pairs masculins. Dans tous les groupes, les hommes perçoivent plus de revenus d'emploi que les femmes. Les personnes vivant dans des régions visées par des traités modernes tendent à tirer moins de revenus d'« autres sources » que l'ensemble de la population d'identité autochtone. Cependant, une proportion beaucoup moins grande des revenus des populations autochtones et d'identité autochtone provient d'« autres sources » par rapport à la population non autochtone. Cette situation est au moins en partie attribuable au fait que cette dernière est plus susceptible de tirer des revenus d'autres sources, comme les investissements (p. ex. REER, revenu de retraite, actions), comme le montre le *Tableau 3*.

⁷³ Le coût de la vie n'a pas été pris en considération dans cette analyse.

Tableau 3 : Pourcentage du revenu de 2005 par source

		% des revenus tirés d'un emploi	% des revenus provenant de transferts	% des revenus issus d'autres sources
Population non autochtone	Hommes	79,6	7,8	12,6
	Femmes	71,0	15,7	13,3
Population d'identité autochtone	Hommes	82,4	12,5	5,1
	Femmes	70,3	24,8	4,9
Population de groupes signataires	Hommes	84,7	13,4	1,9
	Femmes	73,5	24,7	1,8

Source : Statistique Canada, Recensement de la population de 2006. Totalisations d'AADNC

Persistence linguistique

Dix-neuf pour cent de la population d'identité autochtone signalent avoir pour langue maternelle une langue autochtone. En revanche, cette proportion grimpe à 74 pour cent chez les Autochtones vivant dans des régions ayant des traités modernes. Cette différence est radicale, et elle est largement attribuable aux taux de persistance linguistique des langues maternelles autochtones au Québec (96 pour cent) et au Nunavut (82 pour cent). Les taux de persistance sont plus faibles au Yukon (17 pour cent), à Terre-Neuve-et-Labrador (10 pour cent) et en Colombie-Britannique (sept pour cent).

4.4 Incidences sur les hommes et les femmes

Les résultats de l'analyse comparative entre les sexes mettent en relief que l'égalité entre les hommes et les femmes est un enjeu important que les traités modernes sous-tendent. Par contre, cette analyse n'est pas uniformément intégrée à tous les sujets faisant l'objet de négociations, notamment la gestion des terres et des ressources, ou encore le développement économique considéré globalement. Il existe un manque apparent de données statistiques communes recueillies dans l'ensemble des régions de règlement, ce qui fait en sorte qu'il est difficile de tirer des conclusions sur les incidences des traités modernes sur les hommes et les femmes depuis une perspective nationale.

Un examen des dispositions de quatre ententes suggère toutefois que des mesures sont prises pour s'attaquer aux préoccupations de longue date en ce qui concerne l'égalité des sexes. À titre d'exemple, des dispositions garantissent l'application de normes formelles au chapitre des droits à l'égalité dans la prise de décisions, ainsi que l'inclusion de certains sujets comme les biens immobiliers matrimoniaux dans les accords, et ce, grâce à une variété de moyens juridiques, qu'il s'agisse de garanties constitutionnelles ou de lois fédérales, provinciales et autochtones. Chacune des quatre ententes examinées en détail contenait des dispositions concernant les droits des bénéficiaires qui étaient apparemment formulées pour que leurs effets soient les mêmes sans

égard au sexe. Les femmes et les hommes se voyaient ainsi garantir les mêmes droits formels à l'égalité grâce à la mise en œuvre parallèle de la *Charte canadienne des droits et libertés* et du paragraphe 35(4), de même que de la législation fédérale, provinciale et autochtone en matière de droits de la personne dans leurs sphères de compétence respectives. La portée précise de l'application respective des lois fédérales, provinciales et autochtones sur les droits de la personne peut varier en fonction de plusieurs facteurs, y compris l'étendue et l'exercice des compétences, de même que la façon dont chaque entente aborde les enjeux des rapports entre les différentes législations.

Une revue de la documentation suggère que les principaux obstacles à l'égalité des droits et des avantages pour les femmes et les filles autochtones en comparaison avec les hommes et les garçons semblent principalement liés à l'expérience du colonialisme et au déni des droits collectifs, comme les droits inhérents à l'autonomie gouvernementale ou à l'autodétermination, et ne seraient donc pas attribuables aux valeurs traditionnelles des sociétés autochtones. Par conséquent, les efforts visant à permettre aux femmes autochtones d'occuper une place honorable et respectée au sein de leur communauté sont souvent perçus comme faisant partie intégrante des initiatives cherchant à restaurer l'autonomie gouvernementale et les pouvoirs décisionnels. Le paragraphe 35(4) garantit également aux hommes et aux femmes la jouissance des droits ancestraux et issus de traités « existants ». Cette disposition, de pair avec d'autres garanties et protections constitutionnelles et réglementaires en matière d'égalité, constitue à la fois un ensemble de normes aux fins d'évaluation et un rappel du besoin continu de réaliser une analyse comparative entre les sexes tenant compte de la culture dans le but de déterminer les positions relatives des hommes et des femmes autochtones en ce qui concerne l'accès et la jouissance des droits collectifs autochtones et de ceux octroyés en vertu des traités modernes.

Au-delà des exigences légales minimales à respecter en matière d'égalité entre les sexes dans la prise de décisions et l'administration publique lors de la mise en œuvre des traités modernes, les façons de garantir que cette mise en œuvre prévoit ou est conçue pour permettre que les hommes et les femmes profitent également de ces accords sont moins claires. En général, il existe un manque d'information disponible publiquement sur la mesure dans laquelle les organisations autochtones jouant un rôle au chapitre de la gouvernance ou de la mise en œuvre utilisent ou réalisent une forme ou une autre d'analyse comparative entre les sexes tenant compte de la culture afin de soutenir leurs processus décisionnels et leurs activités d'analyse des politiques. Néanmoins, certaines ententes tiennent compte de toute évidence d'approches distinctives quant à l'égalité entre les sexes en particulier, et du concept d'égalité en général, sous une optique semblant chercher à refléter les valeurs traditionnelles et les normes juridiques en la matière, par exemple l'Accord définitif Nisga'a et les lois adoptées par la suite par le gouvernement Nisga'a Lisims.

La collecte et l'analyse de données statistiques ventilées selon le sexe ou le genre dans des domaines clés du bien-être individuel (au moyen d'indicateurs du bien-être social, économique et culturel qui sont pertinents d'un point de vue culturel) constituent des outils standards de la plupart des méthodes d'analyse comparative entre les sexes. C'est précisément dans ce domaine que l'évaluation des incidences des traités modernes sur les hommes et les femmes se révèle la plus difficile en ce qui concerne tout traitement à l'échelle nationale.

Alors que les traités modernes sont largement perçus comme profitant aux hommes comme aux femmes, aucune statistique nationale pour chaque région de règlement n'était disponible dans le cadre de la présente étude pour évaluer l'incidence réelle de l'autonomie accrue des Autochtones dans des domaines clés comme les taux de violence familiale dont sont victimes les femmes autochtones. Cependant, la documentation sur la région de règlement du Nunavut signale que la première décennie de l'implantation de l'Accord sur les revendications territoriales du Nunavut n'a pas donné lieu à un accroissement du sentiment de contrôle et d'autodétermination lié à la baisse des taux de violence familiale.

La sous-représentation des femmes autochtones aux tables de négociations des traités modernes est mise en relief depuis longtemps dans les documents de référence, et les entrevues menées avec les informateurs clés démontrent que cette réalité perdure. Les réponses fournies par ceux-ci s'accordent avec les points de vue exprimés dans la documentation voulant que cette sous-représentation des femmes autochtones dans le cadre des négociations des traités modernes et des ententes sur les répercussions et les avantages, de même qu'au sein des conseils de cogestion et d'autres organismes décisionnels peut réduire la mesure dans laquelle les bénéficiaires masculins et féminins voient leurs besoins, priorités et intérêts satisfaits par les accords. L'une des préoccupations majeures réside dans le fait que la prise de décisions sur les enjeux se rapportant aux terres et aux ressources, y compris les décisions quant à l'extraction et à la mise en valeur de ces dernières se trouvent appauvries dans la mesure où les points de vue, les connaissances et les priorités des femmes autochtones ne sont pas pris en considération de manière équitable dans les processus décisionnels. Il semble que des initiatives aient été prises par des organisations féminines autochtones et des organismes de mise en œuvre des revendications afin d'entreprendre des discussions ouvertes à ce sujet (p. ex. Pauktuutit Inuit Women of Canada et la Commission du Nunavut chargée de l'examen des répercussions). Les femmes autochtones et inuites ont signalé le besoin d'améliorer les processus d'évaluation environnementale de manière à ce qu'ils permettent de cerner les répercussions sociales et sanitaires importantes du développement économique, y compris les effets variables selon le sexe.

Le droit des femmes autochtones à jouir de chances égales de participer à la gouvernance de leur communauté est une question d'égalité des sexes aux termes de l'article 35 et des normes internationales en matière de droit de la personne. À la lumière de l'analyse de la documentation et des quatre accords sélectionnés, les femmes autochtones semblent sous-représentées dans les postes de direction politique dans les régions de règlement. Néanmoins, il existe une perception selon laquelle elles sont de plus en plus souvent nommées à des fonctions de gestion au sein des organismes de gouvernance et de représentation autochtones dans les régions visées par des règlements, et qu'elles occupent dans une proportion égale aux hommes, sinon supérieure, des postes administratifs supérieurs. Les femmes autochtones sont aussi perçues comme assumant des rôles de leadership aussi souvent et parfois même davantage que leurs pairs masculins, particulièrement dans des activités visant à insuffler un nouveau dynamisme à la culture et à la langue. Dans la mesure où différentes formes de leadership (politique, administratif, activisme communautaire et bénévolat) dépendent du sexe, les domaines dont les femmes tiennent les rênes semblent tout aussi valorisés que ceux des hommes, même s'ils ne jouissent pas de la même visibilité auprès des personnes provenant de l'extérieur des régions de règlement.

Les entrevues avec des informateurs clés n'ont pas permis de dégager des tendances marquées en ce qui concerne les façons dont les femmes et les hommes autochtones profitent respectivement des traités modernes. Par ailleurs, toutes les personnes interrogées ont estimé que les uns comme les autres jouissent de meilleures occasions d'affaires en raison de ces traités. Cependant, dans la documentation recueillie dans le cadre de la revue de la documentation, l'organisation Pauktuutit Inuit Women of Canada a signalé que les femmes inuites présentaient des besoins non satisfaits dans les domaines de l'emploi et des possibilités de création d'entreprise.

5. Rendement – atteinte des résultats immédiats

Certaines ententes sélectionnées ont été analysées dans le but d'évaluer si des structures avaient été instaurées afin de soutenir les résultats intermédiaires des traités modernes.

5.1 Gouvernance

Ce que l'on s'attendrait à trouver :

Après l'entrée en vigueur d'accords sur l'autonomie gouvernementale, il serait nécessaire d'assurer la reddition de comptes et la transparence sur les plans financiers et politiques à tous les niveaux. Les groupes autonomes et ayant des revendications territoriales, de même que leurs organismes de mise en œuvre, sont responsables devant le Parlement du financement accordé par le gouvernement du Canada au moyen de mécanismes comme la soumission d'un rapport de vérification annuel et d'autres rapports financiers.

Ce que l'on a trouvé :

Il s'avère que des structures ont été instaurées pour soutenir les exigences en matière de communication et de reddition de comptes. Celles-ci comprennent à la fois des mécanismes de reddition de comptes (p. ex. lois sur l'administration financière, rapports annuels au moyen d'états financiers vérifiés) et des mécanismes de transparence (p. ex. lois constitutionnelles, registre des lois). En outre, des éléments de preuve montrent que des structures ont été mises en place à l'appui des partenariats et des accords entre les divers ordres de gouvernement, y compris un vaste éventail de conseils sur la gestion des terres, des ressources hydriques, de l'environnement et des espèces sauvages.

Exemple de répercussion :

Les collectivités ont une vision positive des accords sur l'autonomie gouvernementale et témoignent d'un sentiment renouvelé de fierté envers leurs gouvernements, leurs droits d'élire leurs propres dirigeants et la possibilité de prendre des décisions ayant des répercussions directes sur leur vie. Cependant, les répondants ont aussi signalé que l'autonomie a entraîné un certain nombre de défis. Ils ont mis en relief ceux posés par les capacités, y compris un financement fédéral inadéquat et des difficultés se rapportant aux ressources humaines, ou encore le fait que les attentes suscitées par les accords causent parfois un sentiment de désillusion à l'égard du processus⁷⁴.

⁷⁴ AADNC, Direction générale de l'élaboration et de la coordination des politiques, 2011, Analyse des répercussions de l'autonomie gouvernementale des collectivités autochtones.

5.2 Programmes et services

Ce que l'on s'attendrait à trouver :

Que les accords sur l'autonomie gouvernementale se traduisent par le transfert au gouvernement autochtone des compétences dans des secteurs comme la santé, les services sociaux, l'éducation ou l'administration de la justice par les gouvernements fédéral, provinciaux ou territoriaux. Un tel processus exige des efforts pour la négociation, l'achèvement et la mise en œuvre d'accords en vue du transfert d'une gamme de programmes ou de services aux gouvernements autochtones afin qu'ils puissent exercer les droits inhérents à l'autonomie gouvernementale.

Ce que l'on a trouvé :

Il a été constaté que les accords sur l'autonomie gouvernementale facilitent le transfert des compétences visant les structures de programmes de manière à permettre d'exercer l'autorité législative sur les programmes et les services. Soulignons notamment l'autorité législative sur l'aide sociale, les services à l'enfance et à la famille, et l'éducation. Les accords et les ententes parallèles comprennent en outre des structures pour le financement et l'établissement de normes visant les programmes et les services.

Exemple de répercussion :

Bien que bon nombre de domaines de compétences n'aient à ce jour pas encore été « cédés », le pouvoir légal octroyé à cet effet a amélioré les relations de travail avec les ministères provinciaux et territoriaux, ce qui a permis d'atteindre plusieurs des objectifs des groupes signataires autochtones, sans qu'ils soient tenus d'en assumer intégralement la responsabilité ni les coûts. L'éducation a été signalée le plus fréquemment comme étant le domaine dans lequel un groupe signataire autochtone avait la possibilité d'apporter des améliorations, notamment en adaptant les programmes, en embauchant des professeurs présentant une meilleure compréhension de la culture locale et en octroyant un soutien financier à des programmes conçus sur mesure⁷⁵.

5.3 Terres et ressources

Ce que l'on s'attendrait à trouver :

Les traités modernes contiennent des dispositions permettant d'assurer la certitude et d'établir des structures pour la propriété, la gestion, l'accès et l'occupation des terres et des ressources. Ils donnent lieu à la mise sur pied d'offices de réglementation, notamment des conseils d'aménagement du territoire, des offices des terres et des eaux, des offices de planification de l'utilisation des terres et des conseils de gestion des ressources fauniques. Ces instances servent à réglementer la gestion et la mise en valeur des terres et des ressources par les différentes parties.

⁷⁵ 2004, BC Treaty Commission/Simon Fraser University, Planning for Property Planning for Prosperity: First Nations, Intergovernmental Cooperation and Treaties.

Ce que l'on a trouvé :

Il a été remarqué que les traités modernes prévoyaient des mécanismes de cogestion des terres et des ressources, de participation aux évaluations environnementales et, dans certains cas, d'enregistrement des terres dans les bureaux territoriaux des provinces et des territoires.

Exemple de répercussion :

L'ensemble des aspects du régime de réglementation des Territoires du Nord-Ouest offre des résultats meilleurs et plus rapides dans les régions faisant l'objet d'accords sur les revendications territoriales par comparaison avec celles où de telles ententes n'ont pas été établies. Les données émanant des organismes de gestion des terres et des ressources mettent également en relief que les désaccords au sujet des demandes de mise en valeur sont moins fréquents dans les régions visées par un règlement, et que presque tous les examens des répercussions environnementales traînant en longueur se rapportent à des demandes et à des permis sollicités pour des aires sans règlement. Cette différence est attribuée en partie, d'une part, au fait que les processus et les offices instaurés dans le cadre des accords sur les revendications territoriales sont plus localisés et, d'autre part, aux relations de travail plus positives ayant été établies dans ces régions dans le cadre de la cogestion⁷⁶.

5.4 Développement économique

Ce que l'on s'attendrait à trouver :

Les traités modernes comportent des dispositions visant à établir des structures de promotion du développement économique. Celles-ci peuvent comprendre l'établissement de clauses précises concernant la conclusion de marchés avec le groupe signataire autochtone, la mise sur pied de groupes de travail sur le développement économique et l'affectation de fonds pour soutenir la formation à l'emploi.

Ce que l'on a trouvé :

Il s'avère que les traités modernes comprennent bel et bien des structures à l'appui du développement économique. Cependant, au moment d'examiner les structures pour l'approvisionnement, l'éducation et la formation, et d'autres mécanismes de développement économique, ce thème n'est pas abordé aussi en détail que d'autres résultats dans les ententes.

⁷⁶ AADNC, 2012, Évaluation des programmes de gestion des terres, des ressources et de l'environnement du Nord de l'Organisation des affaires du Nord

Exemple de répercussion :

Les accords offrent des structures permettant une propriété foncière claire et officielle, ce qui favorise une compréhension profonde des droits se rapportant à la gestion et à l'accès. Les traités modernes ont officialisé des droits de propriété incertains et ont permis une plus grande efficacité économique à travers quatre mécanismes : la jouissance des avantages de la pleine propriété; la réduction des coûts associés à la protection de la propriété; les retombées des échanges commerciaux; et l'utilisation de la propriété pour soutenir d'autres transactions. De plus, l'officialisation des droits de propriété donne également une assurance au chapitre de la propriété et contribue à un environnement économique plus stable⁷⁷.

Le *Tableau 4* résume l'analyse de dix traités modernes réalisée dans le but d'évaluer si les accords et les ententes parallèles prévoient des structures pour contribuer à l'atteinte des résultats escomptés.

⁷⁷ PRA Inc, 2013, Étude sur les contributions des ententes sur les revendications territoriales globales au développement économique pour les groupes signataires autochtones, Document de travail à l'appui de l'Évaluation des incidences des accords sur les revendications territoriales globales et l'autonomie gouvernementale

Tableau 4 – Sommaire des structures instaurées dans le cadre des accords pour contribuer à l’atteinte des résultats attendus des traités modernes

	Accords sur les revendications territoriales globales et sur l’autonomie gouvernementale					Accords sur les revendications territoriales globales				
	Entente avec les Inuits du Labrador;	Accord définitif Nisga’a	Accord tlicheo	Entente sur l’autonomie gouvernementale des Tr’ondëk Hwëch’in	Accord définitif de la Première Nation de Tsawwassen	Accord gwich’in	Convention définitive des Inuvialuit	Convention de la Baie-James et du Nord québécois	Accord sur les revendications territoriales du Nunavut	Entente avec les Dénés et Métis du Sahtu
Gouvernance										
Mécanismes de reddition de comptes	O	O	O	O	O	S.O.	S.O.	O	S.O.	S.O.
Mécanismes de transparence	O	O	O	O	O	S.O.	S.O.	O	S.O.	S.O.
Mécanismes de soutien des partenariats et des accords entre les divers ordres de gouvernement	O	O	O	PC	O	S.O.	O	O	O	S.O.
Programmes et services										
Autorité législative	O	O	O	O	O	S.O.	S.O.	O	S.O.	S.O.
Structures mises en place pour le financement des programmes et services	PC	O	O	O	O	S.O.	O	O	S.O.	S.O.
Normes pour les programmes et services	PC	O	O	PC	O	S.O.	S.O.	O	S.O.	S.O.
Terres et ressources										
Mécanismes de cogestion des terres et des ressources	O	O	O	O	O	O	O	O	O	O
Mécanismes pour l’enregistrement des terres dans les bureaux territoriaux des provinces et territoires	N	N	O	N	O	PC	N	N	PC	O
Mécanismes de participation aux évaluations environnementales	O	O	O	PC	O	O	O	O	O	O

Dispositions pour la gouvernance dans les districts régionaux	PC	O	O	O	O	O	O	O	PC	PC
---	----	---	---	---	---	---	---	---	----	----

	Accords sur les revendications territoriales globales et sur l'autonomie gouvernementale					Accords sur les revendications territoriales globales				
	Entente avec les Inuits du Labrador;	Accord définitif Nisga'a	Accord tlicho	Entente sur l'autonomie gouvernementale des Tr'ondëk Hwëch'in	Accord définitif de la Première Nation de Tsawwassen	Accord gwich'in	Convention définitive des Inuvialuit	Convention de la Baie-James et du Nord québécois	Accord sur les revendications territoriales du Nunavut;	Entente avec les Dénés et Métis du Sahtu
Développement économique										
Approvisionnement	O	N	N	O	N	O	O	O	O	O
Éducation et formation	O	O	N	O	O	PC	O	O	O	O
Général	O	O	N	N	O	O	O	O	O	N

O= Oui, N= Non, PC= Peu clair, S.O. = Sans objet

6. Rendement : atteinte des résultats intermédiaires – Convention définitive des Inuvialuit

La Convention définitive des Inuvialuit a été examinée en détail pour en évaluer les résultats de niveau intermédiaire. Cet examen a été réalisé grâce au soutien de la Société régionale inuvialuite et à la lumière de la documentation économique, qui met en relief un certain nombre de mécanismes par lesquels les traités modernes peuvent influencer sur le développement économique.

L'analyse a mis en lumière comment les dispositions de l'accord offraient des avantages supplémentaires au chapitre du développement. Il est peu probable que les structures d'entreprise prévues dans l'entente auraient été mises sur pied sans la signature de la Convention définitive des Inuvialuit. Ces sociétés, y compris la Fiducie inuvialuit, ont joué un rôle actif dans l'économie régionale en offrant des avantages directs et indirects aux signataires de l'accord. Parmi ceux-ci, mentionnons le paiement direct de dividende aux actionnaires bénéficiaires.

Malgré ces avancées, la région désignée des Inuvialuit ne montre pas de signes d'un changement marqué dans d'autres aspects du développement économique. À titre d'exemple, aucune progression importante n'a été constatée au chapitre du développement des compétences et de l'amélioration du niveau de scolarité des bénéficiaires. Ces deux facteurs sont toutefois déterminants pour permettre une pleine participation au marché du travail et représentent à ce titre des aspects fondamentaux du développement économique. De même, malgré la constance des indicateurs de participation et d'emploi, aucun gain significatif n'a été enregistré dans ces domaines. Il est toutefois difficile de déterminer si cette situation témoigne de l'échec des traités modernes à favoriser ce type de changement ou s'il faut simplement plus de temps pour observer l'évolution des mesures connexes. De plus, il convient de prendre en considération l'ensemble de la situation économique de la région désignée des Inuvialuit au moment d'évaluer son développement économique⁷⁸.

⁷⁸ Conformément au document du Conference Board du Canada intitulé « Perspectives territoriales : Automne 2013 », l'économie des Territoires du Nord-Ouest sera la moins dynamique entre toutes les régions du Canada cette année, alors que son PIB réel devrait connaître une croissance nulle. Selon le Conference Board, les cinq prochaines années offrent de meilleures perspectives pour l'industrie minière et l'économie, puisque de nouvelles mines commenceront à être exploitées, alors que celles de Ekati et de Diavik demeureront en activité. La croissance du PIB réel devrait croître de 1,3 pour cent en 2014 et atteindre 2,5 pour cent en 2015.

6.1 La Convention définitive des Inuvialuit

La Convention définitive des Inuvialuit a concédé trois zones terrestres distinctes en fief simple dans le Nord de l'Arctique. La première est une zone en fief simple de 4 200 milles carrés comprenant à la fois la surface et le sous-sol, et qui est divisée en six sections entourant les six communautés de la région désignée des Inuvialuit. Une étendue de 800 milles carrés à cap Bathurst a également été attribuée. Enfin, des terres totalisant 30 000 milles carrés ont été accordées aux signataires autochtones aux termes de la Convention.

Malgré cela, les dispositions concernant la propriété foncière contenues dans les accords accordent au gouvernement fédéral et à d'autres ordres de gouvernement certains droits sur ces terres. Mentionnons à titre d'exemple la gestion des voies navigables dans la région désignée des Inuvialuit. Comme il est signalé dans l'entente, le gouvernement fédéral et d'autres ordres de gouvernement conservent le droit de gérer et de contrôler les voies navigables aux fins suivantes :

- la gestion de certaines espèces migratoires;
- l'exécution des fonctions gouvernementales liées à la navigation, au transport, à la lutte contre les inondations et à d'autres activités semblables; et
- la protection de l'alimentation en eau des communautés.

Puisque la Convention définit tant les droits individuels des Autochtones que le titre collectif, elle devait également préciser les bénéficiaires admissibles dans le cadre de l'accord sur les revendications territoriales globales. Comme il est précisé dans celui-ci, les Inuvialuits étaient les mieux placés pour déterminer qui devraient être ces bénéficiaires. La Convention comprend un certain nombre de critères d'admissibilité ayant été établis au moment de sa signature, de même que des dispositions en vue de l'inclusion postérieure de nouveaux bénéficiaires, conformément aux décisions des Inuvialuits à ce sujet par l'intermédiaire d'un Comité d'inscription. Ces bénéficiaires admissibles doivent être inscrits sur une liste officielle d'admissibilité.

Bien que la Convention identifie des bénéficiaires individuels, elle établit également un certain nombre d'organismes responsables de la supervision des avantages et de la mise en œuvre de l'accord. Ceux-ci se présentent comme un ensemble de sociétés et de fiducies incluant les suivants :

- la Société régionale inuvialuite, soit le principal organisme responsable de la supervision de la mise en œuvre de la Convention définitive des Inuvialuit;
- les Sociétés communautaires des Inuvialuit;
- la Société inuvialuit de gestion foncière;
- la Société inuvialuit de développement;
- la Société inuvialuit de placement; et
- la Fiducie inuvialuit.

La Convention prévoit que les bénéficiaires profitent en parts égales des activités des sociétés, et que ces gains financiers seront distribués par l'entremise de la Fiducie. À ce titre, chaque bénéficiaire a droit pour le reste de ses jours à une participation dans la fiducie qui est égale et non transférable.

L'un des principaux éléments de la Convention réside dans l'établissement d'accords de participation. De façon très générale, les promoteurs et toutes autres entités commerciales requérant l'accès aux terres visées par la Convention doivent signer des accords de participation avec la Commission inuvialuit d'administration des terres. Ces ententes stipulent les conditions relatives à l'utilisation des terres en vertu desquelles ces entités obtiennent un accès à celles-ci. Comme il est précisé dans la Convention définitive des Inuvialuit, ces conditions peuvent inclure, sans toutefois s'y limiter :

- l'octroi de fonds pour l'inspection des chantiers;
- une compensation en vue de la restauration des habitats fauniques et d'autres activités d'atténuation;
- des exigences contractuelles en matière d'emploi, de services et d'approvisionnement;
- des exigences visant l'éducation et la formation des travailleurs locaux; et
- des dispositions en matière d'équité pour les bénéficiaires.

La Convention stipule également que les activités de mise en valeur doivent faire l'objet d'une étude des répercussions environnementales et, en cas de recommandation, d'un examen des répercussions environnementales avant d'être entreprises.

En plus des conditions mentionnées ci-dessus, la Convention inclut aussi des dispositions concédant des droits d'exploitation des ressources aux Inuvialuits. Ces droits visent l'exploitation préférentielle et exclusive des animaux à fourrure, du gibier et du poisson. En plus de définir ces droits de façon plus détaillée, la Convention précise les modalités par lesquelles ils peuvent être transférés ou les biens exploités en vertu de ceux-ci peuvent être échangés. En plus de ces droits d'exploitation des ressources, elle établit des processus de gestion environnementale et des ressources fauniques.

L'un des éléments importants de la Convention prévoit une compensation directe aux signataires autochtones. En vertu de celle-ci, le gouvernement fédéral s'engage à verser 45 millions de dollars à ce titre à la Société régionale inuvialuite. Il est aussi signalé que celle-ci a la possibilité d'emprunter des fonds au gouvernement fédéral à un taux d'intérêt fixe⁷⁹. Cet accord exige également que ce dernier entreprenne un certain nombre de mesures dans le but de favoriser le développement économique de la région. Celles-ci comprennent, sans toutefois s'y limiter, des initiatives visant à s'attaquer aux préjugés institutionnels à l'encontre des Inuvialuits, la fourniture d'information économique utile et la création d'un Fonds de promotion économique de 10 millions de dollars⁸⁰. Conformément à la Convention, le Canada et les Inuvialuits conviennent que les mesures économiques exposées au présent article doivent viser et favoriser la réalisation des objectifs suivants :

⁷⁹Comité d'étude des droits des Autochtones et gouvernement du Canada, 1984, pp. 65–66.

⁸⁰*Ibid.* pp. 67–68.

- (a) la participation pleine et entière des Inuvialuit à l'économie du Nord canadien; et
- (b) l'intégration des Inuvialuits à la société canadienne grâce à leur accession à un niveau satisfaisant d'autosuffisance économique ainsi qu'au développement d'assises économiques solides⁸¹.

Bien qu'il ne s'agisse pas du centre d'intérêt de la Convention, elle comprend aussi des dispositions en vue de l'établissement de programmes de développement social. Tenant compte du fait que les conditions sociales de la région désignée des Inuvialuit, notamment la santé, l'éducation, le logement et le niveau de vie, doivent être améliorées, la Convention prévoit la mise sur pied d'un programme de développement social. Celui-ci est financé en partie grâce à la création par le gouvernement fédéral d'un Fonds de développement social de 7,5 millions de dollars⁸². Ce dernier est toujours en activité et est utilisé pour fournir de l'aide aux aînés conformément aux critères fixés par la Société régionale inuvialuite.

6.2 Accroissement des investissements

Le *Tableau 5* montre les flux de trésorerie liés aux activités d'investissement de la Société régionale inuvialuite de 2006 à 2010. Durant cette période, 81 pour cent des flux de trésorerie combinés produits par la Société ont été utilisés pour acquérir des biens de toute sorte. Ces investissements comprennent 128 174 millions de dollars en titres négociables; propriétés, équipement et matériel; et acquisitions d'entreprises. Ce chiffre concerne les trois plus importants domaines d'intérêt de la Société, et non pas l'ensemble de ses activités d'investissement⁸³. En outre, les niveaux d'investissement aient augmenté substantiellement de 2006 à 2009 pour connaître ensuite une baisse en 2010. La plupart de ces fluctuations étaient attribuables à des changements dans les activités liées aux propriétés, équipement et matériel, qui représentent la plus grande proportion des investissements⁸⁴.

Tableau 5 : Activités d'investissement de la Société régionale inuvialuite : 2006–2010 (M \$)						
	2006	2007	2008	2009	2010	Total
Titres négociables	(4 787)	435	944	(10 323)	(11 162)	(24 893)
Propriétés, équipement et matériel	(12 199)	(6 328)	(24 434)	(36 671)	(6 011)	(85 643)
Biens immobiliers	8 821	(538)	(703)	-	(982)	6 598
Ventes d'actifs	7 537	-	3 639	-	-	11 176
Acquisitions d'entreprises	(5 033)	(12 182)	(111)	(312)	-	(17 638)
Autre	801	(2 911)	(307)	-	(129)	(2 546)
Total	(4 860)	(21 524)	(20 972)	(47 306)	(18 284)	(112 946)

Source : (Société régionale inuvialuite, 2012)

Dans l'ensemble, la grande proportion des flux de trésorerie consacrés aux investissements suggère que les dépenses en investissements et en entreprises au sein de la région désignée des Inuvialuit ont été élevées au cours des dernières années. En outre, les investissements semblent suivre une forte tendance à la hausse, si l'on fait exception de l'année 2010⁸⁵.

⁸¹ Revendication de l'Arctique de l'Ouest, Convention définitive des Inuvialuit, telle que modifiée, alinéa 16.(2).

⁸² *Ibid.* p. 69.

⁸³ Société régionale inuvialuite. (2012). Tendance des flux de trésorerie combinés de la SRI pour 2006-2010.

⁸⁴ *Ibid.*

⁸⁵ Cet indicateur est sensible aux variations externes des marchés et de l'économie.

6.3 Accès au capital financier

Les niveaux d'emprunts par les bénéficiaires individuels et institutionnels à des fins commerciales peuvent fournir une vue d'ensemble utile. Plus précisément, le *Tableau 6* décrit les sources de financement des flux de trésorerie de la Société régionale inuvialuite. La source de financement « externe » représente la dette externe contractée par la Société régionale inuvialuite. Ainsi, de 2006 à 2010, la Société a cumulé une dette externe de 54 439 millions de dollars. Celle-ci représente 34 pour cent des flux de trésorerie combinés produits par la Société régionale inuvialuite durant cette période (158 918 millions de dollars). Cette dernière a généré les 66 pour cent restants au moyen de sources internes⁸⁶. De 2006 à 2009, les emprunts externes de la Société régionale inuvialuite ont augmenté de 5 510 millions de dollars à 25 000 millions de dollars. Ils ont ensuite reculé de 668 millions de dollars en 2010. Dans l'ensemble, les niveaux élevés et croissants des emprunts externes de la Société régionale inuvialuite suggèrent un accès aisé au capital financier.

Source	2006	2007	2008	2009	2010	Total
Sources internes	(230)	(19)	(745)	226	(9 972)	(10 740)
Sources externes	(5 510)	17 881	17 736	25 000	(668)	54 439
Distributions aux bénéficiaires	(2 050)	(3 197)	(4 199)	(1 910)	(1 982)	(13 338)
Produit reporté	-	-	1 970	(1 092)	512	1 390
Total	(7 790)	14 665	14 762	22 224	(12 110)	31 751

Source : (Société régionale inuvialuite, 2012)

Le *Tableau 7* décrit les flux de trésorerie produits par les opérations de la Société régionale inuvialuite. Globalement, ces flux ont diminué fortement en 2007, mais sont demeurés positifs chaque année de 2006 à 2007. De plus, ils ont augmenté de façon constante de 2007 à 2010. Cela suggère que la Société a été en mesure de générer des flux de trésorerie stables et positifs au cours de cette période, ce qui lui a permis d'accéder à un capital financier substantiel⁸⁷.

	2006	2007	2008	2009	2010	Total
Gains nets pour l'année	36 459	35 179	3 440	(17 346)	7 198	64 930
Éléments sans effet sur la trésorerie	(15 354)	(10 273)	14 917	19 647	7 328	16 265
Variation nette du fonds de roulement	431	(20 134)	(6 653)	18 234	13 632	5 510
Flux de trésorerie d'exploitation	21 536	4 772	11 704	20 535	28 158	86 705

Source : (Société régionale inuvialuite, 2012)

⁸⁶ *Ibid.*

⁸⁷ *Ibid.*

6.4 Taux de développement des entreprises

Le taux de développement des entreprises a augmenté dans la région désignée des Inuvialuit, alors que les contrats directs et les sous-contrats semblent avoir connu une tendance haussière entre les années financières 2003-2004 et 2009-2010. Cependant, une grande proportion de ces gains, particulièrement en ce qui concerne les contrats directs, concernent des paiements à des entreprises non inuvialuites.

La *Figure 4* montre que la valeur totale des dépenses en contrats directs a suivi une tendance à la hausse durant la période analysée, à l'exception d'une baisse abrupte durant l'année financière 2009-2010. Avec 230 156 680 000 dollars, le total des dépenses en contrats directs a atteint un sommet en 2007-2008. La majeure partie de la croissance des contrats directs semble être attribuable à la croissance constante de ce type de marchés payés à des entreprises non inuvialuites de 2003-2004 à 2008-2009. Toutefois, les contrats directs payés à des entreprises inuvialuites semblent contribuer substantiellement à la croissance importante connue de 2005-2006 à 2007-2008. Dans l'ensemble, la valeur des contrats directs payés à des entreprises inuvialuites n'a pas changé de façon importante durant la période et s'est maintenue autour de 75 000 000 000 dollars.

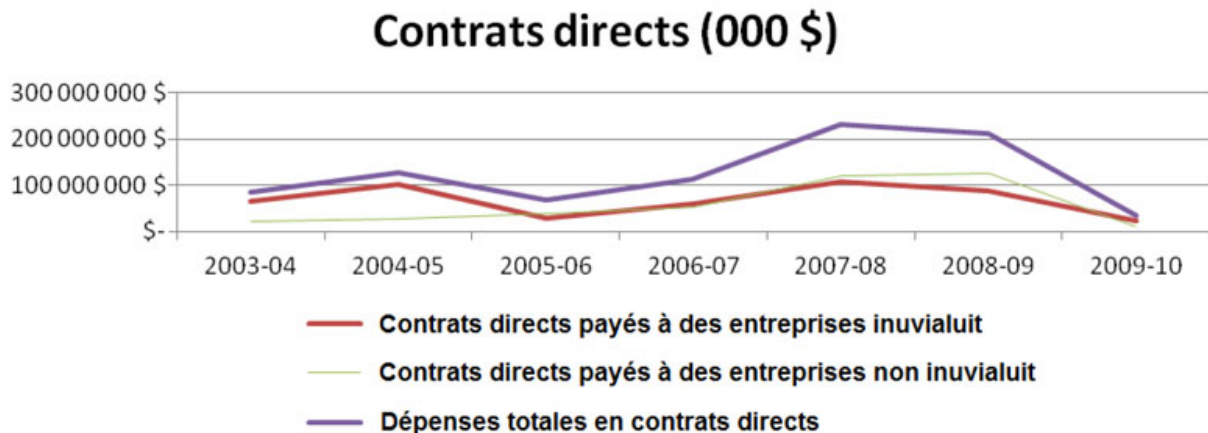


Figure 4 Contrats directs payés à des entreprises inuvialuites et non inuvialuites et total des dépenses en contrats directs (000 \$)⁸⁸

Comme le montre la *Figure 5*, la valeur totale des sous-contrats payés à des entreprises inuvialuites et non inuvialuites a suivi une tendance semblable de 2003-2004 à 2009-2010.

⁸⁸ Société régionale inuvialuite. (n.d.-a). Données sommaires du rapport de la CCBA couvrant la période 2000-2011

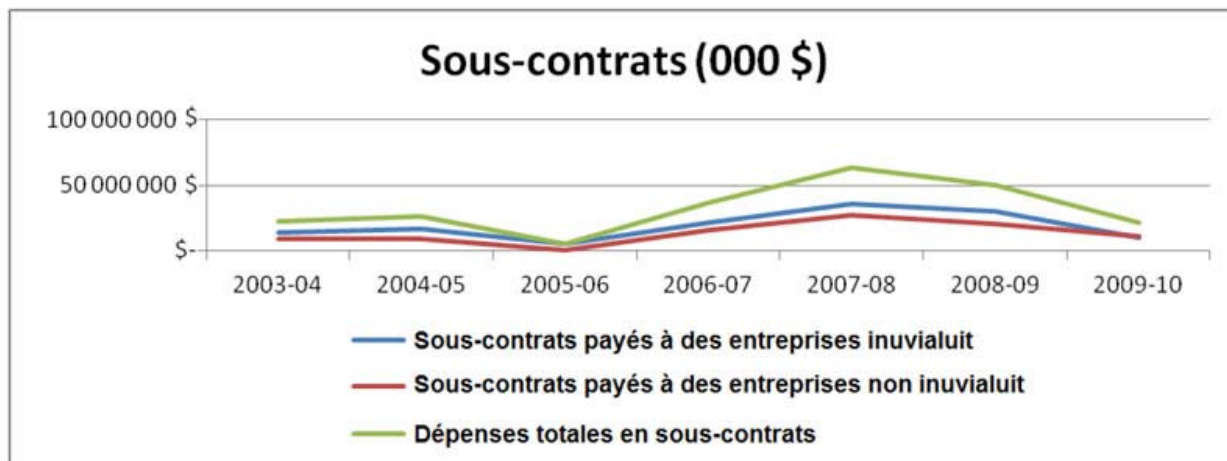


Figure 5 : Sous-contrats payés à des entreprises inuivaluites et non inuivaluites et total des dépenses en sous-contrats (000 \$)⁸⁹

La Figure 6 indique la proportion des dépenses totales en contrats directs accordés à des entreprises inuivaluites et non inuivaluites. De 2003-2004 à 2009-2010, les contrats directs des entreprises inuivaluites ont augmenté proportionnellement au nombre de contrats directs, avec une croissance de 20 pour cent en 2004-2005 et un sommet de 59 pour cent en 2008-2009⁹⁰.

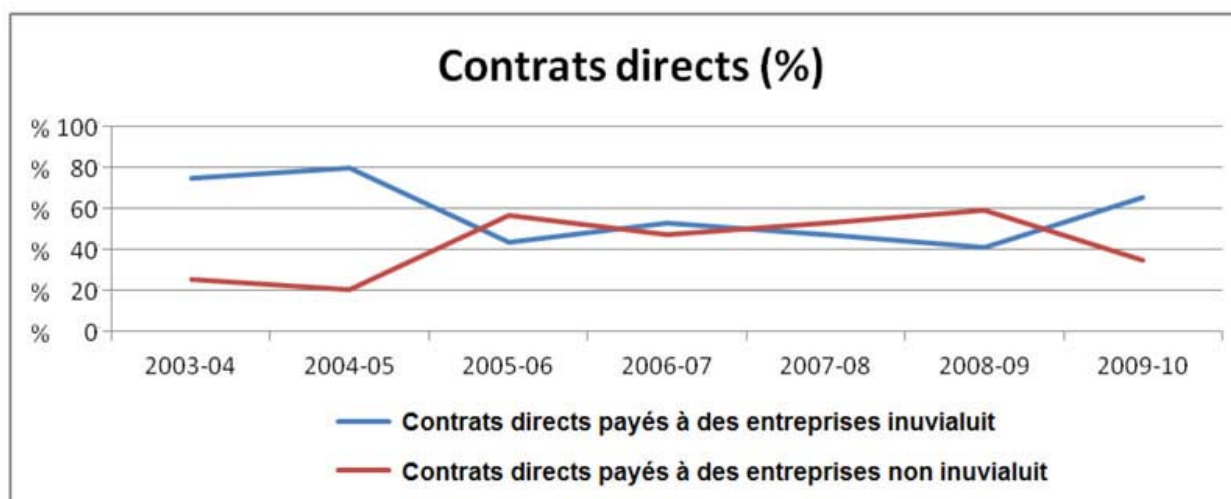


Figure 6 : Pourcentage des dépenses totales en contrats directs payés à des entreprises inuivaluites et non inuivaluites⁹¹

⁸⁹ Ibid.

⁹⁰ Ibid.

⁹¹ Ibid.

La *Figure 7* montre que la proportion des sous-contrats attribués aux entreprises inuvialuites n'a pas connu une telle augmentation. Cependant, la proportion moyenne des sous-contrats de chaque groupe était semblable à celle des contrats directs, alors que les entreprises inuvialuites comptaient pour environ 60 pour cent de leur valeur totale, par comparaison avec 40 pour cent pour les entreprises non inuvialuites.

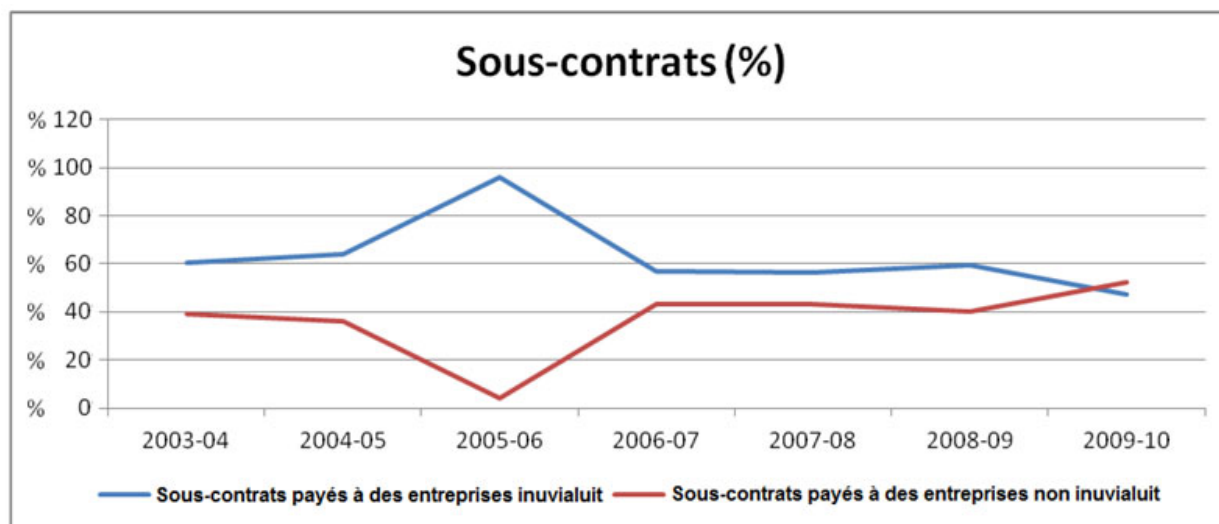


Figure 7 : Pourcentage des sous-contrats payés à des entreprises inuvialuites et non inuvialuites⁹²

6.5 Activités d'investissement

Un examen des activités commerciales et d'investissement menées par les sociétés mises sur pied dans le cadre de la Convention donne une certaine indication que la Société régionale inuvialuite a été à même d'effectuer des investissements, et que ceux-ci ont augmenté avec le temps.

De plus, la même source de données offre de l'information sur les sommes en dollars distribuées aux bénéficiaires (voir le *Tableau 8*). Au total, la Société régionale inuvialuite a payé 13 338 millions de dollars aux bénéficiaires au cours de cette période, soit huit pour cent des flux de trésorerie combinés de 2006 à 2010. Les sommes distribuées ont crû de 2006 à 2008, mais ont connu une forte baisse en 2009⁹³. Le paiement annuel moyen aux bénéficiaires durant cette période s'est élevé à 2 667 millions de dollars.

Tableau 8 : Financement de la Société régionale inuvialuite : 2006-2010 (M \$)						
	2006	2007	2008	2009	2010	Total
Distributions aux bénéficiaires	(2 050)	(3 197)	(4 199)	(1 910)	(1 982)	(13 338)

Source : (Société régionale inuvialuite)⁹⁴

⁹² *Ibid.*

⁹³ Société régionale inuvialuite. (2012). *Tendance des flux de trésorerie combinés de la Société pour 2006-2010*.

⁹⁴ *Ibid.*

En se penchant sur les investissements, il importe également de noter que la Société régionale inuvialuite prend part à certaines activités de gouvernance qui ne seraient pas considérées comme des investissements commerciaux dans un contexte autre. Pour le moment, il est impossible de quantifier avec précision les ressources affectées par la Société à ces activités. Cependant, la Société estime que ces dernières et les coûts qui y sont associés sont considérables. Peu importe leur portée, ces activités exigent l'utilisation de fonds qui pourraient autrement être destinés à des investissements supplémentaires ou à la fourniture d'avantages directs aux bénéficiaires.

6.6 Avantages financiers pour les bénéficiaires

Le *Tableau 8* donne un aperçu des sommes versées aux bénéficiaires par la Société régionale inuvialuite. Ces données permettent de conclure que les bénéficiaires ont effectivement profité d'avantages financiers directs découlant des activités de la Société régionale inuvialuite durant la période allant de 2006 à 2010.

En outre, des éléments de preuve montrent une recherche constante d'accords de contribution par les sociétés inuvialuites, dont les fonds peuvent être affectés dans bien des cas à des services destinés aux bénéficiaires et aux résidents de la région désignée des Inuvialuit conformément au *Tableau 9*.

Tableau 9 : Accords de contribution de la Société régionale inuvialuite								
Année	Total			Région désignée des Inuvialuit (RDI)				Montant en dollars ne demeurant pas dans la RDI
				Montant en dollars demeurant dans les coffres de la Société régionale inuvialuite (SRI)				
	Montant reçu	Dépenses totales	Dépenses salariales	Montant de base SRI	Montant de base Société inuvialuit de développement	Stanton/Aklak/Inuvik Gas Limited/Paulatuk Visitor Centre Corporation	Autre RDI	
2011	12 070 857	13 461 181	-	4 089 512	489 941	448 936	6 030 714	2 401 410
2012	10 926 609	9 691 529	3 485 921	3 421 917	423 123	334 330	4 148 206	1 351 803

Source : (Société régionale inuvialuite)⁹⁵

6.7 Amélioration de l'employabilité

La *Figure 8* et la *Figure 9* montrent que, de l'année financière 1997-1998 à l'année financière 2010-2011, les inscriptions à la maternelle jusqu'à la douzième année ont connu un déclin constant dans les Territoires du Nord-Ouest et dans la région désignée des Inuvialuit, ainsi que chez les Autochtones et dans la majorité des collectivités de cette dernière. Cette tendance suggère que les niveaux de scolarité ont chuté au cours de cette période, ce qui laisse croire que les bénéficiaires n'ont pas amélioré leur employabilité grâce à l'éducation.

⁹⁵ Société régionale inuvialuite. Dépenses réalisées dans le cadre d'accords de contribution de la Société régionale inuvialuite et la région désignée des Inuvialuit en 2010 et 2011.

Cependant, comme il est mis en relief dans la *Figure 10* et la *Figure 11*, le pourcentage de la population âgée de quinze ans et plus détenant au moins un diplôme d'études secondaires a augmenté durant la même période. De façon plus précise, les Territoires du Nord-Ouest ont connu à ce chapitre une augmentation de neuf points de pourcentage, alors que la proportion est passée de 60 pour cent à 69 pour cent; la région désignée des Inuvialuit a présenté une hausse de quatre points de pourcentage, de 54 pour cent à 58 pour cent; et un bond de huit points de pourcentage, de 35 pour cent à 43 pour cent, a été constaté chez les Autochtones qui y résident. En outre, les collectivités de la région désignée des Inuvialuit ont vu une hausse du pourcentage de la population détenant minimalement un diplôme d'études secondaires.

Bien que ces régions aient montré un accroissement de la proportion de diplômés du secondaire, leur pourcentage global au Canada était de 62 pour cent en 1991 et de 76 pour cent en 2006. Par conséquent, le Canada présentait des proportions plus élevées de diplômés du secondaire en 1991, 1996, 2001 et 2006 (soit les années pour lesquelles nous disposons de données) que toute autre région analysée, à l'exception d'Inuvik. De plus, le pourcentage de diplômés du secondaire dans l'ensemble du Canada a crû par un plus grand nombre de points de pourcentage de 1991 à 2006 que dans toute autre région.

En résumé, rien n'indique que les bénéficiaires de la région désignée des Inuvialuit aient amélioré leur employabilité par l'éducation et la formation. Le nombre d'inscriptions dans la région a connu un recul. Le pourcentage de diplômés du secondaire y est plus faible que dans le reste du Canada. De plus, celui-ci a crû à un rythme moins élevé de 1991 à 2006 dans la région désignée des Inuvialuit, ce qui a contribué à creuser l'écart entre les taux d'obtention de diplôme des Inuvialuits et des autres Canadiens.

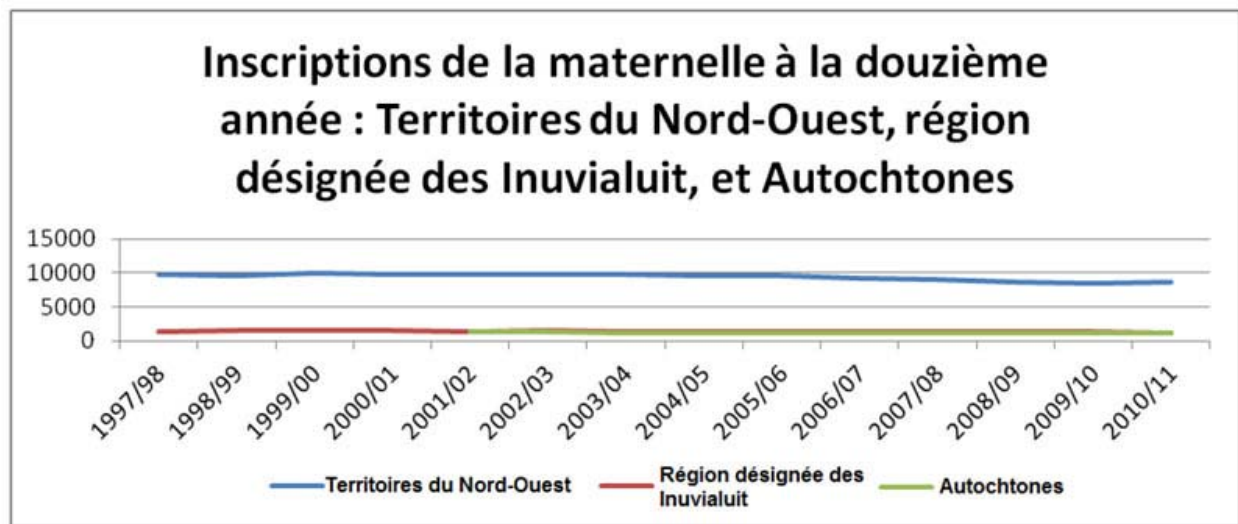


Figure 8 : Inscriptions de la maternelle jusqu'à la 12^e année dans les Territoires du Nord-Ouest et la région désignée des Inuvialuit, ainsi que chez les Autochtones vivant dans celle-ci⁹⁶

⁹⁶ Société régionale inuvialuite. (2011). Indicateurs inuvialuits.

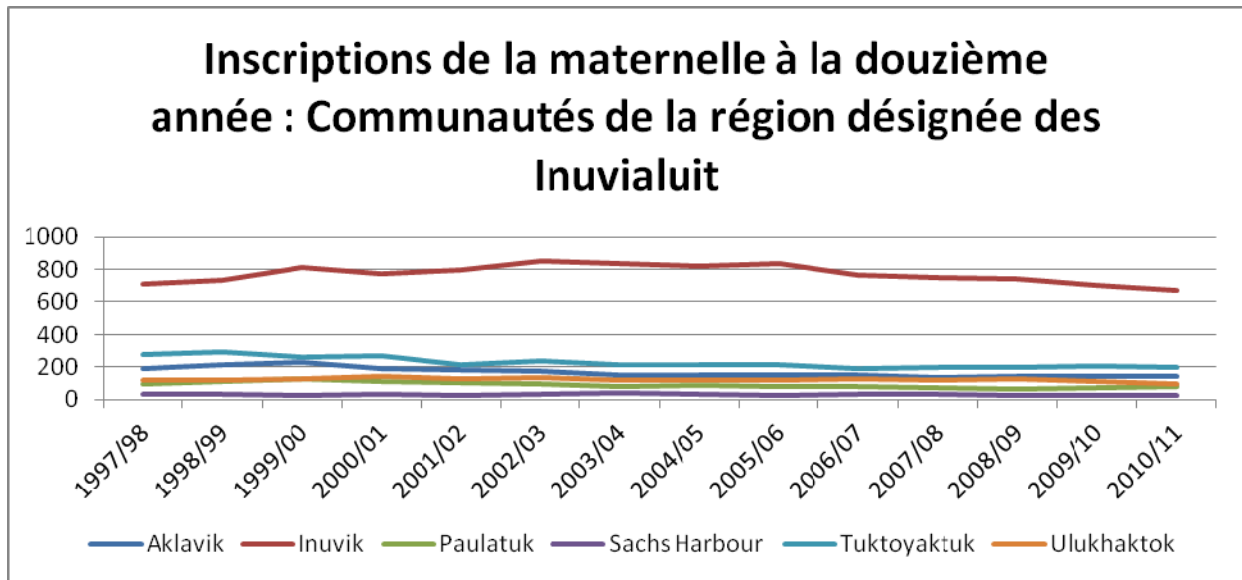


Figure 9 : Inscriptions de la maternelle jusqu'à la 12^e année ventilées selon différentes communautés de la région désignée des Inuvialuit⁹⁷

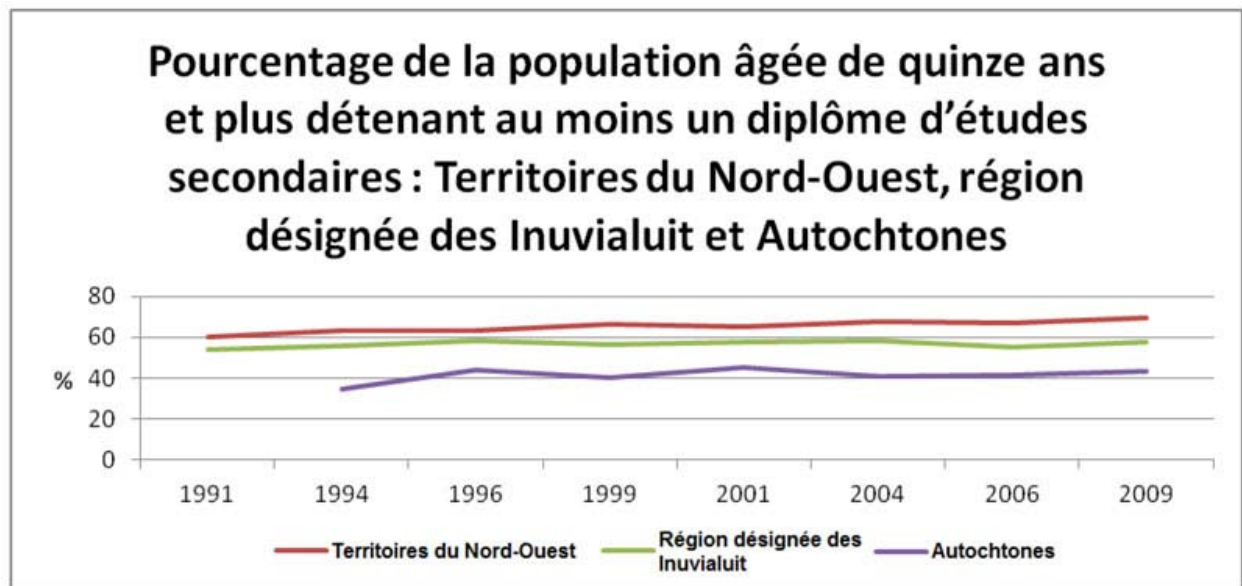


Figure 10 : Pourcentage de la population âgée de quinze ans et plus détenant au moins un diplôme d'études secondaires (dans les Territoires du Nord-Ouest et la région désignée des Inuvialuit, ainsi que chez les Autochtones vivant dans celle-ci)⁹⁸

⁹⁷ Ibid.

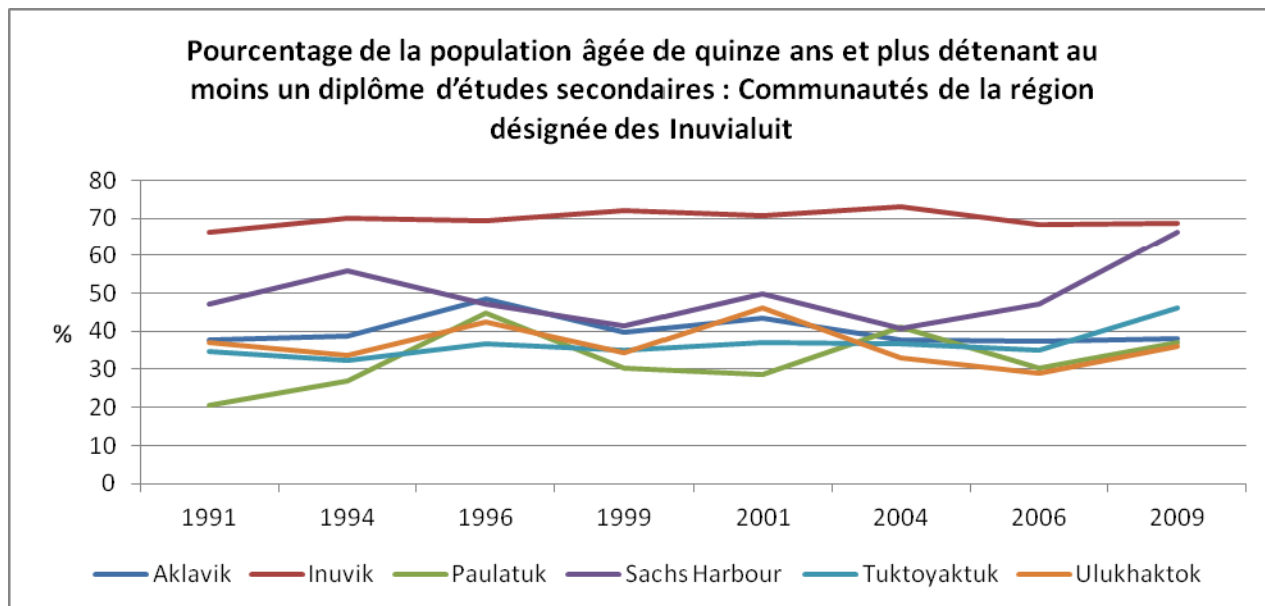


Figure 11 : Pourcentage de la population âgée de quinze ans et plus détenant au moins un diplôme d'études secondaires ventilé par communauté de la région désignée des Inuvialuit⁹⁹

Le *Tableau 10* ci-après montre la répartition des compétences dans les Territoires du Nord-Ouest et la région désignée des Inuvialuit. Il décrit également la répartition des compétences entre les Autochtones résidant dans celle-ci.

Tant en 2004 qu'en 2009, les pourcentages les plus élevés d'individus peu ou pas qualifiés se trouvaient chez les Autochtones de la région désignée des Inuvialuit. Les Territoires du Nord-Ouest et la région désignée des Inuvialuit présentaient des niveaux semblables de main-d'œuvre hautement ou moyennement qualifiée. Cependant, cette dernière comptait des proportions de main-d'œuvre moyennement qualifiée et de plus fortes proportions de main-d'œuvre non qualifiée. La proportion relativement élevée de main-d'œuvre non qualifiée dans la région désignée des Inuvialuit et parmi les Autochtones qui y résident suggère que les bénéficiaires n'ont pas amélioré leur employabilité au moyen d'activités d'éducation et de formation.

⁹⁸ *Ibid.*

⁹⁹ *Ibid.*

Tableau 10 : Répartition des compétences, 2004 et 2009				
Année	Niveau de qualification	Territoires du Nord-Ouest	Région désignée des Inuvialuit	Autochtones de la région désignée des Inuvialuit
		(%)		
2004	Élevé	32,7	32,6	21,1
	Moyen	28,2	26,7	26,5
	Faible	26,0	25,0	29,3
	Non qualifié	11,0	13,0	19,3
2009	Élevé	32,3	33,0	21,8
	Moyen	28,7	27,8	27,1
	Faible	26,6	23,3	29,6
	Non qualifié	11,4	14,7	20,0

Source : (Société régionale inuvialuite) ¹⁰⁰

6.8 Participation accrue au marché du travail

Les *Figures 12 à Figure 17* ci-dessous présentent quelques-unes des principales statistiques sur l'emploi dans les Territoires du Nord-Ouest et la région désignée des Inuvialuit, y compris les taux d'emploi, taux de participation et taux de chômage. Les lecteurs devraient interpréter les données et les graphiques inclus dans cette section avec prudence, puisqu'ils ne distinguent pas tous les bénéficiaires des autres résidents de la région désignée des Inuvialuit. À titre d'exemple, les personnes qui s'identifient à titre d'Autochtones peuvent inclure des bénéficiaires ainsi que d'autres résidents de la région. De façon similaire, certaines communautés incluent des bénéficiaires et des personnes qui ne le sont pas. Il convient également de noter que les données sur les communautés de la région désignée des Inuvialuit présentent des écarts plus importants que les collectivités plus grandes. Cette situation peut être attribuable à la faible population de ces communautés. Par conséquent, de petits changements concernant par exemple le nombre de personnes sans emploi au sein d'une collectivité donnée peuvent avoir une incidence plus grande sur son taux de chômage. L'objectif de cette section est d'examiner si, dans l'ensemble, les données suggèrent des améliorations à la suite de la signature de la Convention ou encore une différence systématique soutenue entre les bénéficiaires et les autres Canadiens. L'analyse de la participation au marché du travail des Inuvialuits ne tient toutefois pas compte des bénéficiaires occupant un emploi à l'extérieur de la région désignée des Inuvialuit, puisqu'ils ne représentent qu'une faible proportion ¹⁰¹.

¹⁰⁰ *Ibid.*

¹⁰¹ Les données fournies par NorTerra Inc, une société privée de gestion et de portefeuille axée sur les activités d'investissement appartenant en parts égales à la Société inuvialuit de développement et à la Société Nunasi au nom des Inuits du Nunavut, montrent qu'elle emploie cinq bénéficiaires inuvialuits à Edmonton, Yellowknife, Hay River, Calgary et Fort MacKay.

La *Figure 12* et la *Figure 13* mettent en relief les taux de participation de 1986 à 2009. Ces données suggèrent que les bénéficiaires n'ont pas augmenté substantiellement leur participation au marché du travail depuis la signature de la Convention. Durant cette période, aucune des régions prises en considération ne semble avoir connu une hausse des taux de participation depuis 1986. De plus, les taux de participation des Autochtones et des résidents de la région désignée des Inuvialuit demeurent systématiquement plus faibles que ceux observables dans les Territoires du Nord-Ouest. En ce qui concerne les communautés de la région désignée des Inuvialuit, ces taux se sont généralement maintenus au même niveau, à l'exception de Sachs Harbour, qui a connu une augmentation de 18 points de pourcentage, passant de 61 pour cent en 1986 à 80 pour cent en 2009. Bien que les taux de participation n'aient globalement pas changé durant la période étudiée, ceux des Territoires du Nord-Ouest et de la région désignée des Inuvialuit étaient supérieurs que ceux des Autochtones de l'ensemble du Canada¹⁰².

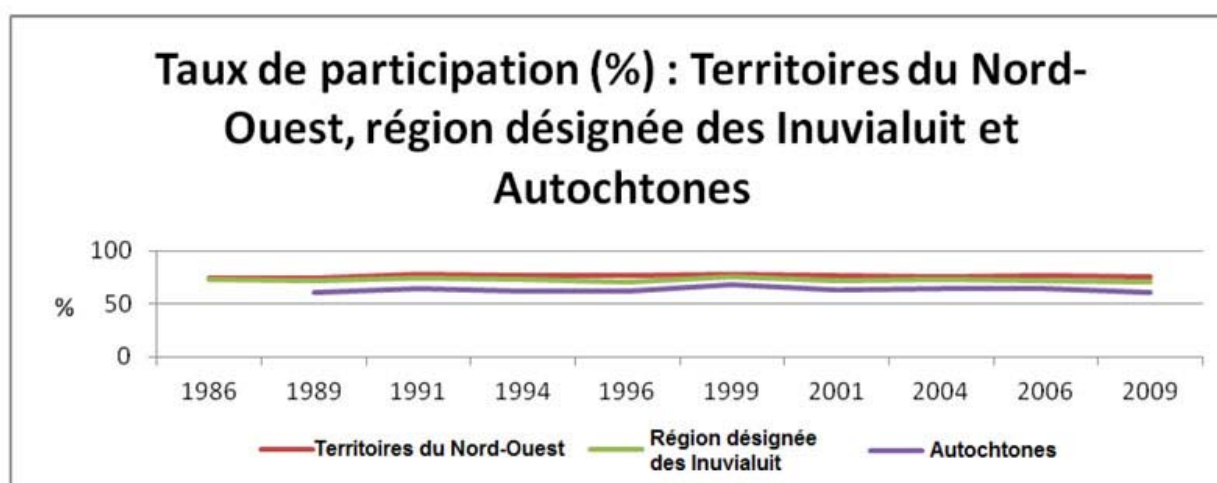


Figure 12 : Taux de participation dans les Territoires du Nord-Ouest et la région désignée des Inuvialuit, ainsi que chez les Autochtones vivant dans celle-ci¹⁰³

¹⁰² *Ibid.*

¹⁰³ *Ibid.* À noter que les taux de participation à Inuvik incluent d'autres personnes non inuvialuites. L'économie de Sachs Harbour se fonde sur les services gouvernementaux.

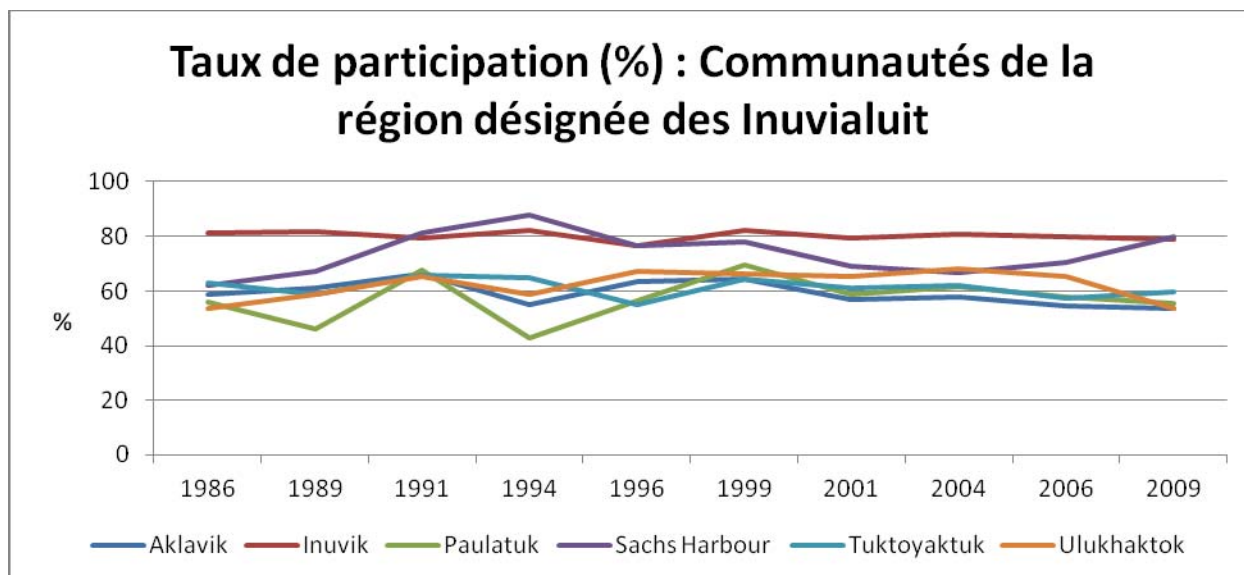


Figure 13 : Taux de participation dans les communautés de la région désignée des Inuvialuit¹⁰⁴

Les taux d'emploi présentés dans la *Figure 14* et la *Figure 15* suivent une tendance similaire. Plus particulièrement, aucune augmentation ou diminution significative des taux d'emploi n'a été observée dans les Territoires du Nord-Ouest et la région désignée des Inuvialuit, ainsi que chez Autochtones vivant dans celle-ci. En outre, la communauté d'Inuvik a surpassé à ce chapitre l'ensemble des Territoires du Nord-Ouest et la plupart des collectivités de la région désignée des Inuvialuit (à l'exception de Sachs Harbour de 1991 à 1996). Les taux d'emploi dans la région désignée des Inuvialuit se sont révélés semblables à ceux observés chez les Canadiens durant cette période¹⁰⁵.

¹⁰⁴ *Ibid.*

¹⁰⁵ *Ibid.*

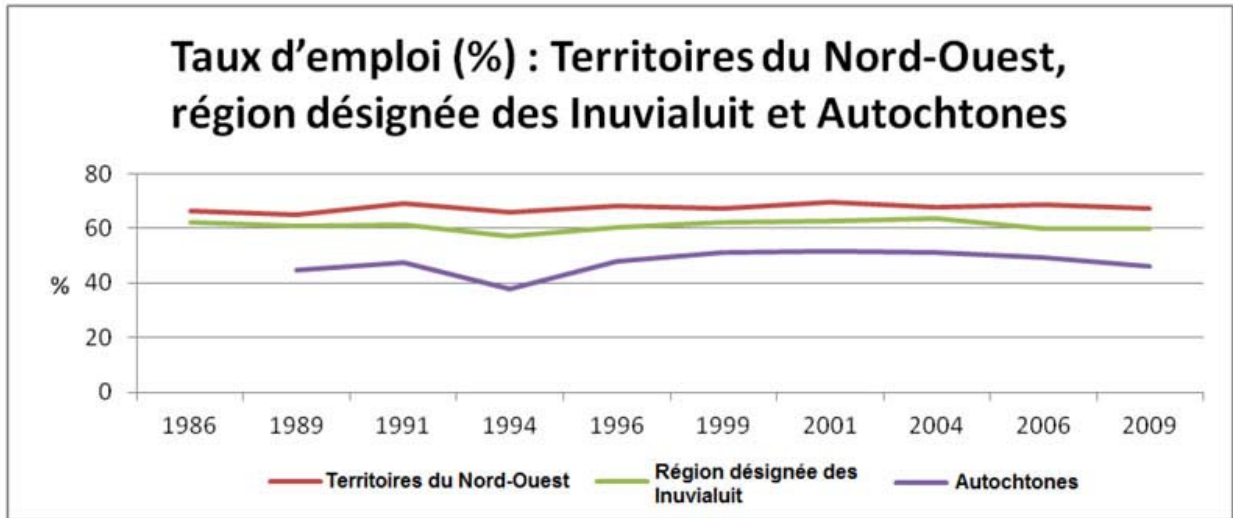


Figure 14 : Taux d'emploi dans les Territoires du Nord-Ouest et la région désignée des Inuvialuit, ainsi que chez les Autochtones vivant dans celle-ci¹⁰⁶

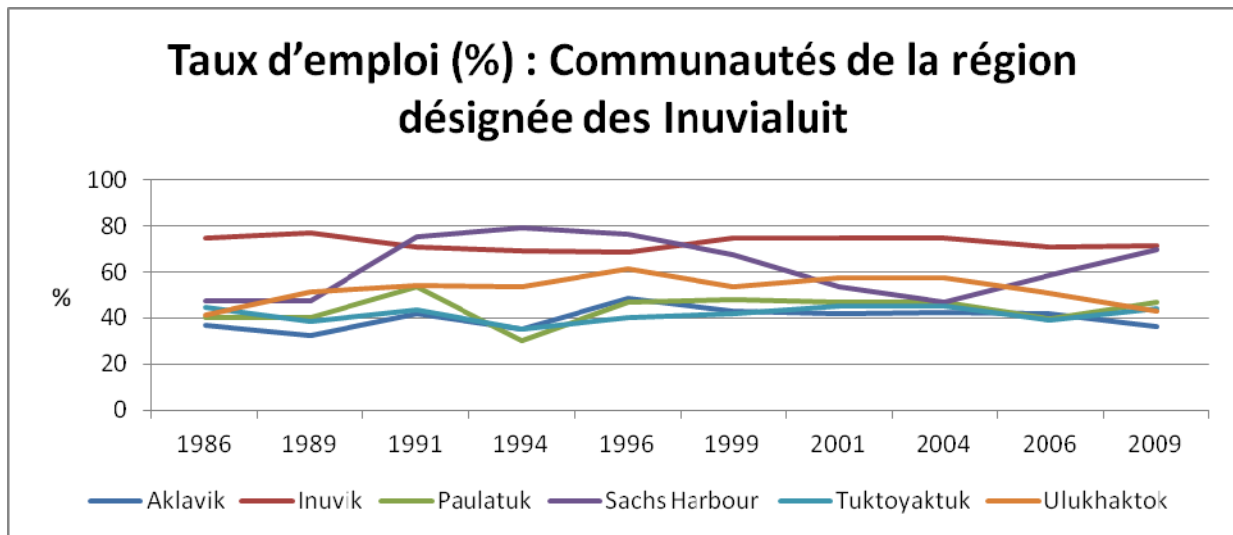


Figure 15 : Taux d'emploi dans les communautés de la région désignée des Inuvialuit¹⁰⁷

En revanche, les taux de chômage ont suivi une tendance à la baisse dans les Territoires du Nord-Ouest et la région désignée des Inuvialuit. La baisse la plus significative a été enregistrée chez les Autochtones résidant dans cette dernière, passant de 38 pour cent en 1994 à 23 pour cent en 2009. Étant donné la stabilité relative des taux de participation dans ces régions, ces données

¹⁰⁶ *Ibid.*

¹⁰⁷ *Ibid.*

suggèrent que les personnes recherchant un emploi dans la région désignée des Inuvialuit sont plus susceptibles d'en trouver un¹⁰⁸.

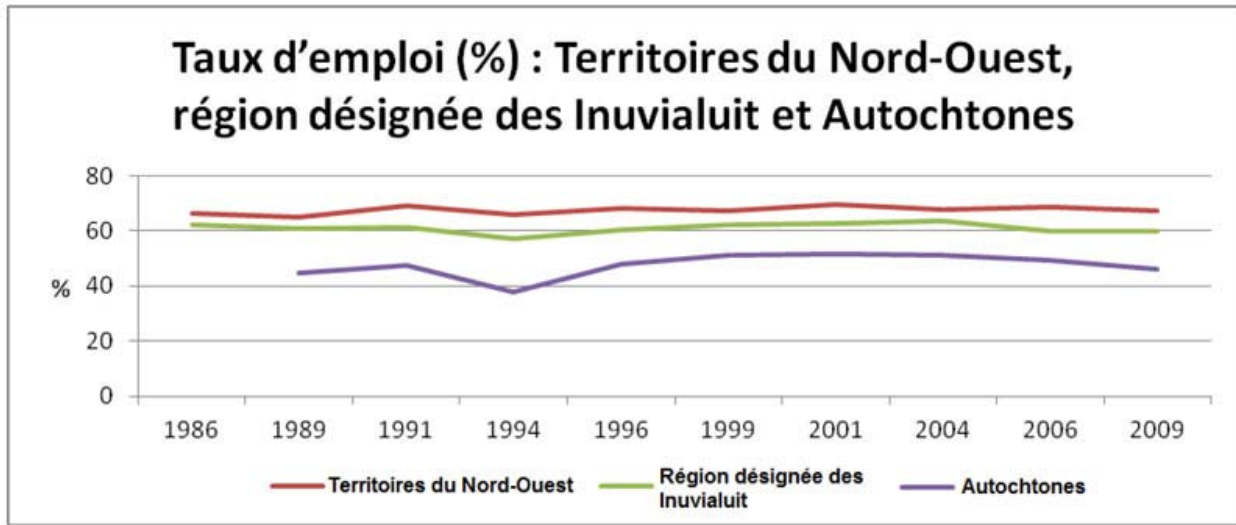


Figure 16 : Taux de chômage dans les Territoires du Nord-Ouest et la région désignée des Inuvialuit, ainsi que chez les Autochtones vivant dans celle-ci¹⁰⁹

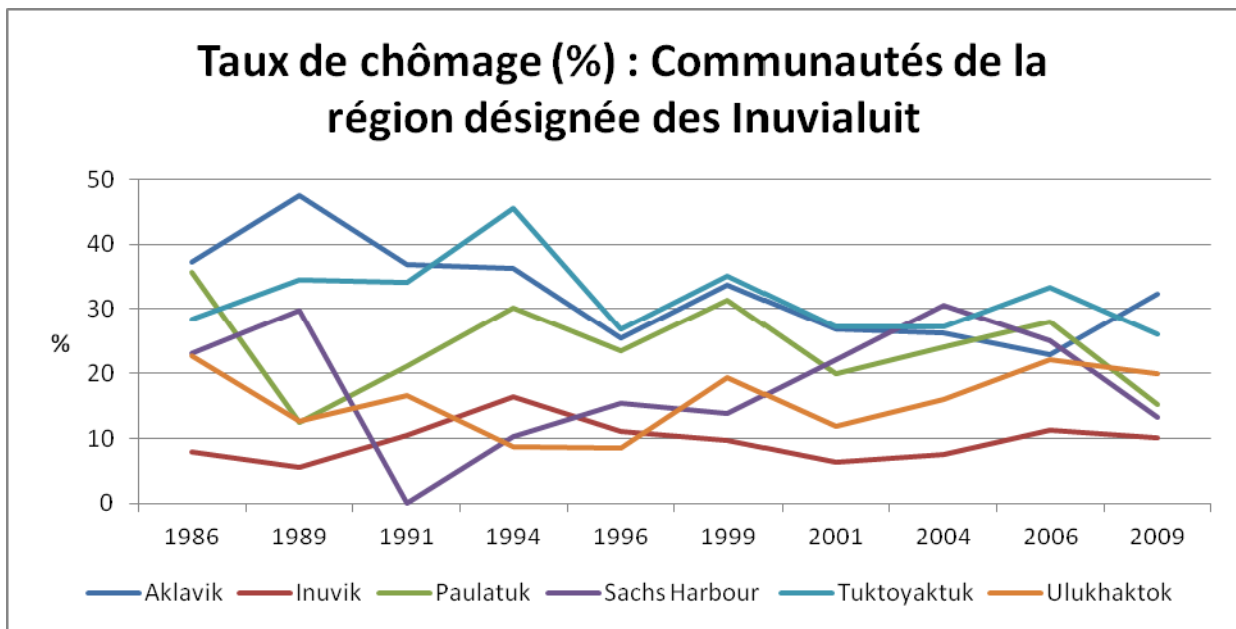


Figure 17 : Taux de chômage dans les communautés de la région désignée des Inuvialuit¹¹⁰

¹⁰⁸ Ce chiffre inclurait les résidents d'Inuvik et les personnes non inuvialuites; les résultats doivent donc être interprétés avec prudence.

¹⁰⁹ *Ibid.* À noter que ces données tiennent compte du taux d'emploi plus élevé à Inuvik.

¹¹⁰ *Ibid.*

6.9 Accroissement des avantages économiques tirés de l'emploi

Dans l'ensemble, les bénéficiaires de la région désignée des Inuvialuit ont tiré des avantages importants sous la forme de revenus d'emploi durant la période allant de 1997 à 2008. La *Figure 18* met en relief que les revenus d'emploi dans les Territoires du Nord-Ouest et la région désignée des Inuvialuit ont dépassé de façon constante les moyennes pancanadiennes durant cette période¹¹¹.

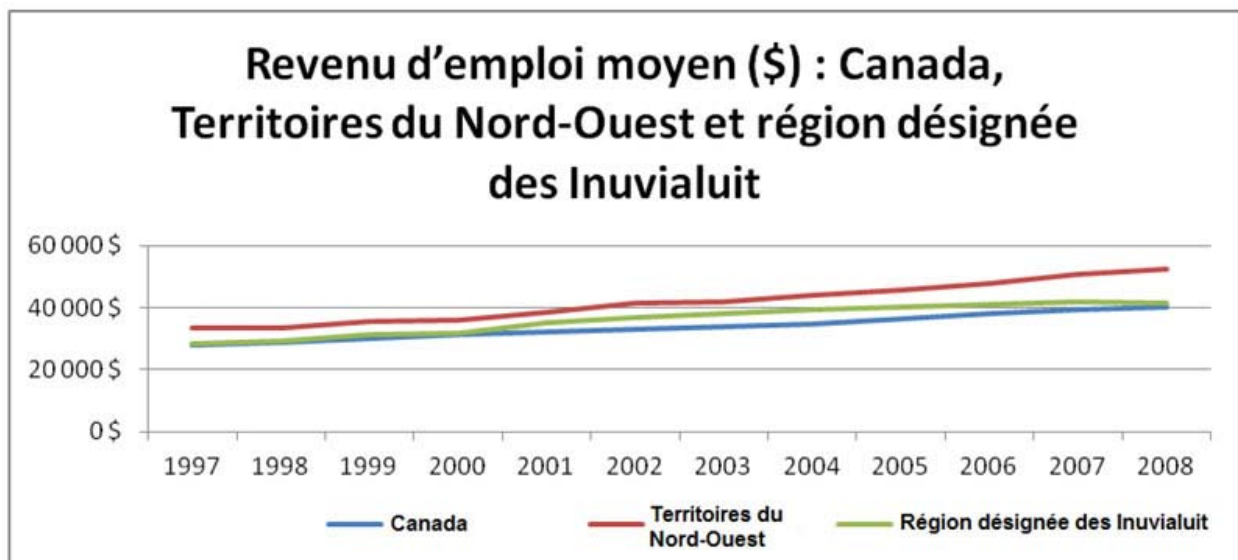


Figure 18 : Revenu d'emploi moyen au Canada, dans les Territoires du Nord-Ouest et la région désignée des Inuvialuit¹¹²

Bien que la région désignée des Inuvialuit ait affiché de bons résultats au chapitre des niveaux et de la croissance du revenu d'emploi, la *Figure 19* montre qu'il existe des écarts importants entre ses différentes communautés. Plus particulièrement, la communauté d'Inuvik a largement surpassé les autres collectivités en ce qui concerne les niveaux et la croissance du revenu d'emploi moyen. Ceux-ci se rapprochent de la tendance observée dans les Territoires du Nord-Ouest. En revanche, toutes les autres communautés de la région désignée des Inuvialuit étaient à la traîne derrière la moyenne canadienne, avec un revenu d'emploi moyen de 20 000 dollars en 1997 et d'environ 28 000 \$ en 2008. Ainsi, l'on observe une répartition inégale des avantages économiques entre les communautés inuvialuites depuis la signature de la Convention¹¹³.

¹¹¹ L'inclusion d'Inuvik augmente considérablement la moyenne des revenus dans la région désignée des Inuvialuit.

¹¹² *Ibid.*

¹¹³ Il convient de noter que le coût de la vie n'a pas été pris en considération. Le revenu, même à Inuvik, ne serait pas comparable à celui des Territoires du Nord-Ouest s'il était rajusté en fonction du coût de la vie.

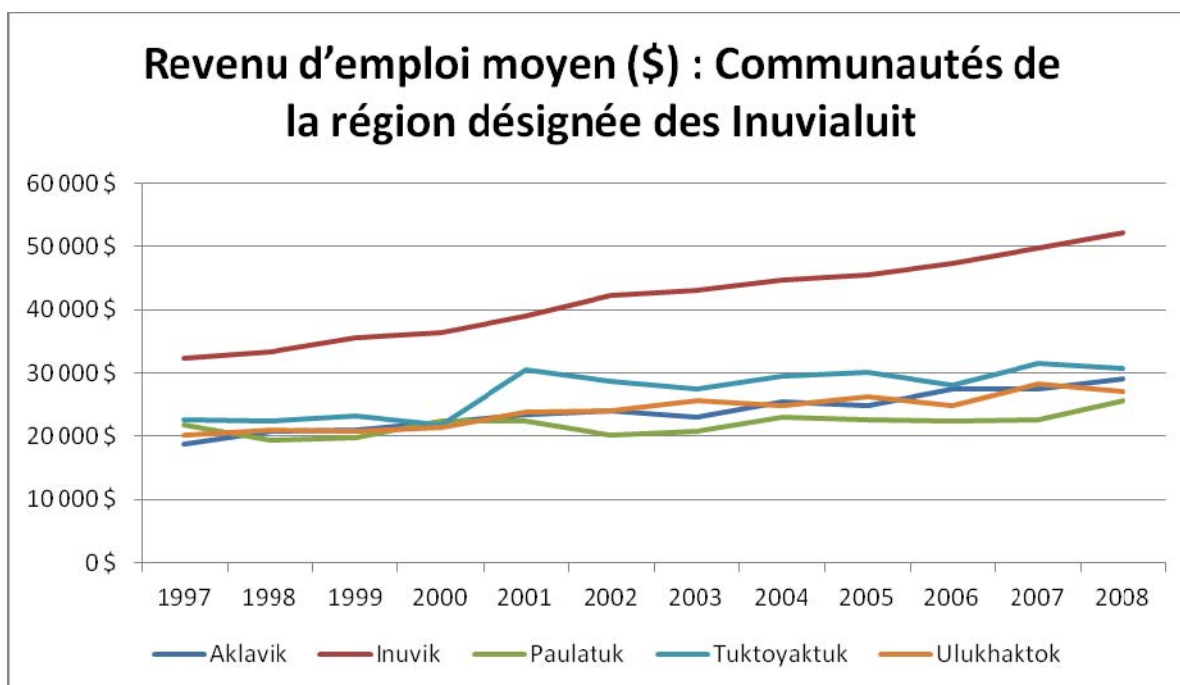


Figure 19 : Revenu d'emploi moyen par communauté de la région désignée des Inuvialuit¹¹⁴

6.10 Avantages économiques tirés de l'exploitation des ressources

Pour traiter des avantages économiques tirés de l'exploitation des ressources, les données de l'Enquête auprès des peuples autochtones 2006 ont été consultées depuis le site Web du Inuit Knowledge Centre¹¹⁵. Celles-ci se rapportent uniquement à l'année 2005 et couvrent la région désignée des Inuvialuit, le Nunavut, le Nunavik, le Nunatsiavut et l'Inuit Nunangat. Comme elles concernent une seule année, il est impossible de dégager des tendances ou de les mettre davantage en contexte.

Durant l'année 2005, 13 pour cent des Autochtones de la région désignée des Inuvialuit âgés de 15 ans et plus ont vendu du poisson, de la viande, des objets sculptés, des vêtements en peau d'animaux, des fourrures, de l'artisanat, de l'ivoire ou d'autres biens similaires en date du 31 décembre 2005. Par comparaison, les données correspondantes au Nunavut étaient passablement plus élevées, soit 19 pour cent. Environ 10 pour cent des répondants de région désignée des Inuvialuit ont indiqué que la valeur de vente de ces biens allait d'un à 2 499 dollars, alors que cinq pour cent ont fourni des chiffres variant de 2 500 dollars à 19 999 dollars¹¹⁶.

Plus récemment, une étude réalisée en 2012 par la Société régionale inuvialuite a constaté que l'exploitation des ressources constituait un facteur contribuant nettement à la qualité de vie des

¹¹⁴ *Ibid.*

¹¹⁵ Inuit Knowledge Centre. (n.d.). Naasautit: Inuit Health Statistics on sold fish, meat, carvings, skin clothing, furs, crafts, ivory or similar goods. Consulté le 18 mars 2013 à l'adresse <http://www.inuitknowledge.ca>

¹¹⁶ *Ibid.*

ménages inuvialuits de Paulatuk, et qu'elle profitait proportionnellement davantage aux foyers à faible revenu qu'à ceux au revenu plus élevé. Cependant, le coût associé à un équipement important doit être géré avec prudence afin de ne pas dépasser cet avantage net. L'accroissement des possibilités d'occuper un emploi rémunéré ne se traduit pas nécessairement pas une baisse de la participation à l'exploitation des ressources à des fins de subsistance¹¹⁷.

6.11 Amélioration des avantages non commerciaux tirés de l'exploitation des ressources traditionnelle

La *Figure 20* et la *Figure 21* montrent les données sur le pourcentage des ménages dans lesquels au moins la moitié de la viande et du poisson consommés sont des aliments traditionnels. Il s'agit d'un indicateur des avantages non commerciaux tirés des activités d'exploitation des ressources traditionnelle.

Au cours de la période allant de 1993 à 2008, ces statistiques n'ont pas sensiblement changé dans les Territoires du Nord-Ouest ni dans la région désignée des Inuvialuit. De façon plus précise, la région désignée des Inuvialuit a connu une baisse modeste, et les Territoires du Nord-Ouest une faible hausse. Ainsi, il ne semble pas que les accords aient entraîné une augmentation significative de la consommation d'aliments traditionnels.

Dans la région désignée des Inuvialuit, une plus grande proportion de la viande et du poisson consommés était des aliments traditionnels (environ 40 pour cent, par comparaison avec seulement 28 pour cent dans les Territoires du Nord-Ouest).

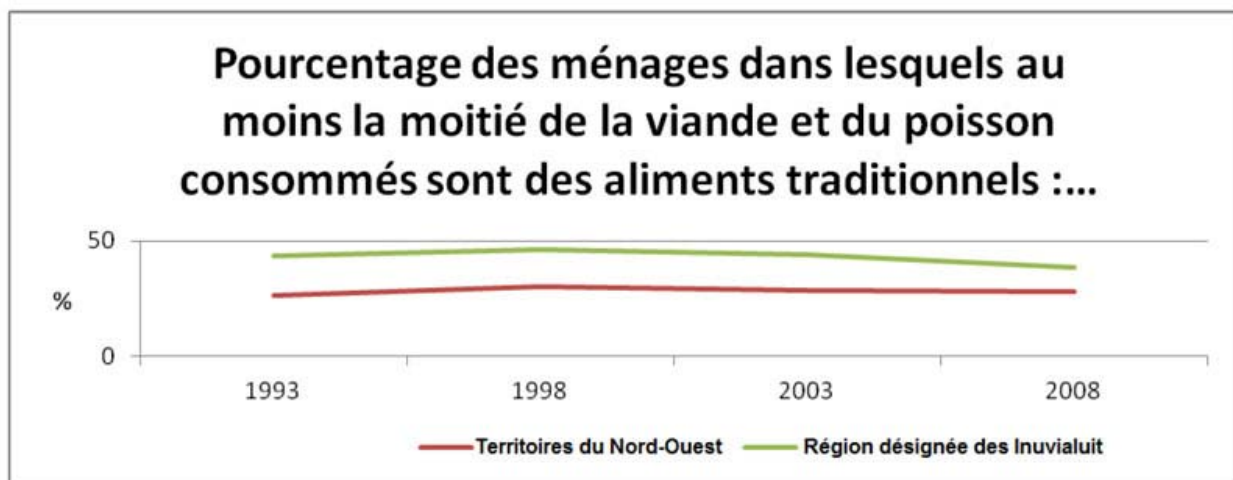


Figure 20 : Pourcentage des ménages dans lesquels au moins la moitié de la viande et du poisson consommés sont des aliments traditionnels dans les Territoires du Nord-Ouest et la région désignée des Inuvialuit¹¹⁸

¹¹⁷ Société régionale inuvialuite (2012), *The Economic Life of Inuvialuit Households, 2012 Paulatuk Study*

¹¹⁸ Société régionale inuvialuite. (2011). *Indicateurs inuvialuits*.

Cependant, il existe des différences notables dans la consommation d'aliments traditionnels au sein de la région désignée des Inuvialuit. Plus particulièrement, la consommation d'aliments traditionnels est plus faible à Inuvik par comparaison avec les autres communautés inuvialuites¹¹⁹. Dans environ 28 pour cent des ménages d'Inuvik, plus de la moitié de la viande et du poisson consommés sont des aliments traditionnels. En revanche, ce chiffre atteint environ 60 pour cent dans les autres communautés inuvialuit. Paulatuk présente la plus forte consommation relative d'aliments traditionnels dans la région désignée des Inuvialuit, avec 74,7 pour cent des ménages tirant plus de la moitié de la viande et du poisson consommés de l'exploitation des ressources. Voir la *Figure 21* ci-dessous pour une illustration.

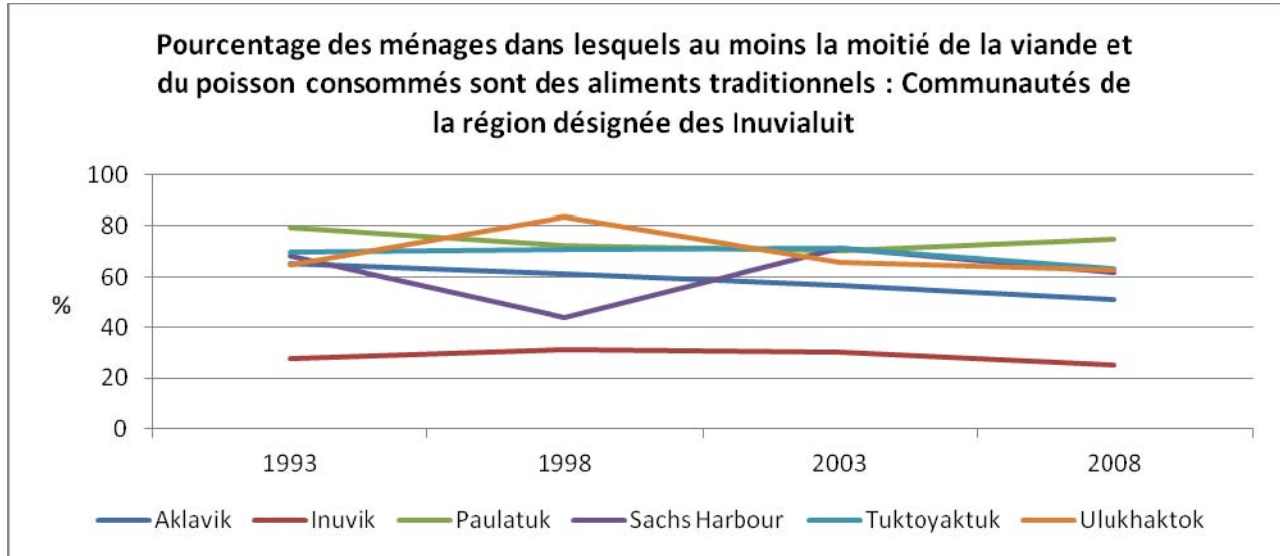


Figure 21 : Pourcentage des ménages dans lesquels au moins la moitié de la viande et du poisson consommés sont des aliments traditionnels dans les communautés de la région désignée des Inuvialuit¹²⁰

¹¹⁹ Inuvik compte une importante population non autochtone, ce qui influence la consommation d'aliments traditionnels.

¹²⁰ *Ibid.*

7. Principaux défis

Bien que des structures aient été instaurées à l'appui des résultats escomptés et que des progrès aient été observés sur le plan économique à la suite des traités modernes, un certain nombre de défis liés à leur mise en œuvre demeurent et affectent directement la mesure dans laquelle les résultats intermédiaires et ultimes sont atteints.

L'une des principales difficultés repose dans la perception que les obligations prévues par les traités n'ont pas été intégralement implantées, ce qui pose des obstacles aux progrès. La Coalition des signataires d'accords sur des revendications territoriales a formulé les observations suivantes :

Les accords sur les revendications territoriales ont été négociés et signés de bonne foi par les signataires autochtones, qui estimaient qu'ils permettraient de reconnaître leurs droits et leurs intérêts à l'égard de leurs territoires traditionnels, et qu'ils marqueraient un tournant en ce qui concerne la situation socioéconomique difficile de plusieurs Autochtones du Canada.

Cependant, au cours des trois dernières décennies, les améliorations grandement nécessaires ne se sont pas matérialisées. De nombreux examinateurs indépendants, y compris le vérificateur général [rapports de 2003 et 2007], le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones [mai 2008] et le rapporteur spécial des Nations Unies sur la situation des droits de l'homme et des libertés fondamentales des populations autochtones [mission au Canada, 2004], ont confirmé que le gouvernement du Canada ne respectait pas ses obligations en vertu de ces accords, ni leur esprit et intention. Par conséquent, les traités modernes ne parviennent pas à atteindre leurs objectifs fondamentaux en matière de développement.

Les membres de la Coalition doivent affronter des défis importants et continus en vue de l'implantation intégrale de ces ententes cruciales. À titre d'exemple, la mise en œuvre du premier traité moderne, la Convention de la Baie-James et du Nord québécois, a véritablement été entreprise un quart de siècle après sa signature, et à la suite de nombreux recours en justice et d'efforts de défense des droits de la part du Grand Conseil des Cris (Eeyou Istchee). Le refus du gouvernement fédéral de développer des mécanismes pour l'implantation complète des accords sur les revendications territoriales constitue une dérogation continue à la promesse fondamentale qui les sous-tend et certains membres de la Coalition se voient obligés à regret de faire appel aux tribunaux. Nunavut Tunngavik Inc., l'organisation représentant les Inuits du Nunavut, poursuit actuellement le gouvernement fédéral pour un milliard de dollars en raison de son omission de mettre en œuvre intégralement l'Accord sur les revendications territoriales du Nunavut de 1993. Cette initiative pourrait être le signe précurseur de ce qui s'en vient, puisque d'autres membres de la Coalition font état d'obstacles institutionnels de taille à l'implantation adéquate et véritable de leurs ententes. Les membres de la

*Coalition des signataires d'accords sur des revendications territoriales demandent simplement que les lois fondamentales du pays – pour employer la formulation convenue avec le gouvernement fédéral – soient respectées.*¹²¹

Le *Rapport Le Point de la vérificatrice générale du Canada* de 2011 a constaté qu'AADNC avait fait preuve d'un plus grand engagement à respecter l'esprit et l'intention des accords sur les revendications territoriales et de mesurer leurs incidences. Le Ministère a aussi renforcé son cadre de coordination de manière à ce que les autres organismes fédéraux comprennent leurs obligations en vertu des ententes¹²². Les données du Système de surveillance des obligations découlant des traités n'étaient pas disponibles au moment de l'évaluation. Par conséquent, aucun examen quantitatif de la mesure dans laquelle le Canada répond à ses obligations dans le cadre des traités modernes n'a été mené.

¹²¹ Tiré du site Web de la Coalition des signataires d'accords sur des revendications territoriales : <http://www.landclaimscoalition.ca/implementation-issues> (24 octobre 2013).

¹²² Juin 2011, *Rapport Le Point de la vérificatrice générale du Canada*, Chapitre 4 – Les programmes pour les Premières nations dans les réserves.

Deuxième section : Volet inuvialuit

8. Introduction

8.1 Aperçu : Les Inuvialuits et la Convention définitive

La région désignée des Inuvialuit compte six communautés : Aklavik, Inuvik, Sachs Harbour, Paulatuk, Tuktoyaktuk et Ulukhaktok. Descendant des Inuits thulés, le peuple inuvialuit a connu de grandes difficultés à la fin du dix-neuvième siècle et a été presque décimé par des maladies exotiques et les répercussions indésirables du contact avec des baleiniers, des commerçants et des missionnaires non autochtones. Faisant foi de sa résilience et de sa force, la population inuvialuite s'est accrue au cours du siècle suivant, une période qui a également été marquée par des mouvements migratoires d'Inupiaq et de non-Autochtones vers les terres inuvialuites. Durant les années 1970 et 1980, les Inuvialuits ont entrepris différents processus visant à faire reconnaître leurs droits à l'existence en tant que peuple autochtone, ce qui a donné lieu à la signature de la Convention définitive des Inuvialuit en 1984. À l'heure actuelle, la population inuvialuite s'élève à environ 5 000 personnes. Ce nombre comprend à la fois celles qui résident à l'intérieur et à l'extérieur de région désignée des Inuvialuit.

La Société régionale inuvialuite a été mise sur pied dans le but d'administrer la Convention et de gérer les affaires collectives des Inuvialuits, y compris leurs terres privées. Elle est régie par un conseil d'administration formé par les présidents des différentes sociétés communautaires et dirigée par un président à temps plein, qui est élu par les membres du conseil d'administration. Le mandat de la Société régionale inuvialuite comporte trois volets : l'investissement et le développement économique; la gérance environnementale des terres et des ressources; et le développement communautaire et social.

Les Inuvialuits jouissent de la propriété exclusive des droits de surface et des droits d'exploitation du sous-sol. La propriété foncière a été confiée à la Société inuvialuit de gestion foncière. Relevant de la Société régionale inuvialuite, l'Administration des terres des Inuvialuit administre et gère le territoire. Pour sa part, la Commission inuvialuit d'administration des terres est responsable de la politique sur l'utilisation de ce dernier. Appuyé par des comités communautaires de chasseurs et de trappeurs, le Conseil inuvialuit de gestion du gibier représente les intérêts collectifs des Inuvialuits en ce qui concerne la gestion des espèces sauvages et de leur habitat dans la région désignée des Inuvialuit. Le Secrétariat mixte des Inuvialuit soutient les conseils de cogestion œuvrant dans la région désignée des Inuvialuit, soit : le Comité d'étude des répercussions environnementales des Inuvialuit; l'Office d'examen des répercussions environnementales; les comités consultatifs de la gestion de la faune (Territoires du Nord-Ouest et versant nord); et le Comité mixte de gestion de la pêche. L'Office des eaux des Territoires du Nord-Ouest, ainsi que plusieurs ministères et organismes fédéraux détiennent également des responsabilités législatives et réglementaires dans la région désignée des Inuvialuit.

La Société inuvialuit de placement et la Société inuvialuit de développement sont pour leur part responsables des investissements et du développement économique. La Société inuvialuit de placement a pour mandat d'investir et de protéger les fonds versés à titre d'indemnisation à la suite des revendications territoriales, de même que toutes ressources additionnelles suivant les instructions de la Société régionale inuvialuite. La Société inuvialuit de développement investit activement dans des compagnies, des entreprises en participation et d'autres initiatives dans le but de générer des profits et d'atteindre ses objectifs de développement, comme consolider et soutenir les économies locales, créer des emplois et favoriser la croissance des entreprises inuvialuites. La Société régionale inuvialuite détient des participations dans des entreprises des secteurs pétrolier et gazier par l'intermédiaire de la Société pétrolière inuvialuit.

Les responsabilités au chapitre du développement social sont réparties entre la division du développement social de la Société régionale inuvialuite, l'Inuvialuit Education Foundation, le Fonds de développement social et l'Inuvialuit Cultural Centre.

8.2 Orientation stratégique et objectifs de la Société régionale inuvialuite

La Convention définitive des Inuvialuit repose sur trois objectifs :

- préserver l'identité culturelle et les valeurs des Inuvialuits au sein d'une société nordique en évolution;
- permettre aux Inuvialuits d'être des participants à part entière de la société ainsi que de l'économie nordique et nationale; et
- protéger et préserver la faune, l'environnement et la productivité biologique de l'Arctique.

En outre, la Société régionale inuvialuite a cerné six valeurs organisationnelles qui orientent la poursuite de ces objectifs, plus précisément :

- la conservation et la croissance des fonds versés à titre de compensation financière dans le cadre de la Convention définitive des Inuvialuit;
- la représentation et la promotion des intérêts des Inuvialuits dans les domaines des relations externes, y compris avec les gouvernements fédéral, territoriaux et municipaux, les organisations circumpolaires et autochtones, le secteur privé et des groupes d'intérêts spéciaux;
- la gérance des terres inuvialuites;
- la création et la mise en œuvre réussie de programmes en matière économique, sociale, culturelle, éducative, de formation et d'emploi profitant aux Inuvialuits;
- la prestation de soutien technique et administratif aux sociétés communautaires et aux bénéficiaires; et
- la promotion des droits et des avantages accordés aux Inuvialuits dans le cadre de la Convention et de la Constitution du Canada (article 35).

Ces objectifs et ces valeurs forment les assises de six stratégies clés. Celles-ci découlent des premiers et guident l'orientation stratégique des activités de la Société régionale inuvialuite :

- renforcer le tissu social et culturel au moyen de programmes faisant la promotion de personnes et de communautés saines qui connaissent et respectent le passé, préservent l'identité culturelle inuvialuite au présent et se tournent vers l'avenir;
- exercer la gérance des terres inuvialuites;
- améliorer la capacité des individus, des familles et des communautés inuvialuits de manière à les aider à développer leur force et leur autonomie, et à atteindre leur plein potentiel en tant que participants à la vie de leur collectivité et à l'économie nordique;
- établir des structures de gouvernance qui favorisent l'autodétermination et permettent aux Inuvialuits d'être des partenaires égaux et à part entière au sein de l'économie et de la société nordiques et nationales, et y participer;
- cerner, exploiter et promouvoir des débouchés économiques durables au profit de tous les Inuvialuits; et
- fournir une surveillance de la gestion des ressources humaines, matérielles et financières du Groupe des sociétés inuvialuites.

Les objectifs, les valeurs et les stratégies de la Convention définitive des Inuvialuit et de la Société régionale inuvialuite offrent un cadre orientant leurs activités. Les valeurs et les stratégies témoignent de la façon dont les Inuvialuits ont interprété les objectifs généraux de la Convention par rapport à l'orientation opérationnelle de la Société.

La Société régionale inuvialuite a reçu une indemnisation financière de 152 millions de dollars dans le cadre de la Convention définitive des Inuvialuit. Ces fonds ont été distribués entre plusieurs entreprises commerciales et un fonds de placement.

Tableau 11 : Aperçu de la valeur nette du Groupe des sociétés inuvialuites (2011)¹²³

Organisation/organisme	Capital initial	Valeur actuelle
Société inuvialuit de développement	15 millions \$ (1977)	+ de 209 millions \$
Société inuvialuit de placement	114 millions \$	311 millions \$
Fonds de développement social des Inuvialuits	7 millions \$	7 millions \$
Société pétrolière inuvialuit	21 millions \$	47 millions \$
Société inuvialuit de gestion foncière	--	33 millions \$
Autre	--	14 millions \$

¹²³ Kinney, 2011; entrevues N-5, N-10.

Tableau 12 : Avantages directs pour les bénéficiaires – 17 425 000 \$ en 2011

Organisation/organisme	Valeur en dollars	État
Groupe de la Société inuvialuit de développement	7 830 000 \$	Employés
Inuvik Gas Ltd	420 000 \$	Employés
SRI, Société inuvialuit de placement, Société inuvialuit de gestion foncière, Division du développement social	3 400 000 \$	Employés
SRI	746 400 \$	Directeurs et membres des comités
Inuvialuit Education Foundation (Fondation de l'éducation inuvialuit)	247 700 \$	Étudiants
Programme de développement social des Inuvialuit	157 900 \$	Aînés
Fiducie inuvialuit	2 019 000 \$	Bénéficiaires âgés de 18 ans et plus
Programme d'aide aux exploitants inuvialuits	212 000 \$	Exploitants des ressources terrestres
Sociétés communautaires	1 183 000 \$	Frais administratifs de l'organisation
Programme d'aide aux aînés	23 000 \$	Aînés
Autres : Dons, programme d'aide aux funérailles, fonds relatifs aux conséquences sociales, Inuvialuit Communications Society, achats d'œuvres d'art	1 186 000 \$	Plusieurs organisations et individus

Tableau 13 : Frais administratifs annuels de la Société régionale inuvialuite (2011-2012)¹²⁴

Organisation	Montant
SRI	12 825 000 \$
Sociétés communautaires	1 183 000 \$

¹²⁴ Entrevue N-10; rapport annuel de la SRI, 2011-2012 : <http://www.irc.inuvialuit.com/publications/publications.html>

Figure 22 : Carte de la région désignée des Inuvialuit

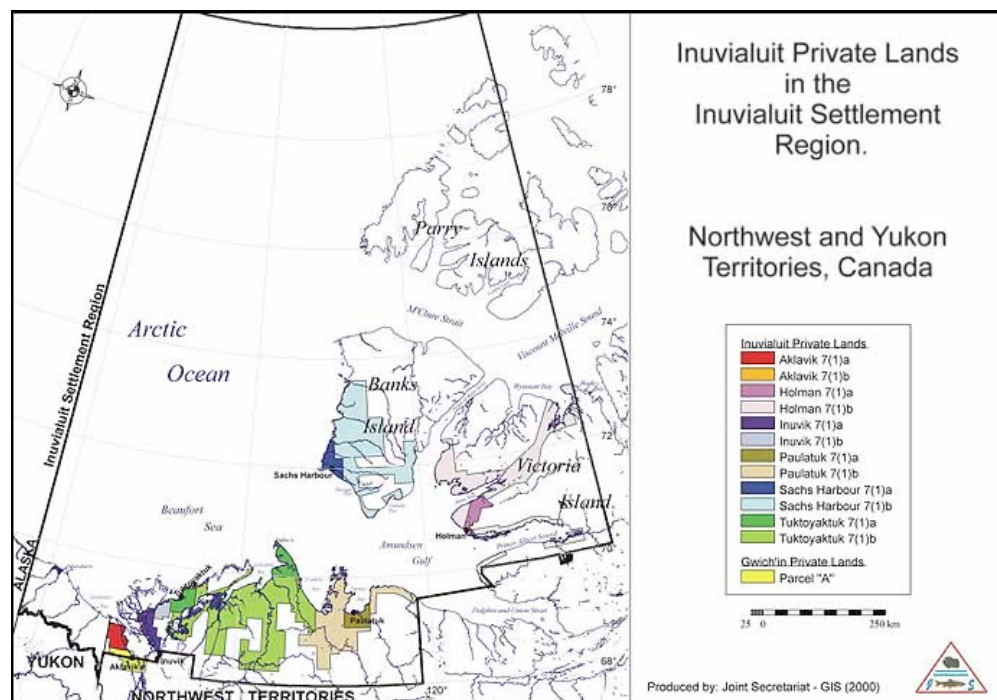


Tableau 14 : Aperçu socioéconomique des collectivités inuvialuites

Collectivité	Population (2010)	Taux d'emploi (2009)	Taux de participation (2009)	% ayant travaillé plus de 26 semaines durant l'année précédente (2009)	Revenu d'emploi moyen (2009)	Foyers consommant 50 % ou plus de produits de la chasse ou de la pêche (2008)
Aklavik	658	36 %	53 %	53 %	29 109,38 \$	51 %
Inuvik	3552	71 %	79 %	78 %	52 123,19 \$	25 %
Paulatuk	336	47 %	55 %	54 %	25 700,00 \$	75 %
Sachs Harbour	134	69 %	80 %	60 %	x	62 %
Tuktoyaktuk	916	44 %	60 %	58 %	30 686,05 \$	63 %
Ulukhaktok	472	43 %	54 %	55 %	27 000,00 \$	63 %

Source : Bureau des statistiques des Territoires du Nord-Ouest; la marque « x » signale la suppression d'une valeur. (Source : SRI, 2012)¹²⁵.

¹²⁵ Société régionale inuvialuite. 2012. *The Economic Life of Inuvialuit Households, 2012 Paulatuk Study*. Inuvik : Personne-ressource à la SRI : B. Simpson.

9. Méthodologie

Le présent document a pour objet de mesurer les progrès de la Société régionale inuvialuite vers l'atteinte des objectifs de la Convention définitive des Inuvialuit. Ces objectifs sont les suivants :

- préserver l'identité culturelle et les valeurs des Inuvialuits au sein d'une société nordique en évolution;
- permettre aux Inuvialuits d'être des participants à part entière de la société ainsi que de l'économie nordique et nationale; et
- protéger et préserver la faune, l'environnement et la productivité biologique de l'Arctique.

9.1 Cadre d'évaluation

Une évaluation indique une mesure par rapport à un cadre de référence déterminé. À l'heure actuelle, aucun cadre objectif n'a été établi pour mesurer les progrès réalisés vers l'atteinte des objectifs de la Convention définitive des Inuvialuit. Cela est raisonnable si l'on tient compte du fait que ceux-ci sont généraux, interreliés et continus. Au lieu de recourir à un cadre de référence, une évaluation de leur état d'avancement a plutôt été entreprise. De façon plus particulière, la présente recherche se penche sur la façon dont les progrès sont réalisés en ce qui concerne :

- l'implantation des dispositions de la Convention; et
- la mesure dans laquelle les opérations de la Société régionale inuvialuite sont orientées par ses valeurs et ses stratégies, tout en maintenant des liens avec les objectifs de la Convention.

Cette approche repose sur la reconnaissance de la relation entre le Canada et les Inuvialuits que symbolise la Convention définitive des Inuvialuit. Les objectifs de cette dernière définissent la vision des résultats qui devraient découler de sa mise en œuvre.

Bien que certains éléments de la Convention contribuant à la réalisation de ses objectifs constituent des activités de mise en œuvre distinctes et contractuelles pouvant être exécutées par les partenaires, les « progrès » vers l'atteinte des objectifs de la Convention sont itératifs. Ils sont accomplis et peaufinés de façon constante grâce au travail en coopération des partenaires à cette dernière. Cette approche est rendue nécessaire en partie par la nature même de l'accord sur les revendications territoriales, qui reconnaît les obligations et les droits existants et permanents des partenaires. Elle est aussi en partie exigée par le fait que le libellé des dispositions juridiques a obligé les partenaires à prendre part de façon respectueuse et constante à un dialogue et à la prise de décisions quant à leur application et à la façon de les satisfaire, compte tenu de la nature dynamique de la situation des Inuvialuits.

Le présent rapport ne se centre pas sur des mesures quantitatives du succès, même si elles sont utilisées à titre de preuves pour étayer l'analyse. Il met plutôt en lumière les forces qui favorisent les progrès vers l'atteinte des objectifs de la Convention définitive des Inuvialuit, ainsi que les menaces qui les sapent ou les ralentissent. Cette approche est mise en œuvre en se concentrant sur les questions de la terre, des institutions et des domaines socioéconomiques à la lumière de ce qui suit :

- Forces : Il s'agit des forces actuelles et de leur relation qui sont perçues par les partenaires comme contribuant aux progrès.
- Menaces : Il s'agit des faiblesses et des problèmes qui sont perçus comme ayant des répercussions négatives sur les progrès.

Cet exercice vise à fournir aux partenaires à la Convention une meilleure compréhension de leur relation et de leurs approches institutionnelles respectives, et de la façon dont, prises ensemble, celles-ci contribuent aux progrès ou les minent. Il revient aux partenaires de déterminer de quelle façon les constatations seront intégrées à leurs actions alors qu'ils poursuivent leur collaboration en vue de la mise en œuvre de la Convention.

9.2 Méthodologie

La recherche nécessaire à cette évaluation a été menée entre mars et juillet 2013. Elle se fonde sur les dix-sept questions dégagées dans la matrice originale, qui a été créée de concert par AADNC et la Société régionale inuvialuite. Cette dernière était réticente à consacrer un trop grand nombre d'heures de travail à la recherche et aux entrevues, car le gouvernement du Canada a déjà ignoré les recommandations d'évaluations précédentes, malgré les ressources humaines importantes de la Société régionale inuvialuite avait investi dans ces initiatives. L'évaluation a été menée par Fox Consulting Ltd.

Les entrevues ont duré de 25 minutes à 2,5 heures. Plusieurs questions de suivi ont été transmises aux répondants, qui ont ensuite envoyé leurs réponses. Les personnes interrogées (de N-1 à N-11) travaillent pour la Société régionale inuvialuite et le gouvernement du Canada. Cette méthode a permis de produire des données ethnographiques et de corroborer certains enjeux découlant des éléments de preuve mis en relief dans la documentation et les entrevues. Les questions posées lors des entrevues ont été élaborées en fonction de celles figurant dans la matrice d'évaluation.

Une revue approfondie de la documentation a été effectuée. Elle a porté, d'une part, sur des documents, des rapports et des publications internes de la Société régionale inuvialuite et, d'autre part, sur de la documentation spécialisée traitant du développement des capacités en matière de cogestion, d'institutions et de gouvernance, ainsi que sur le développement économique chez les Inuvialuits et les autochtones canadiens et étrangers.

Ces différentes sources de données forment la base de l'évaluation. L'analyse a consisté à relever les enjeux récurrents, les thèmes ou les facteurs particuliers dans chacune des sources de données, en plus de cerner les mesures quantitatives pertinentes pour répondre aux questions posées dans le cadre de l'évaluation.

10. Terres et ressources : propriété, accès et gestion

10.1 Harmonisation avec les objectifs de la Convention définitive des Inuvialuit

Le système de cogestion et de gestion foncière établi aux termes de la Convention définitive des Inuvialuit s'harmonise avec le troisième objectif de cette dernière, soit :

- protéger et préserver la faune, l'environnement et la productivité biologique de l'Arctique.

Les deux questions abordées dans cette section sont les suivantes :

1. Quelles initiatives sont en cours pour gérer la propriété des terres et des ressources, ainsi que l'accès à celles-ci?
2. Comment ces initiatives contribuent-elles à l'atteinte des objectifs de la Convention définitive des Inuvialuit?

La gestion de la propriété des terres et des ressources, ainsi que l'accès à celles-ci, est un rôle régi par les termes de la Convention, de la législation et de la réglementation applicables du gouvernement et, plus particulièrement, par le financement disponible au sein des organisations détenant ces responsabilités.

Ainsi, ces questions sont abordées par la description des structures institutionnelles, des rôles et des responsabilités, ainsi que des mandats des organisations assumant la gestion des terres et des ressources. La description tient aussi compte des facteurs contextuels qui ont une incidence sur la capacité de ces entités à s'acquitter de leurs responsabilités de manière significative et efficace. Du point de vue de la Société régionale inuvialuite, si les questions n^{os} 1 et 2 s'harmonisent avec le troisième objectif de la Convention, le travail effectué par ces organisations a aussi des répercussions sur les deux premiers objectifs, soit :

- préserver l'identité culturelle et les valeurs des Inuvialuits au sein d'une société nordique en évolution; et
- permettre aux Inuvialuits d'être des participants à part entière de la société ainsi que de l'économie nordique et nationale.

La section suivante décrit en premier lieu le régime actuel de gestion des terres et des ressources, puis les forces et les menaces qui ont un effet sur sa capacité à contribuer efficacement à l'atteinte des objectifs de la Convention définitive des Inuvialuit.

Systeme de cogestion

La cogestion vise à promouvoir la coopération entre la Société régionale inuvialuite et le gouvernement en ce qui concerne le contrôle partagé des processus décisionnels au sujet de la gestion des terres et des ressources. Le système de cogestion en vigueur dans la région désignée des Inuvialuit diffère de celui en usage dans le reste des T. N.-O. Il a été instauré aux termes des chapitres 7 à 15 de la Convention définitive des Inuvialuit. Dans la région désignée des Inuvialuit, les terres et les eaux sont gérées et réglementées par une combinaison d'organismes et d'instruments législatifs inuvialuits, fédéraux, territoriaux et de cogestion.

Les organismes de cogestion comprennent les suivants :

- le Conseil consultatif de gestion de la faune (Territoires du Nord-Ouest);
- le Conseil consultatif de gestion de la faune (versant nord);
- le Comité mixte de gestion de la pêche;
- le Comité d'étude des répercussions environnementales; et
- l'Office d'examen des répercussions environnementales.

Les organismes inuvialuits comprennent les suivants :

- le Secrétariat mixte des Inuvialuit;
- le Conseil inuvialuit de gestion du gibier;
- l'Administration des terres des Inuvialuit; et
- les comités de chasseurs et de trappeurs.

Les organismes territoriaux comprennent le suivant :

- le ministère de l'Environnement et des Ressources naturelles.

Les organismes fédéraux comprennent les suivants :

- l'Office des eaux des Territoires du Nord-Ouest;
- le ministère des Pêches et des Océans;
- Affaires autochtones et Développement du Nord Canada; et
- Environnement Canada.

Le gouvernement fédéral a compétence sur les terres et les eaux de la Couronne au sein de la région désignée des Inuvialuit. Sa législation en matière d'évaluation environnementale y est applicable, tout comme les pouvoirs légaux du Comité d'étude des répercussions environnementales et de l'Office d'examen des répercussions environnementales. À titre d'exemple, l'Office national de l'énergie et l'Agence canadienne d'évaluation environnementale régiraient à la lumière de leur législation respective et dans certaines circonstances les évaluations environnementales, les processus décisionnels et les conditions imposées à l'utilisation des terres.

Tableau 15 : Présence en ligne des institutions inuvialuites et de cogestion responsables de la gestion des terres et des ressources

Organisme	Site Web
Comité d'étude des répercussions environnementales	http://www.screeningcommittee.ca/about/about.html
Office d'examen des répercussions environnementales	http://www.eirb.ca/
Secrétariat mixte des Inuvialuit	http://www.jointsecretariat.ca/
Conseil inuvialuit de gestion du gibier	http://www.jointsecretariat.ca/igc.html
Administration des terres des Inuvialuit	http://www.inuvialuitland.com
Conseil consultatif de gestion de la faune (Territoires du Nord-Ouest)	
Conseil consultatif de gestion de la faune (versant nord)	http://www.wmacns.ca/wmac/council/
Office des eaux des Territoires du Nord-Ouest	http://www.nwtwb.com/

Système d'administration des terres

La Convention définitive des Inuvialuit reconnaît que les terres ainsi que les droits connexes appartiennent aux Inuvialuits. Les terres inuvialuites sont distinguées d'après les dispositions de la Convention décrivant les droits. Elles sont couramment désignées comme les terres décrites aux alinéas 7(1)a) et 7(1)b). Ayant son siège à Tuktoyaktuk, l'Administration des terres des Inuvialuit a été mise sur pied pour administrer les terres et fournir un mécanisme pour leur utilisation et leur accès. Son personnel technique et administratif compte environ sept personnes. Une commission intégrée par sept membres formule des recommandations en matière de politiques à l'intention de la Société régionale inuvialuite dans le but d'orienter la prise de décisions annuelles et stratégiques.

La Convention a instauré un système efficace pour l'octroi de permis d'utilisation des terres. Celui-ci se fonde sur un processus de soumission en ligne permettant l'examen de la demande par du personnel technique, la consultation des communautés et des intervenants touchés, ainsi que la soumission par les demandeurs de renseignements supplémentaires destinés aux parties intéressées. Les autorisations accordées par l'Administration des terres des Inuvialuit tiennent compte des intérêts exprimés par les intervenants.

L'Administration des terres des Inuvialuit est financée par la Société régionale inuvialuite.

Tableau 16 : Activités de l'Administration des terres des Inuvialuit, 2009-2011¹²⁶

Activité	2009-2010	2010-2011
Nouvelles demandes d'utilisation des terres	23	25
Renouvellements de permis accordés	48	34
Nombre de contrôleurs environnementaux embauchés	11	6

Administration des terres des Inuvialuits

L'Administration des terres des Inuvialuit est la division de la Société régionale inuvialuite responsable de la gestion et de l'administration des terres appartenant aux Inuvialuits au sein de la région désignée des Inuvialuit. Cette dernière constitue la zone terrestre et aquatique visée par l'accord sur les revendications territoriales connu comme la « Convention définitive des Inuvialuit », qui a été conclue par les Inuvialuits et le gouvernement du Canada. La *Loi sur le règlement des revendications des Inuvialuit de la région ouest de l'Arctique* (1984) fournit un cadre pour la mise en œuvre de la Convention définitive des Inuvialuit. Les Inuvialuits forment le peuple autochtone qui a traditionnellement fait usage des terres se trouvant dans la région désignée des Inuvialuit.

Ils détiennent dans cette dernière des terres d'une étendue de 35 000 pieds carrés. Ils possèdent les droits de surface et les droits d'exploitation du sous-sol sur une superficie de 5000 pieds carrés (soit les terres décrites à l'alinéa 7(1)a)) et les droits de surface (y compris les droits d'utilisation des ressources granulaires) sur une autre étendue de 30 000 pieds carrés (soit les terres décrites à l'alinéa 7(1)b)). Les autres terres (ainsi que les droits d'exploitation du sous-sol des terres décrites à l'alinéa 7(1)b)) demeurent la propriété et sous le contrôle de la Couronne fédérale, sauf les terres des hameaux qui relèvent du gouvernement des Territoires du Nord-Ouest.

Tout accès aux terres inuvialuites par plus d'une personne ou pour une période prolongée requiert une autorisation des Inuvialuits. Ainsi, l'Administration des terres des Inuvialuit est responsable d'accorder les droits d'accès aux terres décrites aux alinéas 7(1)a) et 7(1)b).

L'administration des droits se rapportant aux terres de la Couronne relève principalement de plusieurs organismes fédéraux et territoriaux. Les Inuvialuits sont généralement invités à fournir leurs commentaires sur les demandes soumises.

¹²⁶ Entrevue N-3; rapport annuel de la Société régionale inuvialuite, 2009 : <http://www.irc.inuvialuit.com/publications/publications.html>

Revue de la documentation

De nombreux documents ont été produits sur la cogestion au Canada depuis les années 1970, dont plusieurs se penchent sur l'expérience d'organismes de cogestion établis en vertu de la Convention définitive des Inuvialuit ou d'autres accords sur les revendications territoriales conclus avec des groupes inuits ou nordiques¹²⁷. Cette documentation s'articule autour de l'analyse institutionnelle de la fonctionnalité des régimes de cogestion;¹²⁸ du rôle de cette dernière dans la prise de décisions concernant les ressources destinées à la gérance des populations fauniques;¹²⁹ et du rôle des organismes de cogestion en ce qui concerne l'extraction des ressources et les activités humaines, et de leurs répercussions sur les terres, la faune et les ressources¹³⁰.

D'autres documents de recherche appartenant à la documentation parallèle et n'ayant pas été évalués par des pairs ont été produits dans le cadre de la planification de projets d'extraction de ressources, ainsi que des processus connexes d'évaluation environnementale et de planification socioéconomique¹³¹.

¹²⁷ Scott, Colin (éditeur). 2001. *Aboriginal Autonomy and Development in Northern Quebec and Labrador*. Vancouver : UBC Press; Usher, Peter J. 1993. « The Beverly-Kamanuriak Caribou Management Board: An Experience in Co-Management », Tiré de Julian T. Inglis (éditeur), *Traditional Ecological Knowledge Concepts and Cases*. Ottawa : Musée canadien des civilisations; Berkes, F. et D. Armitage, 2010. Co-management institutions, knowledge and learning: adapting to change in the Arctic. *Etudes/Inuit/Studies* 34 : pp. 109-131; Notzke, Claudia, 1995. « The Resource Co-Management Regime in the Inuvialuit Settlement Region », tiré de *Northern Aboriginal Communities: Economies and Development*, Peter Douglas Elias (éditeur). Concord : Captus Press.

¹²⁸ Armitage, Derek, Fikret Berkes, Aaron Dale, Erik Kocho-Schellenberg, Eva Patton, « Co-management and the co-production of knowledge: Learning to adapt in Canada's Arctic », *Global Environmental Change*. Volume 21, numéro 3, août 2011, pp. 995–1004; Natcher, David, Davis, S. et Hickey, C., (2005), Co-management: managing relationships, not resources, *Human Organization* 64 (3), pp. 240-250; Morrow, Phyllis et Chase Hensel. 1992. « Hidden Dissension: The Linguistic Negotiation of Minority-Majority Relationships. » *Arctic Anthropology*; White, Graham, 2002. « Treaty Federalism in Northern Canada: Aboriginal –Government Land Claims Boards. » *Publius: Journal of Federalism*. Vol. 32(3) : pp. 89-114.

¹²⁹ Berkes, Fikret et R.S. Pomeroy. « Two to tango: The role of government in fisheries co-management », *Marine Policy*, volume 21, numéro 5, septembre 1997, pp. 465–480; Usher, Peter J. 1993, « Northern Development, Impact Assessment and Social Change » tiré d'Anthropology, Public Policy and Native Peoples in Canada. Éditeurs : James Waldram et Noel Dyck. Montréal : MQUP; Pinkerton, E. 1998. *Integrated Management of a Temperate Rainforest Ecosystem Through Wholistic Forestry: A British Columbia Example*. Tiré de Fikret Berkes et Carl Folke (éditeurs). *Linking Social and Ecological Systems: Institutional Learning for Resilience*. Cambridge University Press, pp. 363-389

¹³⁰ Armitage, *et al*, 2011; Scott, Colin. 2001. (éditeur) *Aboriginal Autonomy and Development in Northern Quebec and Labrador*. Vancouver : UBC Press.

¹³¹ Kavik-Axys Inc., *Cumulative Effects Assessments in the Inuvialuit Settlement Region: Current and Potential Capability*. Inuvik, T. N.-O. Janvier 2002; Société régionale inuvialuite. Mackenzie Gas Impact Fund Regional Investment Plan. Version 6.8, septembre 2008

Cette documentation aborde différents aspects de la cogestion à l'intérieur des structures ayant été conçues dans le cadre des accords sur les revendications territoriales, y compris les questions de la prise de décisions, les relations de pouvoir, le développement institutionnel, l'autodétermination et l'autonomie politique. L'utilisation des approches et des institutions inuvialuites de cogestion à titre d'études de cas est fréquente¹³². Cela est probablement attribuable en partie à plusieurs facteurs, notamment les suivants :

- ayant été instauré en vertu de la Convention (1984), le système de cogestion fonctionne depuis maintenant près de 30 ans;
- le régime de cogestion se trouve pleinement intégré au sein de la région désignée des Inuvialuit et sa compétence s'étend seulement à celle-ci (à l'exception de certains chevauchements au Yukon), ce qui en fait un sujet intéressant pour les chercheurs en vue d'une étude de cas ciblée;
- les responsabilités sur lesquelles repose ce régime traversent les fonctions de gestion dans une gamme de contextes (humain, faunique, écosystémique, économique) et à une variété d'échelles (locale, régionale, pluri-gouvernementale), et elles peuvent inclure une multitude de participants (animaux, humains, Inuvialuits, non-Autochtones, multinationales) pour aborder différents enjeux ou projets (gestion de la faune, extraction des ressources, développement des infrastructures); et
- ce régime s'applique à des populations humaines relativement éparses, réparties dans de petits villages qui se caractérisent par des modèles ruraux de développement socioéconomique, une diversité biologique importante, de même que la présence de grandes populations fauniques qui sont souvent migratrices et se révèlent indispensables aux activités de subsistance des Autochtones.

La documentation révèle qu'en plus des nombreux enjeux soulevés par la cogestion et qui orientent l'amélioration et le développement continu des institutions¹³³, le système de cogestion a des effets positifs, notamment en raison de la participation des utilisateurs des terres et des détenteurs de connaissances aux processus décisionnels, ce qui mène que les stratégies de gestion soient établies en collaboration avec les intervenants.

¹³² Usher, Peter J. 1993, « Northern Development, Impact Assessment and Social Change », tiré d'Anthropology, Public Policy and Native Peoples in Canada. Éditeurs : James Waldrum et Noel Dyck. Montréal : MQUP; Usher, Peter J. 1993. « The Beverly-Kamanuriak Caribou Management Board: An Experience in Co-Management », Tiré de Julian T. Inglis (éditeur), Traditional Ecological Knowledge Concepts and Cases. Ottawa : Musée canadien de la nature; White, Graham, 2002. « Treaty Federalism in Northern Canada: Aboriginal –Government Land Claims Boards. » *Publius: Journal of Federalism*. Vol. 32(3) : pp. 89-114.

¹³³ Nadasdy, Paul. 2003. *Hunters and Bureaucrats: Power, Knowledge, and Aboriginal-State Relations in the Southwest Yukon*. Vancouver : University of British Columbia Press; Kavik-Axys Inc., *Cumulative Effects Assessments in the Inuvialuit Settlement Region: Current and Potential Capability*. Inuvik, T. N.-O. Janvier 2002.

À titre d'exemple, les efforts soutenus visant à susciter la participation des jeunes et des détenteurs de connaissances locaux aux efforts de recherche sur la gestion des terres et de la faune ont produit des résultats ayant favorisé l'emploi, l'éducation et la préservation culturelle. Cette constatation a été corroborée par les personnes interrogées¹³⁴. Des observateurs remarquent qu'une approche coopérative permet la diffusion des connaissances et une influence sur les processus décisionnels, ce qui renforce les assises d'un système perçu comme étant à la fois efficace et équitable en ce qui concerne le partage des pouvoirs. Ces remarques sont conformes aux données recueillies dans le cadre des entrevues avec des intervenants.

Une autre constatation issue de la recherche et mise en relief par des intervenants indique que les mandats des organismes de cogestion sont assez vagues en raison de la définition imprécise de leurs responsabilités. Parmi les exemples précis fournis dans la documentation et les entrevues, mentionnons le fait que le Comité d'étude des répercussions environnementales et l'Office d'examen des répercussions environnementales sont tenus d'exercer leurs fonctions « dans les meilleurs délais ». Ils doivent aussi déterminer les critères constituant des « effets négatifs importants sur l'environnement ». Ce manque d'orientation les rend vulnérables aux critiques des intervenants et aux pressions indues lorsque le volume de travail est élevé¹³⁵.

10.2 Forces

Longévité et stabilité

« Les représentants de l'industrie savent peut-être quelles seront nos réponses. Il est possible qu'ils ne soient pas d'accord avec celles-ci. Ils savent toutefois qu'ils obtiendront la même réponse, parce que nos organisations sont solides et stables. Cette fiabilité réduit leurs risques et augmente leur confiance. »¹³⁶

Tous les organismes de cogestion ainsi que l'Administration des terres des Inuvialuit font preuve d'un haut niveau de développement stratégique et institutionnel grâce à l'expérience qu'ils ont acquise durant trente ans. Plusieurs facteurs ont contribué à instaurer un système efficace et respecté des intervenants, notamment de saines structures de gouvernance; des voies claires de communication, de rapports et de prise de décisions; ainsi qu'un effectif stable dont les rôles et les plans de travail sont bien définis.

¹³⁴ Entrevue N-3; Kocho-Schellenberg, John Erik, 2010. Understanding the Evolution of Beluga Entrapment Co-Management in the Inuvialuit Settlement Region using Social Network Analysis. Thèse pour l'obtention du grade de M.Sc., faculté des cycles supérieurs. Winnipeg : Université du Manitoba.

¹³⁵ Kavik-Axys Inc., *Cumulative Effects Assessments in the Inuvialuit Settlement Region: Current and Potential Capability*. Inuvik, T. N.-O. Janvier 2002.

¹³⁶ Entrevue N-3.

Au chapitre des fonctions de gestion des terres des Inuvialuits, il a été signalé que le « leadership donne le ton » de leur fonctionnement en ce qui concerne la stabilité, l'uniformité, la transparence et la reddition de comptes. Cela se traduit par une plus grande volonté de travailler avec les intervenants comme les communautés, les gouvernements et l'industrie. Celle-ci découle de la confiance générée par le respect constant de normes professionnelles reconnues, qui se matérialise dans la grande qualité du travail produit par les institutions. Cette situation se voit favorisée par le fait que la Société régionale inuvialuite permet aux institutions de réaliser leur travail tout en respectant leurs processus et leurs résultats institutionnels.

Relations

La stabilité qui caractérise le système foncier et de cogestion adopté dans la région désignée des Inuvialuit a contribué à l'établissement de relations étroites marquées par la confiance entre les partenaires, les institutions et les intervenants de la cogestion, plus particulièrement les communautés. Ces relations ont rehaussé le développement des capacités parmi les bénéficiaires inuvialuits. À titre d'exemple, l'Administration des terres des Inuvialuit travaille en étroite collaboration avec AADNC et l'Office des eaux des Territoires du Nord-Ouest en ce qui concerne l'octroi de permis pour l'utilisation des terres et des eaux sur les terres de la Couronne. Le fait d'être une organisation respectée permet de tirer parti de cette réputation au moment d'établir des relations et de négocier avec les intervenants lorsque des questions sont soulevées.

Confiance des intervenants externes

Les répondants ont confirmé que la région désignée des Inuvialuit est largement considérée comme un endroit « sûr » pour faire des affaires (p. ex. extraction des ressources) en raison de trois facteurs : son système de cogestion et de réglementation fonctionne depuis presque trente ans et est reconnu comme étant stable et efficace; le leadership est solide et uniforme; et les décisions prises sont cohérentes et mises en œuvre. La prévisibilité, la capacité et la constance des organisations de gestion des terres et des ressources leur ont permis de gagner le respect des intervenants.

Cette situation a évolué avec le temps. À titre d'exemple, ce n'est qu'en l'an 2000 que l'Administration des terres des Inuvialuit a entrepris une réforme institutionnelle majeure et a redéfini le mandat de la Commission inuvialuit d'administration des terres de manière à ce qu'il se centre davantage sur l'élaboration des politiques plutôt que sur l'octroi de permis. À l'heure actuelle, les décisions relatives aux permis sont prises par du personnel technique, qui est responsable de l'application des politiques établies par la Commission. Avant ce changement, les décisions en matière de permis étaient inconstantes, ce qui a fait en sorte que l'Administration des terres des Inuvialuit était perçue comme étant moins stable et fiable que les autres institutions participant à la cogestion. La politique instaurée par la Commission a introduit une approche stratégique dans les processus décisionnels et a amélioré la transparence, ce qui a rehaussé la crédibilité de l'organisation.

Développement des capacités, éducation des jeunes et emploi

Le développement des capacités du personnel technique s'est révélé un défi. Cette difficulté est courante au sein des organisations nordiques et géographiquement isolées. Cependant, le système de cogestion a fourni aux Inuvialuits de meilleures possibilités de participation, alors que les organisations ont eu l'occasion de soutenir et d'encourager le développement des capacités, plus particulièrement auprès des jeunes. Des personnes interrogées ont fait part de certaines constatations déjà formulées dans des travaux de recherche et la documentation parallèle en ce qui concerne le travail important qui est effectué pour le développement des connaissances et des capacités entre les adultes et les jeunes inuvialuits, ainsi que le personnel technique et les chercheurs, notamment au moyen du perfectionnement et du transfert d'information au sujet des connaissances autochtones et des méthodes scientifiques.

Ayant pour mandat de mener des recherches, d'exercer une surveillance et de fournir des analyses techniques, le système de cogestion offre de nombreuses occasions aux jeunes et aux Inuvialuits de prendre part aux études, de réaliser de la recherche, et de participer à des conférences et des ateliers portant sur différentes questions touchant la gestion des ressources. Des emplois sont ainsi créés pour les aînés, les adultes et les jeunes. Cette situation offre également aux jeunes une expérience de travail et des connaissances pertinentes au regard de leurs activités et de leurs valeurs culturelles. Elle peut également contribuer de manière importante aux objectifs et aux choix culturels et occidentaux en matière d'éducation.

Plusieurs études et stratégies exigeant la participation de la communauté et fournissant du travail à des chercheurs, à des traducteurs et à du personnel administratif ont été entreprises par les organismes de cogestion. Il a été remarqué que ces processus ont permis aux Inuvialuits d'avoir davantage confiance en leurs connaissances et en leur légitimité au moment de fournir une expertise et de participer à la prise de décisions, et de répartir les pouvoirs au sein des collectivités et des communautés de détenteurs de connaissances. Une participation en réseau aussi forte aide à rehausser la légitimité des conseils de cogestion (p. ex. les résidents sentent qu'ils sont inclus et qu'ils prennent part au travail de l'organisation), ainsi qu'à réduire les répercussions des déséquilibres des pouvoirs inhérents aux mandats législatifs et aux structures institutionnelles. À titre d'exemple, les décisions définitives qui relèvent d'un ministre fédéral ne sont pas perçues comme imprévisibles lorsqu'elles tiennent compte de recommandations bien documentées émanant d'une organisation stable et respectée dans laquelle les Inuvialuits ont une grande influence.

Tableau 17 : Stratégies, projets et rapports des institutions de gestion des terres et des ressources

Organisation	Stratégie/rapport de recherche
Administration des terres des Inuvialuit	http://www.inuvialuitland.com/resources/Husky_Lakes_Special_Cultural_Area_Criteria.pdf
Comité d'étude des répercussions environnementales	Plans de conservation communautaires http://www.screeningcommittee.ca/resources/reports.html Guide d'évaluation des effets cumulatifs http://www.screeningcommittee.ca/pdf/KA063_proponents.pdf Étude décennale sur la récolte http://www.screeningcommittee.ca/resources/reports.html
Office d'examen des répercussions environnementales	Plan stratégique de l'Office d'examen des répercussions environnementales http://www.eirb.ca/ Lignes directrices sur l'évaluation environnementale http://www.eirb.ca/ La participation des populations autochtones aux évaluations environnementales http://www.eirb.ca/ Protocole d'entente avec le ministre de l'Environnement sur l'approbation de la substitution de processus http://www.eirb.ca/
Comité mixte de gestion de la pêche	Études sur les récoltes, surveillance des récoltes, contributions à des projets de loi pertinents. Les rapports annuels sont accessibles à l'adresse suivante : http://www.fjmc.ca/
Conseil inuvialuit de gestion du gibier	Les rapports sur les activités sont accessibles à l'adresse suivante : http://www.jointsecretariat.ca/documents.html
Conseil consultatif de gestion de la faune - Territoires du Nord-Ouest	Les rapports sur les activités sont accessibles à l'adresse suivante : http://www.jointsecretariat.ca/wmacnwt.html
Conseil consultatif de gestion de la faune - versant nord	L'information sur les projets et les bases de données, ainsi que des renseignements supplémentaires sont accessibles à l'adresse suivante : http://www.wmacns.ca/resources/
Office des eaux des Territoires du Nord-Ouest	Plan stratégique http://www.nwtwb.com/Downloads/2010-2013_Strategic_Plan.pdf
Société régionale inuvialuite	Base de données des travaux de recherche et des publications portant sur les Inuvialuits créée en coopération avec l'Institut arctique de l'Amérique du Nord. Base de données de la région désignée des Inuvialuit : http://www.aina.ucalgary.ca/isr/
Autres initiatives	Coopérative du savoir écologique des plateaux arctiques

pertinentes	http://www.taiga.net/coop/ Office d'évaluation environnementale et socioéconomique du Yukon http://www.yesab.ca/index.html Conseil de gestion de la harde de caribous de la Porcupine http://www.taiga.net/pcmb/index.html Évaluation environnementale régionale de Beaufort http://www.beaufortrea.ca Plan d'action stratégique régional de la mer de Beaufort http://www.bsstrpa.ca/pdf/bsstrpa/BSSrPA%20RPA%20March2009.pdf
--------------------	--

Autonomie financière de la Société régionale inuvialuite

« Nous recevons un financement d'une année à l'autre, mais les approches employées à cet effet par AADNC sont incohérentes, notamment en ce qui concerne les niveaux de financement et l'assurance que les fonds seront versés au moment opportun. La Société régionale inuvialuite peut nous soutenir [lorsque le financement ne nous parvient pas à temps], car elle a la capacité financière de le faire. D'une manière essentielle, la Société porte un fardeau très lourd pour garantir une gestion foncière stable et cohérente dans la région désignée des Inuvialuit »

La section suivante contient plus d'information sur les besoins en matière de ressources. La solidité financière de la Société régionale inuvialuite favorise la stabilité et le maintien des capacités. Elle permet à l'Administration des terres des Inuvialuit de compter sur du personnel pour assumer les fonctions de gestion des terres inuvialuites de façon constante, tout en dissociant les enjeux administratifs et politiques des activités courantes des organisations. Cela établit des bases solides pour que les intervenants considèrent la région désignée des Inuvialuit comme étant bien gérée et « sûre » pour y mener des affaires.

Sensibilisation culturelle

La participation importante des Inuvialuits aux conseils de cogestion à titre de membres, d'employés ou de conseillers dans le cadre de nombreux projets aide à rehausser la sensibilisation culturelle et le respect de la culture au sein des institutions. La stabilité des structures inuvialuites et de cogestion ainsi que leur approche centrée sur les résultats reflètent la manière pragmatique, cohésive et collective de concevoir le travail qui est propre à la culture politique et sociale des Inuvialuits. La sensibilisation culturelle prend différentes formes, y compris les approches de consultation des collectivités. Elle se manifeste dans les processus de consultation des intervenants mis en place aux fins d'évaluation des demandes; dans la tournée d'information communautaire réalisée au moins annuellement et à laquelle tous les services et organisations de la Société régionale inuvialuite prennent part; dans l'utilisation du savoir traditionnel et local des Inuvialuits dans le cadre des processus d'examen, des projets de recherche et dans l'élaboration de politiques. Elle n'est pas l'apanage d'un seul individu ou d'une seule institution. Elle est plutôt diffuse, continue et organique. Elle se trouve facilitée par le fait que les membres du personnel comme les décideurs sont des Inuvialuits.

L'importance accordée à la sensibilisation culturelle, plus particulièrement à l'égard des non-Inuvialuits occupant des postes de responsabilité, est notable dans l'intérêt constant porté sur la culture au fil des années par les organismes de cogestion envers la recherche, notamment en menant des études sur les récoltes, en consultant les communautés dans le cadre de l'élaboration des politiques, et en se penchant sur les pratiques de recherche et de surveillance.

10.3 Menaces

Financement d'AADNC

Le Canada finance les conseils de cogestion conformément à ses propres politiques, lesquelles ne tiennent pas nécessairement compte de leurs besoins, notamment de ceux découlant des mandats ou des pressions externes qui peuvent être exercées sur eux. Il s'agit là d'une préoccupation de longue date parmi les conseils de gestion des ressources des T. N.-O¹³⁷.

Bien que la Société régionale inuvialuite soit à même de soutenir ses organismes administratifs responsables de la gestion foncière lorsque le financement ne leur est pas transféré opportunément, cette aide a un prix. Les sommes consacrées à aider ces institutions pourraient servir à d'autres fins, sans compter que des ressources administratives doivent être affectées à ce processus et à la récupération des fonds lorsque le financement externe a été reçu.

Le financement a diminué au cours des dernières années, ce qui a eu une incidence sur la capacité des conseils de conserver un effectif technique complet et, par ricochet, de s'acquitter de leurs fonctions en temps opportun. À titre d'exemple, il est possible que le processus d'examen et d'approbation d'une demande soumise par un exploitant de ressources soit retardé, car les organismes de gestion des terres n'ont pas les moyens de retenir les services d'un expert pour mener des recherches sur les pratiques exemplaires requises dans le cadre de celui-ci. Le personnel en place doit alors investir beaucoup de temps pour mener des recherches et comprendre les pratiques exemplaires qui lui permettront de prendre une décision éclairée¹³⁸.

Cohérence et complexité

« Certaines personnes se plaignent que le régime réglementaire du Nord est devenu très complexe. Cette complexité est largement attribuable au fait que les exigences de la législation et des institutions (principalement fédérales) s'ajoutent à celles en vigueur dans la région désignée des Inuvialuit, et que ni les unes ni les autres n'ont été conçues pour être appliquées de manière coordonnée. Il nous a fallu vingt ans pour mettre en place et rendre fonctionnel le régime de la région désignée des Inuvialuit. Cela s'est

¹³⁷ Société régionale inuvialuite. 2003. *Implementing Economic Measures of the Inuvialuit Final Agreement: A Report Card and New Direction. A Report to the Minister, Indian and Northern Affairs Canada, Government of Canada and the Minister of Aboriginal Affairs Government of the Northwest Territories, and the Minister of the Executive Council, Government of the Yukon* : Office des terres et des eaux de la vallée du Mackenzie, mai 2011, « Perspectives on Regulatory Improvements in the Mackenzie Valley ». Yellowknife : Voir : <http://mvlwb.com/content/perspectives-regulatory-improvement-mackenzie-valley>

¹³⁸ Entrevue N-3.

traduit par de solides partenariats et une bonne coordination entre les Inuvialuits, le gouvernement et l'industrie. »¹³⁹

Le système de cogestion a donné lieu à la mise sur pied d'institutions hautement performantes et efficaces. Les processus de demande et d'évaluation ont été normalisés dans l'ensemble des organisations, et plusieurs offrent un accès en ligne aux demandes et à l'information connexe. Les rapports trimestriels et annuels sur les activités permettent d'assurer la transparence et la reddition de comptes. Les statistiques concernant les autorisations et les permis sont dévoilées annuellement ou à des intervalles établis par chaque conseil de cogestion. Les organisations inuvialuites publient leur propre rapport annuel ou l'intègrent à celui de la Société régionale inuvialuite.

Plusieurs lois et organismes fédéraux se superposent au système de cogestion en vigueur dans la région désignée des Inuvialuit en raison de nombreux facteurs. À titre d'exemple, la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* est applicable dans la région désignée des Inuvialuit. Pour éviter que l'évaluation prévue aux termes de celle-ci soit réalisée parallèlement à celle de l'Office d'examen des répercussions environnementales, le ministre de l'Environnement a conclu un protocole d'entente avec ce dernier afin d'utiliser son processus pour évaluer les projets proposés dans la région désignée des Inuvialuit, au lieu de répéter le processus en mettant sur pied une commission fédérale conformément à la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*. Cette façon de faire a permis de simplifier le processus d'évaluation pour tous les intervenants. Datant de 1999, ce protocole d'entente a servi d'antécédent à une approche semblable employée pour l'évaluation environnementale du projet gazier Mackenzie. Dans le cadre de celui-ci, plusieurs exigences en matière d'évaluation ont été combinées en un seul processus mené par une commission unique.

Dans d'autres cas, le recours aux processus existants pour en remplacer d'autres n'a pas été constant. La Société régionale inuvialuite participe actuellement à des discussions avec la Direction du pétrole et du gaz du Nord d'AADNC au sujet des lignes directrices qui sont en cours d'élaboration dans le but de conclure des ententes sur les avantages communautaires visant les activités extracôtières dans la région désignée des Inuvialuit, conformément à la *Loi canadienne sur le pétrole et le gaz naturel*. En tant que seule organisation de revendication territoriale intéressée dans le cadre de ce processus, la région désignée des Inuvialuit n'a pas participé à la rédaction ou à la révision de ces lignes directrices. En ce qui concerne les activités sur le continent, le gouvernement du Canada a toujours reconnu les ententes sur les avantages communautaires ayant été négociées par la Société régionale inuvialuite en application de la Convention définitive des Inuvialuit, conformément aux exigences législatives canadiennes en la matière. La situation actuelle risque d'obliger la Société régionale inuvialuite à prendre part à un autre long processus pour profiter des avantages prévus dans la Convention et qui seront accordés aux termes de lignes directrices qui ont été élaborées sans sa participation.

¹³⁹ Cournoyea, Nellie, 2009. « Navigating and Managing Economic, Environmental and Social Change in the Inuvialuit Settlement Region » tiré de *Northern Exposure: Peoples, Powers and Prospects in Canada's North*. Éditeurs : Frances Abele *et al*, Montréal : IRPP.

Les modifications apportées par le gouvernement du Canada à la législation environnementale et à d'autres lois connexes par l'intermédiaire de projets de loi omnibus au Parlement constituent un dernier enjeu mettant en lumière un manque de cohérence. L'initiative d'« amélioration de la réglementation », soit l'approche omnibus, a pour effet de nuire à la compréhension des répercussions des projets de loi visés sur les intervenants ainsi que des modifications qui seront réellement introduites dans chaque loi. En retour, cette situation fait en sorte qu'il est difficile de déterminer comment les nombreux changements se trouveront interreliés dans la pratique. Il en résulte une capacité réduite de comprendre leurs répercussions et, par conséquent, de les remettre en question, ou encore de prévoir leurs effets. Par exemple, des changements ont réduit la capacité des ministères et des organismes fédéraux à entreprendre certains volets des évaluations environnementales. En outre, la modification récente de dispositions de la *Loi sur les pêches* sur l'habitat du poisson permettrait au Comité mixte de gestion de la pêche de mener des évaluations des impacts environnementaux de projets portant sur les pêches. Bien que le ministère des Pêches et des Océans soit beaucoup mieux placé pour entreprendre ces évaluations et qu'il compte sur le personnel requis à cet effet, il s'est vu retirer son pouvoir légal en la matière. Ces changements entraînent ainsi des pressions supplémentaires sur les ressources de plus en plus limitées des conseils de cogestion.

Modification législative et transfert des responsabilités

L'Entente sur le transfert des responsabilités liées aux terres et aux ressources des Territoires du Nord-Ouest entrera en vigueur en 2014. Sa mise en œuvre exige la négociation d'accords pour la gestion des ressources extracôtières, ainsi que la création d'un comité territorial de gestion des ressources, d'un comité de gestion des décharges publiques, et d'autres organismes de gestion du transfert des responsabilités du gouvernement du Canada à celui des Territoires du Nord-Ouest.

Des préoccupations ont été soulevées quant au fait que ce dernier ne présente pas le niveau de développement stratégique ni la capacité institutionnelle d'exécuter ces tâches complexes d'un point de vue technique et sensibles politiquement. Il y a des inquiétudes qu'il ait besoin d'une période de développement pour consolider ses capacités institutionnelles, et que les ressources lui ayant été fournies à cet effet soient insuffisantes. Cette situation aura des répercussions, d'une part, sur la relation naissante entre les décideurs inuvialuits et des Territoires du Nord-Ouest et, d'autre part, sur l'intégrité et l'efficacité du système de cogestion.

Nomination opportune des membres des conseils de cogestion

Les préoccupations de longue date que suscitent le processus fédéral de nomination des membres des conseils de cogestion et leurs effets sur la fonctionnalité et la stabilité de ces derniers dans les Territoires du Nord-Ouest sont bien documentées¹⁴⁰. Les vacances au sein des conseils minent la capacité de ces derniers à fonctionner efficacement à l'appui de leur mandat et à contribuer à l'atteinte des objectifs de la Convention définitive des Inuvialuit. La résolution de ce problème incombe au gouvernement du Canada, qui ne présente actuellement aucun mécanisme efficace et opportun pour satisfaire à cette obligation découlant des revendications territoriales.

¹⁴⁰ Entrevue N-1; OTEVM 2011.

Coûts élevés, capacités et développement des capacités

« La loi nous interdit de refuser l'accès aux terres de la région désignée des Inuvialuit sans motif valable. Nous devons faire le travail avec les ressources dont nous disposons, point à la ligne. »¹⁴¹

Des personnes interrogées ont signalé le fort roulement du personnel technique, qui provient presque exclusivement de l'extérieur de la région désignée des Inuvialuit, ainsi que les coûts élevés qui y sont associés. La situation qu'ils ont décrite est celle d'une petite organisation, la Société régionale inuvialuite, qui compte des bureaux satellites dans de très petites communautés isolées et a de la difficulté à concurrencer les gouvernements fédéral et territoriaux au chapitre des régimes d'avantages sociaux, de la mobilité nationale ou territoriale, et de la sécurité d'emploi. Alors que l'industrie a la capacité d'embaucher des spécialistes à temps plein, ou que les ministères du gouvernement fédéral peuvent compter sur un effectif important, les organismes de gestion des terres et des ressources ne peuvent tout simplement pas offrir des incitatifs comparables en ce qui concerne les avantages sociaux et la mobilité professionnelle. Ils n'ont pas non plus les ressources pour maintenir en poste un vaste effectif technique. Étant donné les contraintes budgétaires imposées par les niveaux de financement, il peut devenir très difficile de recruter et de retenir des employés, particulièrement dans les plus petites communautés.

Les mêmes enjeux se posent pour les bénéficiaires qualifiés lorsqu'ils quittent leur communauté. En effet, ils préfèrent généralement emménager dans les plus grands centres de la région, comme Inuvik, qui offrent de meilleures perspectives économiques, professionnelles et éducatives aux membres de la famille.

Le fait de disposer des ressources adéquates pour attirer et retenir du personnel ne se limite pas aux salaires, aux avantages sociaux et à la mobilité, mais concerne également la stabilité et l'efficacité de l'organisation. En effet, bien que le modèle du Secrétariat mixte des Inuvialuit ait pour objet d'atténuer ces difficultés, les constantes réductions de financement minent ses efforts. Pour attirer et retenir des employés qualifiés, la charge de travail doit être raisonnable et l'ensemble du personnel doit travailler en coordination et en conformité avec les normes de l'industrie. Les problèmes découlant d'un financement inadéquat, des incohérences institutionnelles et relatives aux compétences de certains partenaires clés, ainsi que les pressions sur les ressources n'instaurent pas un environnement de travail attirant pour de possibles candidats. En outre, des organisations ont remarqué que la période de roulement de la plupart des membres du personnel technique durait de deux à trois ans. Cette situation crée des lacunes dans la mémoire institutionnelle et augmente la dépendance envers une pratique stable et fondée sur des politiques. Elle met également en relief le besoin d'améliorer les possibilités éducatives et la réussite scolaire des bénéficiaires inuvialuits, qui sont plus susceptibles de demeurer dans la région pour de plus longues périodes.

¹⁴¹ Entrevue N-2.

Imprévisibilité de la demande

Des répondants ont signalé que le travail des organismes de gestion des terres et des ressources dépend largement de la demande. Le personnel peut affronter une charge de travail extrêmement élevée lorsque la demande est forte, puis connaître des périodes de faible activité. Bien que les organisations ne soient pas à même de prévoir les périodes de forte demande ni leur ampleur, elles ont la possibilité d'établir des approches flexibles pour résoudre les difficultés qu'elles entraînent et de se préparer en conséquence.

Ces demandes grèvent par ailleurs les ressources qui ne sont ainsi plus disponibles pour satisfaire à d'autres demandes, ce qui a une incidence sur les échéanciers de la cogestion et des processus décisionnels d'approbation réglementaire. Cette situation est généralement attribuable en bonne partie au problème de la disponibilité des ressources et du financement, qui relève de la politique fédérale. Cette dernière ne tient peut-être pas compte ou ne peut possiblement pas s'adapter à une demande imprévisible.

Alors que la Société régionale inuvialuite et le gouvernement du Canada ont mené des recherches en partenariat afin de prévoir le développement futur dans la mer de Beaufort ainsi que les effets connexes, la situation exige une surveillance continue pour anticiper les besoins.

10.4 Sommaire

L'une des forces de la SRI réside dans sa stabilité institutionnelle, qui est reconnue tant par les différents ordres de gouvernement que par l'industrie. Cette caractéristique sert de base à la stabilité de sa participation au régime de cogestion et de sa propre gestion des terres. En outre, elle contribue fortement à positionner la SRI comme un partenaire crédible et à part entière des gouvernements et de l'industrie en ce qui concerne les processus décisionnels visant la gestion des terres. Les obstacles qui nuisent à la progression vers une gestion et une administration efficaces des terres se trouvent hors du contrôle de la SRI. Ils exigent que cette dernière investisse dans l'établissement de stratégies, la négociation et l'atténuation de ces obstacles. À certains égards, ces exigences font partie de son mandat organisationnel. Cependant, dans autres cas, ces ressources pourraient être mieux utilisées à d'autres fins.

11. Vitalité culturelle

11.1 Évaluation de la vitalité culturelle

Cette section vise à répondre aux questions suivantes :

- Quelles initiatives sont en cours pour promouvoir les activités de connexion avec la terre qui contribuent au bien-être?
- Quelles initiatives sont en cours pour soutenir la vitalité culturelle en lien avec la terre?

Les initiatives culturelles de la SRI, ainsi que des organisations et des organismes qui y sont affiliés s'harmonisent avec le deuxième objectif de la Convention définitive des Inuvialuit, soit :

- préserver l'identité culturelle et les valeurs des Inuvialuits au sein d'une société nordique en évolution.

La culture inuvialuite est issue d'un mode de vie terrestre et d'un lien continu avec la terre, le milieu, et les relations sociales, familiales et écologiques qui se trouvent déterminées en partie par ce même lien avec la terre, c'est-à-dire les activités réalisées sur celle-ci qui créent et consolident ce lien. Comme le montre la section suivante, la SRI a adopté une approche diffuse et organique pour intégrer ses efforts en vue d'atteindre ce but pendant ses opérations et activités. Étant donné que les membres du conseil d'administration sont inuvialuits et qu'ils ont la responsabilité de prendre toutes les décisions en matière de politiques et de définir l'orientation stratégique de la SRI, les perspectives culturelles inuvialuites imprègnent l'ensemble des processus stratégiques et décisionnels de cette dernière.

Cependant, la SRI a également pris des mesures visant précisément à soutenir des initiatives culturelles en offrant un soutien financier direct, en établissant des partenariats avec des organismes externes et en tenant compte de critères pertinents sur le plan culturel dans ses processus stratégiques. Les organismes de cogestion et de gestion des terres ont pour mandat de prendre des décisions de façon concertée afin que les détenteurs de connaissances sur la terre participent de manière significative à l'établissement des politiques et à la prise de décisions.

Le Centre inuvialuit de ressources culturelles et l'Inuvialuit Communications Society sont deux institutions reconnues dont les activités se centrent sur la préservation, la promotion et le développement culturels. Elles sont toutes deux indépendantes de la SRI (le Centre inuvialuit de ressources culturelles fait partie des programmes de cette dernière, alors que l'Inuvialuit Communications Society est une organisation autonome constituée à titre de société dans les Territoires du Nord-Ouest). Cependant, elles contribuent de manière tangible aux objectifs de la Convention définitive des Inuvialuit se rapportant à la promotion de l'identité culturelle inuvialuite. Elles profitent également toutes deux d'une aide administrative et financière, ainsi que de l'approbation et du soutien institutionnels de la SRI, ce qui se révèle utile pour atteindre

leurs objectifs stratégiques. Par ailleurs, certaines initiatives culturelles de haut niveau sont davantage centrées sur les activités que sur les institutions. Mentionnons par exemple les prestations des joueurs de tambours et des danseurs inuvialuits, ainsi que les activités de chasse, de pêche et de chasse à la baleine réalisées par des individus et des familles. Celles-ci profitent à la collectivité en général et contribuent à des initiatives communautaires précises. Bien que la SRI ne participe pas à leur organisation, elle contribue souvent financièrement à leur réalisation. Elle invite également les responsables de ces activités culturelles à prendre part à des événements et à des activités de nature politique, culturelle et sociale.

Sur le plan culturel, les Inuvialuits sont reconnus pour être pragmatiques, pratiques et autosuffisants. Ainsi, l'approche de la SRI à la promotion culturelle en elle-même et d'elle-même est appropriée au regard, d'une part, de la nature même de la promotion et de la préservation de la culture et, d'autre part, de l'évidence selon laquelle la force et la vitalité de la culture relève fondamentalement de chaque Inuvialuit. Cela est dû au fait que la « culture » prise au sens large inclut les valeurs, les croyances, ainsi que les normes spirituelles et sociales d'un peuple habitant un lieu précis et ayant adopté un mode de vie particulier. La culture n'est pas immuable. Bien au contraire, elle est changeante et s'adapte à un contexte en évolution. Le rôle de la SRI a consisté à outiller des organisations indépendantes dont le mandat exige de réunir des experts des connaissances culturelles pour remplir leurs fonctions d'une manière qui tient compte de la fluidité de la culture. Par conséquent, une variété d'initiatives culturelles voient le jour. Parmi celles-ci, mentionnons le développement d'une application pour iPhone en langue inuvialuite qui se veut à la fine pointe de la technologie et devrait susciter l'intérêt des jeunes; ou encore les prestations des joueurs de tambours et des danseurs connus de par le monde, qui affirment et réaffirment la culture et la spiritualité des Inuvialuits au moyen de chansons traditionnelles ou contemporaines ayant été composées pour rendre compte d'expériences liées à la terre.

Tableau 18 : Initiatives culturelles et de connexion avec la terre : aperçu

Organisation	Initiative
SRI	Soutien financier constant aux joueurs de tambours et aux danseurs de la communauté Atelier d'artisanat de la SRI Site Web sur les indicateurs socioéconomiques des Inuvialuits : http://inuvialuitindicators.com/ Groupe de travail sur les indicateurs sociaux de l'évaluation environnementale régionale de Beaufort : http://www.beaufortrea.ca/wp-content/uploads/2013/03/3.5-B-Simpson-Social-Cultural-and-Economic-WG.pdf
SRI/gouvernement des Territoires du Nord-Ouest	Programme d'aide aux chasseurs et aux trappeurs
SRI/division du bien-être communautaire	Stratégie régionale en matière de bien-être

Centre inuvialuit de ressources culturelles (vers 1998)	Stratégie linguistique Application téléchargeable en inuvialuktun pour iPhone Élaboration de ressources d'enseignement et d'apprentissage : http://www.irc.inuvialuit.com/community/cultural.html Agent des ressources culturelles – Uluhaktok Projet Taimani de chronologie des Inuvialuits : http://issuu.com/itvg/docs/taimani Site Web de l'histoire vivante des Inuvialuits : http://www.inuvialuitlivinghistory.ca/wiki_pages/Place%20Names
SRI/ Éducation, culture et formation/ Conseil scolaire de division de Beaufort-Delta	Partenariat avec le Conseil scolaire de division de Beaufort-Delta pour introduire un programme en inuvialuktun dans les écoles Cours d'études inuvialuites de niveau secondaire Centre du patrimoine septentrional Prince-de-Galles – collections et expositions
SRI/Smithsonian Institution, É.-U.	Inventaire d'une collection de 300 artefacts culturels et de plus de 5000 spécimens d'histoire naturelle recueillis dans la région de la rivière Anderson vers les années 1860 : http://www.irc.inuvialuit.com/publications/pdf/Inuvialuit%20SmithsonianSupport
Société inuvialuit de développement	Soutien à des initiatives comme les cours d'été en lien avec la terre « Outward Bound », créés à l'intention des jeunes – voir : http://lin.ca/success-story-details/22928 ; parrainage de nombreuses initiatives sociales, culturelles et destinées aux jeunes dans la région désignée des Inuvialuit. NorTerra Group – Strtégie jeunesse
Organisme de développement économique communautaire	Chasse annuelle de bœuf musqué à Sachs Harbour : http://www.youtube.com/watch?v=jAbS59t5X7g
Conseils de cogestion	Différentes études sur les connaissances traditionnelles liées à la gestion des terres et de la faune. Rapports sur les récoltes de 1997, Comité d'étude des répercussions environnementales : http://www.screeningcommittee.ca/pdf/harvest_study.pdf Rapports du Comité mixte de gestion de la pêche : http://www.jointsecretariat.ca/documents.html Partenariat de la mer de Beaufort : http://www.beaufortsepartnership.ca/contacts.html Conseil inuvialuit de gestion du gibier : http://www.irc.inuvialuit.com/beneficiaries/pdf/Inuvialuit%20Game%20Council.pdf Connaissances communautaires sur plusieurs espèces sauvages – Conseil consultatif de gestion de la faune – versant nord : http://www.wmacns.ca/resources/publications/

Revue de la documentation

La documentation spécialisée souligne que la vitalité culturelle est une composante importante et reconnue de la santé¹⁴² sociale¹⁴³ et du bien-être économique¹⁴⁴ des communautés autochtones. La vitalité culturelle est une véritable bouée de sauvetage, particulièrement pour les collectivités ayant connu les événements traumatiques qui se sont déroulés dans les pensionnats, ainsi que leurs répercussions intergénérationnelles, ou qui ont dû affronter d'autres situations de façon continue. Depuis son introduction, la politique coloniale visant les peuples autochtones a ciblé spécifiquement leur culture et leur connexion avec la terre. Ce programme d'assimilation avait pour but de les amener à rompre les liens avec leur culture et à les chasser de leur territoire avant d'entreprendre l'appropriation coloniale et capitaliste des leurs terres et de leurs ressources (Alfred 2005; Irlbacher-Fox 2009)¹⁴⁵.

Peu importe la forme qu'elle revêt, la politique coloniale est la cause de ce que l'on peut raisonnablement décrire comme une urgence de santé mentale au sein des communautés autochtones. Le chercheur mohawk Taiaiake Alfred signale ce qui suit :

¹⁴² Kirmayer, Laurence, et Gail Valaskakis (éditeurs). 2009. *Healing Traditions: The Mental Health of Aboriginal Peoples in Canada*. Vancouver : UBC Press; Samson, Colin, « A Colonial Double-Bind: Social and historical Contexts of Innu Mental Health », tiré de Kirmayer, Laurence, et Gail Valaskakis (éditeurs). 2009. *Healing Traditions: The Mental Health of Aboriginal Peoples in Canada*. Vancouver : UBC Press. Pp. 109-139.

¹⁴² Samson, Colin, « A Colonial Double-Bind: Social and historical Contexts of Innu Mental Health », tiré de Kirmayer, Laurence, et Gail Valaskakis (éditeurs). 2009. *Healing Traditions: The Mental Health of Aboriginal Peoples in Canada*. Vancouver : UBC Press. Pp. 109-139; Irlbacher-Fox, Stephanie, 2009. *Finding Dahshaa: Self Government, Social Suffering and Aboriginal Policy in Canada*. Vancouver : UBC Press.

¹⁴³ Waldram, James, Herring D.A. et Young, K. 2006. *Aboriginal Health in Canada: Historical, Cultural, and Epidemiological Perspectives*. Toronto : University of Toronto Press. Kirmayer, Laurence, et Gail Valaskakis (éditeurs). 2009. *Healing Traditions: The Mental Health of Aboriginal Peoples in Canada*. Vancouver : UBC Press. Kirmayer, L. Tait, C. et Simpson, C. « The Mental Health of Aboriginal Peoples in Canada: Transformations of Identity and Community » tiré de Kirmayer, Laurence, et Gail Valaskakis (éditeurs). 2009. *Healing Traditions: The Mental Health of Aboriginal Peoples in Canada*. Vancouver : UBC Press. Pp. 3-35. Waldram, James. « Culture and Aboriginality in the Study of Mental Health » tiré de Kirmayer, Laurence, et Gail Valaskakis (éditeurs). 2009. *Healing Traditions: The Mental Health of Aboriginal Peoples in Canada*. Vancouver : UBC Press. Pp. 56-79; Kirmayer, L, Fletcher C., et Watt, R. « Locating the Ecocentric Self: Inuit Concepts of Mental Health and Wellness » tiré de Kirmayer, Laurence, et Gail Valaskakis (éditeurs). 2009. *Healing Traditions: The Mental Health of Aboriginal Peoples in Canada*. Vancouver : UBC Press. Pp. 289-314.

¹⁴⁴ Gouvernement des Territoires du Nord-Ouest : Comité sénatorial des peuples autochtones, 2006. *Rapport final : Étude spéciale concernant la participation des peuples et entreprises autochtones aux activités de développement économique au Canada*. Ottawa : Parlement du Canada; Cornell, S. et Kalt, J., 1989. « Pathways from Poverty: Development and institution building on American Indian reservations », Harvard Project on American Indian Economic Development, PRS89-5, Cambridge, MA : JFK School of Government.

¹⁴⁵ Alfred, Taiaiake, 2005. *Wasase: Indigenous Pathways of Action and Freedom*. Toronto : Broadview; Irlbacher-Fox, Stephanie, 2009. *Finding Dahshaa: Self Government, Social Suffering and Aboriginal Policy in Canada*. Vancouver : UBC Press.

La souffrance sociale et les blessures psychophysiques non cicatrisées qui trouvent leur origine dans le traumatisme historique et l'aliénation culturelle sont reconnues comme les principales causes d'une crise dans laquelle les Premières Nations voient considérablement réduites leurs possibilités de vivre de manière autosuffisante, saine et autonome tant sur le plan individuel que collectif, et ce, parce qu'ils ont développé des comportements et des mentalités reflétant leur situation coloniale.¹⁴⁶

Alfred et autres chercheurs autochtones et non autochtones qui étudient la santé mentale chez les peuples autochtones, recommande l'adoption par les communautés de solutions reposant sur la culture dans le but de favoriser la guérison et de changer la situation en « préservant les liens cruciaux entre les peuples, et entre les peuples et la terre, qui peuvent contribuer à maintenir, voire à rétablir des identités et des modes de vie autochtones solides et sains à travers le monde. »¹⁴⁷

Bon nombre d'Inuvialuits refusent d'être taxés de « colonisés ». Il importe de distinguer le fait d'« être colonisés » et celui de subir les répercussions de la politique coloniale. Peu d'Inuvialuits affirmeraient aujourd'hui que les politiques coloniales du gouvernement ont été positives. Tous ont connu les effets négatifs de ces dernières dans leur vie.

La SRI déploie des efforts importants pour rétablir les liens rompus entre les Inuvialuits et leurs terres. Une recherche menée sous sa gouverne a permis de constater que dans les petites communautés isolées et défavorisées, par exemple celle de Paulatuk, la chasse de subsistance est essentielle pour répondre aux besoins nutritionnels des habitants, en plus de favoriser bien-être social et individuel de ces derniers¹⁴⁸. La situation économique est si difficile que les valeurs culturelles et liées à la terre du partage et de la réciprocité représentent un facteur de protection de la sécurité alimentaire de plusieurs membres de la communauté.

L'importance des activités et des efforts de la SRI reposant sur la culture montre que les Inuvialuits ont emprunté une voie fondée sur cette dernière pour parvenir au bien-être collectif, sanitaire et économique. Les institutions culturelles sont d'ailleurs cruciales pour jeter les bases permettant aux Inuvialuits de poursuivre dans cette voie. Elles fournissent aussi une assise aidant la SRI à façonner ses approches opérationnelles, ses programmes et les attentes de son personnel de manière à appuyer et à promouvoir la culture inuvialuite.

¹⁴⁶ Alfred, Taiaiake. 2009. *Colonialism and State Dependency*. Article préparé dans le cadre du projet sur les collectivités en crise de la Fondation autochtone de guérison. Tanner, 2009

¹⁴⁷ Alfred, Taiaiake. 2009. *Colonialism and State Dependency*. Article préparé dans le cadre du projet sur les collectivités en crise de la Fondation autochtone de guérison.

[http://web.uvic.ca/igov/uploads/pdf/Colonialism%20and%20State%20Dependency%20NAHO%20\(Alfred\).pdf](http://web.uvic.ca/igov/uploads/pdf/Colonialism%20and%20State%20Dependency%20NAHO%20(Alfred).pdf);

Tanner, Adrian 2009 « The Origins of Northern Aboriginal Social Pathologies and the Quebec Cree Healing Movement » tiré de Kirmayer, Laurence, et Gail Valaskakis (éditeurs). 2009, *Healing Traditions: The Mental Health of Aboriginal Peoples in Canada*. Vancouver : UBC Press. Pp. 249-271.

¹⁴⁸ Société régionale inuvialuite. 2011. *Discours principal : Aboriginal Private Equity Summit, Toronto, Canada, 3 mars 2011*.

11.2 Forces

Diversité

La SRI apporte son concours à un éventail d'initiatives culturelles. Celles-ci appartiennent généralement à différentes catégories, y compris les suivantes :

- *Pratique culturelle active* : Programme d'aide aux chasseurs et aux trappeurs; programme « Take a Kid Trapping »; élaboration de ressources en langue autochtone (livres en dialectes inuvialuktun, application pour iPhone); soutien financier aux joueurs de tambours et aux danseurs; établissement de programmes d'enseignement linguistique; et formation enseignants. La SRI fournit de l'aide également aux individus et aux groupes à prendre part à des activités culturelles et en lien avec la terre.
- *Recherche* : Participation à des projets de recherche portant sur les perspectives culturelles et sociales des Inuvialuits; sur des études concernant le savoir traditionnel et les récoltes; ainsi que sur la préservation et la promotion du patrimoine en partenariat avec des musées et des chercheurs de partout à travers le monde.
- *Soutien de l'économie de subsistance* : L'atelier d'artisanat de la SRI offre une vitrine aux artisans confectionnant des objets traditionnels pour vendre et pour promouvoir leur travail; l'Organisme de développement économique communautaire des Inuvialuits a soutenu la chasse du bœuf musqué, qui permet de générer des revenus à l'échelle locale tout en fournissant des matières premières (peaux, poils utilisés comme laine) aux artisans; le soutien financier offert aux chasseurs et aux trappeurs par l'intermédiaire du Programme d'aide aux exploitants inuvialuits favorise l'établissement de liens avec la terre, qui sont essentiels à la prise de décisions éclairées en matière de gestion des terres et des ressources.
- *Programmes sociaux* : La Division du développement social, le Centre inuvialuit de ressources culturelles, ainsi que les efforts de recherche en matière de politique sociale déployés au sein de la SRI; et le soutien financier et institutionnel aux pratiques culturelles individuelles et collectives en vigueur. L'aide aux exploitants travaillant aux fins de subsistance contribue à établir un bassin d'expérience et de connaissances culturelles dont on peut tirer parti en les intégrant aux programmes sociaux, d'emploi et de développement dans la région désignée des Inuvialuit.

Diffusion

Chaque secteur de programme de la SRI contribue à l'atteinte des objectifs de la Convention définitive des Inuvialuit. Ceux-ci sont fortement interdépendants et les initiatives entreprises pour permettre la réalisation de chacun aident à développer des capacités qui sont à la fois transférables et utiles à la concrétisation des autres. Le fait que plusieurs employés et décideurs de la SRI sont Inuvialuits favorise l'établissement d'une culture organisationnelle puisant dans les connaissances culturelles et communautaires. Ainsi, la présence diffuse et omnisciente des pratiques et des normes issues de la culture inuvialuite signifie que cette dernière est

naturellement intégrée aux programmes, et non pas introduite ni prise en considération après coup.

Recherche

Les Inuvialuits ont mené de nombreux projets de recherche dans le domaine de la culture par l'intermédiaire du Centre inuvialuit de ressources culturelles et de partenariats formels avec des institutions de recherche comme des musées et des universités, ainsi qu'en travaillant avec des chercheurs qui collaborent avec des communautés inuvialuites. Les fruits de ce travail comprennent un ensemble important de ressources d'enseignement et d'apprentissage sur la culture produit par le Centre inuvialuit de ressources culturelles et la SRI, qui peut être utilisé dans le système éducatif primaire et secondaire. Les partenariats avec des musées comme le Musée canadien des civilisations et la Smithsonian Institution ont mené à la production de livres, de sites Web et de bases de données de ressources culturelles qui sont accessibles au grand public dans le cadre des programmes scolaires. Des chercheurs universitaires et des consortiums de recherche ont publié des travaux sur des questions aussi diverses que les répercussions de la culture sur les politiques économiques et sociales, le niveau d'instruction, les problèmes de santé, ainsi que les connaissances sur l'environnement et sur la terre.

La SRI s'est dotée d'une politique de recherche qui définit clairement les attentes et les processus quant à la manière de mener des travaux de recherche dans la région désignée des Inuvialuit.

Accessibilité

Les ressources culturelles, notamment les celles provenant des initiatives de recherche sont facilement accessibles. Bon nombre d'entre elles sont publiées sur les sites Web des institutions qui les ont produites (voir le *Tableau 8*).

Les individus et les communautés peuvent accéder à un financement en en faisant la demande par l'intermédiaire de processus bien connus, par exemple le programme d'aide aux chasseurs et aux trappeurs, ou encore en sollicitant un don auprès de la SRI. En outre, plusieurs sources de financement externes sont disponibles pour des initiatives culturelles.

Partenariats et collaboration

Bon nombre de projets culturels ont été mis en œuvre grâce à des partenariats avec des organisations externes. À titre d'exemple, les activités du Centre inuvialuit de ressources culturelles sont soutenues par les gouvernements du Canada et des Territoires du Nord-Ouest grâce à des accords de contribution. Les partenariats avec des musées permettent à ces derniers, notamment le Centre du patrimoine septentrional Prince-de-Galles et la Smithsonian Institution, d'obtenir une interprétation spécialisée des artefacts et donnent l'occasion à la SRI de les instruire des approches respectueuses de préservation dans des dépôts spécialisés et dotés de services de conservation professionnels, puisque les Inuvialuits ne possèdent actuellement pas de telles infrastructures.

Que ce soit au sein de ces institutions ou dans la région désignée des Inuvialuit, de tels partenariats jouent un rôle de choix pour le développement des capacités en vue de permettre une meilleure compréhension de l'importance de l'essor et de la préservation de la culture, ainsi que des techniques ou des méthodes technologiques et sociales employées à cet effet. En outre, ils offrent au personnel et aux détenteurs de connaissances culturelles une expérience de travail auprès d'institutions externes, de même que la possibilité d'en apprendre davantage au sujet d'enjeux ou d'initiatives semblables chez d'autres peuples autochtones. Ils ont eu pour effet de rehausser la confiance institutionnelle et individuelle dans la direction d'autres partenariats en vue de réaliser les objectifs de la Convention définitive des Inuvialuit. Ils ont également amélioré les possibilités d'influencer les buts généraux des partenariats de manière à les harmoniser avec les objectifs stratégiques à long terme de la SRI au chapitre la promotion et la conservation de la culture.

11.3 Menaces

Niveaux de persistance linguistique

Tableau 19 : Persistance linguistique de l'inuvialuktun

	1989	1994	2004	2009
Nombre de locuteurs de l'inuvialuktun	511	475	456	483

Le Centre inuvialuit de ressources culturelles a été mis sur pied en 1996, à un moment où la perte de la langue inuvialuktun avait atteint un creux. Son mandat consiste à appuyer des initiatives favorisant l'acquisition, la persistance et la promotion de la langue. Des efforts considérables ont été déployés afin d'offrir un enseignement et un soutien linguistiques dans les établissements scolaires de la région, particulièrement en appuyant les programmes en langue inuvialuktun offerts par les écoles primaires. Une nouvelle application téléchargeable pour iPhone a été développée dans l'espoir que la technologie favorisera l'utilisation de l'inuvialuktun par les jeunes et les enfants inuvialuits.

L'un des obstacles à la promotion de la langue dans les écoles de la région ayant été relevés réside dans le manque de possibilités de formation des enseignants. De plus, il n'existe aucun mécanisme de surveillance ou d'application pour s'assurer que l'enseignement de la langue est bel et bien offert aux étudiants ou qu'il est de qualité. Le Centre inuvialuit de ressources culturelles a indiqué que la promotion de l'apprentissage de la langue auprès des enfants dans le cadre de leur programme scolaire régulier est l'une des meilleures façons d'éviter la perte de cette dernière. Il fait d'ailleurs de grands efforts pour soutenir cette approche. Cependant, le concours des écoles et des parents est essentiel pour faire en sorte que l'apprentissage des enfants est soutenu et valorisé.

Financement institutionnel instable

Bien que la collaboration et les partenariats avec des organismes externes constituent l'une des forces de l'approche de la SRI, ils constituent également une source d'instabilité. Même si plusieurs partenariats sont de longue durée, ils sont souvent rattachés à des programmes gouvernementaux qui font l'objet d'un financement annuel, ce qui exige la soumission d'une proposition chaque année pour obtenir des fonds. Cette situation entraîne de l'incertitude et de l'instabilité, particulièrement pour les programmes dont l'importance ou l'incidence va croissante en raison des effets cumulatifs ou de la continuité de leurs activités.

Par exemple, le Centre inuvialuit de ressources culturelles a élaboré diverses ressources linguistiques d'une difficulté croissante en vue de leur utilisation dans la région désignée des Inuvialuit. Son expérience institutionnelle, ainsi que la réputation et la stabilité de son organisation sont l'une des sources du « prestige » qui lui permet de travailler avec plusieurs partenaires externes. Cet organisme a été mis sur pied en 1996 grâce à un financement accordé par le ministère du Patrimoine canadien, ainsi que par le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest dans le cadre de l'entente sur les langues officielles conclue avec le gouvernement du Canada. Il a connu une réduction de son financement au cours des dernières années. En l'absence d'ententes de financement pluriannuelles, cette institution se trouve dans un état de risque permanent. De plus, en se voyant tenue de solliciter un financement par l'intermédiaire de processus s'appuyant sur des propositions, son mandat se trouve en partie déterminé par des exigences qui ne répondent peut-être pas aux besoins de la région et qui peuvent l'obliger à orienter son attention vers des domaines qu'elle n'estime pas prioritaires.

Instabilité et difficultés sociales et économiques

Les programmes centrés sur le développement et la revitalisation de la culture reposent sur une exigence fondamentale : la participation des citoyens. Dans un contexte marqué par un malaise social se traduisant notamment par de faibles niveaux d'emploi et d'instruction, ainsi que divers problèmes sociaux, la capacité de la population à prendre part à des initiatives de développement culturel, qu'elles soient intégrées à différents programmes et services, ou grâce à des programmes précis, se trouve plutôt limitée.

Le bien-être de la communauté est un déterminant fondamental du bien-être culturel et de la possibilité de prendre part à des activités culturelles. L'instabilité et les difficultés sociales et économiques sont des facteurs qui peuvent saper les efforts visant à amener les Inuvialuits à prendre part au développement de leur culture et à des activités culturelles. Par exemple, l'utilisation de motoneiges, d'armes à feu et d'autre équipement de chasse exige que les chasseurs jouissent de certains revenus. Cela pose des difficultés dans les communautés où les emplois sont rares. Dans certains cas, les paiements de transfert du gouvernement (*p. ex.* supplément de revenu) ne suffisent tout simplement pas à couvrir les dépenses de base et à fournir des capitaux de lancement pour les activités de chasse. Cette situation empêche parfois tout rapprochement avec la culture, ou constitue un fardeau pour les membres de la communauté et des familles ayant un emploi.

Partenariats entre des institutions dominantes et subordonnées

Les partenariats et la collaboration constituent l'une des forces des initiatives et des programmes sociaux et culturels de la SRI. Cependant, ils sont aussi une source de vulnérabilité, particulièrement lorsqu'un partenariat implique de recevoir un financement externe. En effet, tant les priorités, les critères que les niveaux de financement sont susceptibles de changer. Cette situation peut non seulement entraîner une réduction de la portée des activités et de la stabilité institutionnelle, mais également avoir une incidence sur l'objet même des programmes permis en vertu des ententes de financement. Les partenariats se traduisent donc parfois par une relation de domination et de subordination dans laquelle les priorités des bailleurs de fonds ont prééminence sur celles de la SRI. De telles conditions sont courantes chez les organisations non gouvernementales qui œuvrent dans des pays en voie de développement et qui dépendent de l'aide étrangère. En effet, le financement est avant tout versé pour promouvoir les priorités des bailleurs de fonds au lieu de celles du bénéficiaire, ce qui agit comme une force déstabilisante.

Approches de financement : discussion

La question des approches de financement adoptées par le gouvernement du Canada mérite d'être abordée, car elle a une incidence sur l'ensemble des efforts de la SRI, de ses services, de ses organismes et de ses entreprises en vue d'atteindre les objectifs prévus dans la Convention définitive des Inuvialuit.

Les donateurs...



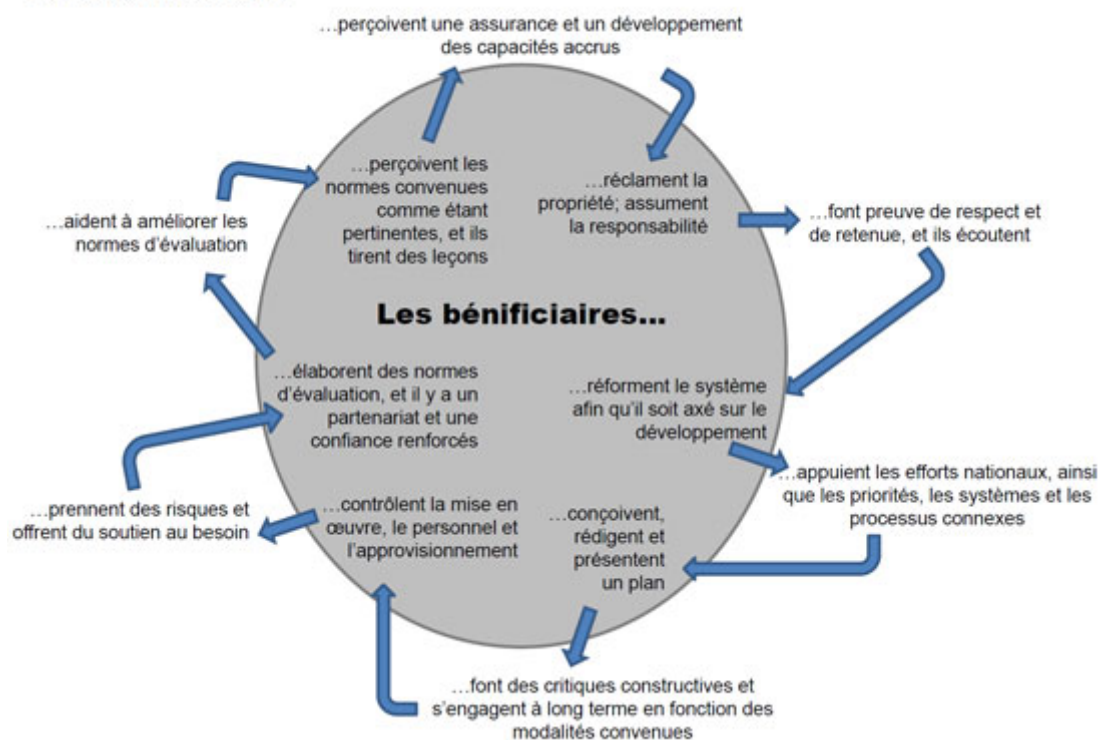
La documentation portant sur l'aide dans les pays en voie de développement indique que l'approche adoptée par les donateurs pour fournir un financement et des ressources en vue de répondre aux besoins des organismes et des communautés est critique pour la réalisation des résultats désirés. Les répercussions négatives que peuvent avoir les approches des donateurs incluent les suivantes :

- les donateurs fixent les priorités des programmes ou en gèrent tous les aspects;
- une instabilité qui sert davantage les besoins des donateurs que ceux de la population ou du programme visé s'instaure d'un cycle de financement à l'autre;
- les mesures de reddition de comptes se traduisent pour les bénéficiaires par des exigences élevées en matière de rapports, qui peuvent réduire ou compromettre leur capacité à exécuter les fonctions requises pour atteindre les objectifs; et
- les changements de politiques, de priorités et des niveaux de financement des donateurs entraînent une incapacité à établir et à maintenir des structures et des programmes institutionnels stables.

Les problèmes signalés ci-dessus sont courants au sein des communautés autochtones canadiennes. Après s'être vus déposséder de leurs terres et de leurs ressources traditionnelles, avoir été perturbés par leur expérience dans les pensionnats et par les effets qui en découlent, et avoir connu les conséquences sociales et sur la santé de la pauvreté structurelle et de la colonisation, leurs membres dépendent maintenant des transferts du gouvernement « donateur » pour répondre à leurs besoins de base, en plus de s'efforcer de se remettre des répercussions de la colonisation.

Par la protection et l'affirmation constantes de leurs droits, principalement en instaurant une structure institutionnelle stable et une solide assise financière, la SRI et les Inuvialuits se trouvent en quelque sorte prémunis contre les effets négatifs du « modèle paralysant » qui caractérise l'approche fédérale du financement des communautés et des organisations autochtones du Canada. Cependant, la SRI doit assumer un lourd fardeau administratif (p. ex. elle doit continuer de soutenir plusieurs programmes lorsque le financement parvient tardivement) et utiliser les profits provenant de ses entreprises pour financer sa propre structure administrative (alors que les Premières Nations reçoivent des fonds pour soutenir leurs administrations), ce qui crée des entraves économiques et sociales, car ces fonds pourraient être utilisés à d'autres fins.

Les donateurs...



D'autres modalités de financement pourraient offrir un meilleur rendement du capital investi.

Il serait avantageux d'adopter un modèle de financement « habilitant » qui favoriserait le renforcement de l'autonomie et la reddition de comptes, et qui serait axé sur les résultats des bénéficiaires et non pas sur les exigences administratives des donateurs. Un tel modèle refléterait une approche de partenariat au lieu d'un patron d'interaction fondé sur une relation de domination et de subordination. De manière plus concrète, il reposerait sur des approches de financement qui :

- viseraient directement les priorités établies par le bénéficiaire, et exigeraient que ce dernier soumette des données probantes et des plans en vue de la réalisation de ces priorités en fonction des besoins de la population cible;
- fourniraient un financement pluriannuel stable;
- permettraient au donateur de fixer des politiques et des priorités générales, et s'appuieraient sur un processus de reddition de comptes à la mesure de celles-ci; et
- favoriseraient l'engagement, le moral et les progrès en instaurant un système caractérisé par la confiance, la stabilité et l'égalité.

Étant donné la vaste expérience qu'elle a acquise au cours des 20 à 30 dernières années dans la prestation de programmes destinés à ses bénéficiaires et financés par les gouvernements fédéral et territorial, de même que sa structure institutionnelle stable reposant sur des pratiques comptables normalisées et reconnues à l'échelle internationale, la SRI serait une excellente candidate pour l'adoption d'un modèle de financement habilitant par le gouvernement fédéral. Un tel modèle réduirait grandement les exigences en matière de rapports, les entraves économiques et le fardeau administratif imposés à la SRI par les pratiques de financement actuelles.

11.4 Sommaire

Les enjeux se rapportant à la promotion de la vitalité culturelle et les objectifs en la matière contenus dans la Convention définitive des Inuvialuit sont liés à une combinaison de relations de pouvoir, de ressources et d'incidences continues de la colonisation. Si les efforts de la SRI visant à favoriser et à développer la vitalité culturelle portent leurs fruits, il est essentiel que chaque inuvialuit assume la responsabilité de vivre sa culture dans la plus grande mesure possible. De son côté, le Canada doit reconnaître que cette responsabilité individuelle peut être plus facilement exercée lorsque l'on peut compter sur le soutien et des ressources de la communauté plus vaste. L'établissement de ces ressources est un domaine dans lequel tous les partenaires du traité ont un rôle à jouer. Plus particulièrement, le Canada et le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest doivent considérer la SRI comme un partenaire de prestation de services dont les capacités dépendent directement des approches de financement et de reddition de comptes adoptées par les bailleurs de fonds.

12. Institutions et processus décisionnels

12.1 Harmonisation avec les objectifs de la Convention définitive des Inuvialuit

La présente section décrit la structure institutionnelle de la SRI (à l'exception de la gestion des terres, qui est décrite à la première section) et fait état des forces et des menaces en plaçant un accent particulier sur la façon dont la mise en œuvre des revendications territoriales contribue aux progrès en vue de la réalisation des objectifs de la Convention définitive des Inuvialuit, ou encore peut poser des obstacles à celle-ci. Cette section répond donc aux questions suivantes :

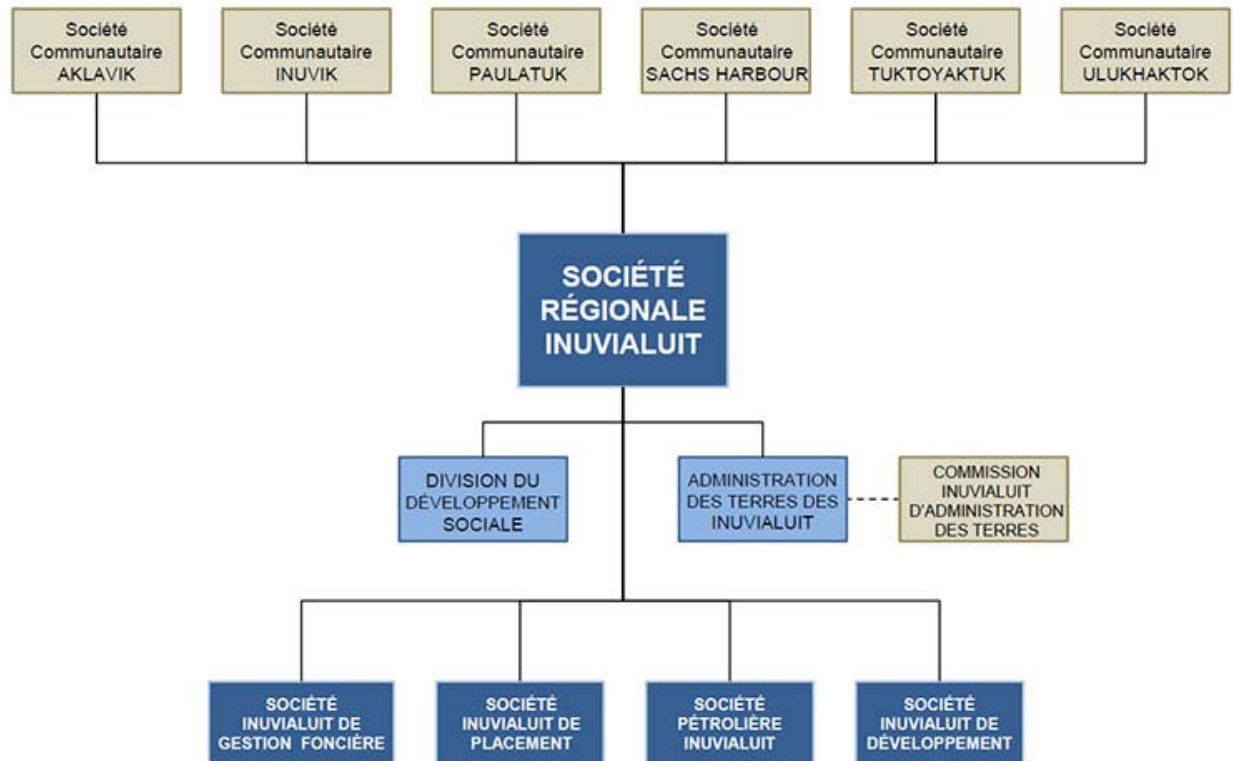
- La structure institutionnelle nécessaire à l'atteinte des objectifs de la Convention définitive des Inuvialuit est-elle en place?
- Dans quelle mesure chaque institution est-elle conçue pour favoriser leur réalisation?
- Pour chaque institution, dans quelle mesure les éléments essentiels pour maximiser l'atteinte des objectifs ont-ils été instaurés?
- Les politiques et les processus des partenaires à la Convention définitive des Inuvialuit ont-ils une incidence sur la capacité des structures institutionnelles à réaliser les objectifs? (Contexte opérationnel)

Les trois objectifs de la Convention définitive des Inuvialuit se révèlent pertinents dans le cadre de cette section, soit :

- préserver l'identité culturelle et les valeurs des Inuvialuits au sein d'une société nordique en évolution;
- permettre aux Inuvialuits d'être des participants à part entière de la société ainsi que de l'économie nordique et nationale; et
- protéger et préserver la faune, l'environnement et la productivité biologique de l'Arctique.

12.2 Contexte : Structure de la SRI

Figure 23 : Structure de la SRI¹⁴⁹



Structure politique

La SRI est contrôlée par six sociétés communautaires. Le conseil d'administration de chacune est intégré par sept membres, y compris un président. Ses membres se réunissent chaque trimestre pour prendre des décisions quant à l'orientation stratégique qui guidera le travail du président et du personnel de la SRI. Tous les trois ans, les 42 directeurs tiennent une rencontre pour déterminer l'orientation stratégique de la SRI pour les deux années suivantes. Celle-ci fournit le contexte pour la planification annuelle des activités réalisée par la haute direction et le président de la SRI.

¹⁴⁹ <http://www.irc.inuvialuit.com/about/structure.html>

Les sociétés communautaires représentent les intérêts des membres de la communauté. Leurs représentants se réunissent régulièrement afin de discuter de différents enjeux et de prendre des décisions à l'échelle locale au sujet des préoccupations collectives des Inuvialuits et de la SRI. Les sociétés communautaires peuvent administrer des programmes au niveau local en collaboration avec la SRI et se prononcer sur des questions se rapportant aux politiques et aux décisions de cette dernière qui les touchent directement (par exemple, les plans de conservation communautaires et la stratégie régionale en matière de bien-être).

Opérations de la SRI

La SRI est en activité depuis 1984. Durant cette période, elle est devenue une organisation de revendication territoriale respectée, stable et novatrice. Elle est largement reconnue comme étant l'instance autochtone la plus développée sur le plan institutionnel, jouissant de la plus grande stabilité financière, ayant le mieux réussi en matière économique et étant la plus cohésive politiquement dans les Territoires du Nord-Ouest. Elle jouit d'ailleurs de la même reconnaissance parmi les organisations de revendication territoriale et les gouvernements autochtones dans l'ensemble du Canada.

Bien que les opérations de la SRI aient été réparties en secteurs distincts, notamment les affaires juridiques, les services financiers, le développement économique et l'investissement, ainsi que le développement social, c'est avant tout la synergie instaurée par les initiatives mises en œuvre dans chacun de ceux-ci qui permet à la SRI de cheminer vers l'atteinte des objectifs de la Convention définitive des Inuvialuit.

La présidente de la SRI supervise les opérations courantes de l'organisation. Elle est aussi la figure publique et politique qui représente les intérêts des Inuvialuits. Les cadres supérieurs qui la soutiennent comprennent le chef des affaires juridiques, le chef des services financiers et le chef du personnel.

Les directeurs des différents services de la SRI relèvent de ces derniers. Il s'agit du dirigeant principal des ressources humaines, du contrôleur, de l'administrateur foncier principal, du directeur des opérations, du directeur des relations avec la communauté et les bénéficiaires, du directeur des relations institutionnelles, de même que du directeur des relations intergouvernementales.

Pour sa part, le directeur exécutif de la Division du développement social doit rendre des comptes au directeur des opérations.

Quatre entités juridiques dépendent directement de la présidente de la SRI. Il s'agit de la Société inuvialuit de développement, de la Société pétrolière inuvialuit, de la Société inuvialuit de placement, et de la Commission inuvialuit d'administration des terres.

Enfin, le Centre inuvialuit de ressources culturelles relève de la responsabilité du directeur exécutif de la Division du développement social.

Développement économique et investissements

La SRI compte trois entités distinctes pour contrôler et gérer les fonds reçus aux termes de la Convention définitive des Inuvialuit, les investissements ainsi que les profits. Ces ressources sont utilisées seulement aux fins de développement économique.

Le mandat de la Société inuvialuit de placement consiste à protéger les fonds obtenus à titre d'indemnisation dans le cadre de la Convention définitive des Inuvialuit et toutes autres ressources lui ayant été confiées par la SRI, et à maximiser leur valeur au moyen d'investissements. Pour garantir son exécution, le capital de la Société inuvialuit de placement est administré par des gestionnaires de fonds professionnels et est investi dans des avoirs partout dans le monde. Ayant pour responsabilité de faire croître les ressources gérées au nom des bénéficiaires, elle ne joue aucun rôle dans le développement économique local ou régional.

La Société pétrolière inuvialuit possède une coentreprise dont les activités sont centrées sur l'infrastructure et l'équipement pétrolier et gazier.

La Société inuvialuit de développement a pour mandat de participer à des entreprises à but lucratif favorisant l'emploi et le développement économique au profit des Inuvialuits. La Société inuvialuit de développement possède (en partenariat avec la Société Nunasi) le groupe d'entreprises NorTerra comprennent des compagnies d'infrastructures locales comme Canadian Airlines, Bradenbury Expediting, et Northern Metallic Sales, ainsi que Weldco Beales, une compagnie qui fabrique et fournit de l'équipement pour l'industrie pétrolière et gazière.

Les organismes économiques et d'investissement de la SRI sont abordés plus loin dans ce rapport.

Développement communautaire, ressources humaines et relations intergouvernementales

Les personnes interrogées ont estimé que les programmes et les services liés au bien-être communautaire, au développement des capacités et à la gouvernance comptaient pour la plus grande proportion de financement externe et, par conséquent, des programmes offerts annuellement par la SRI. La SRI administre chaque année environ 14 millions de dollars octroyés par des organismes externes aux termes de plus au moyen de 70 ententes de subvention et de contribution par l'intermédiaire de la Division du développement social et d'initiatives connexes. Les répondants ont aussi noté que l'organisation avait établi au fur et à mesure de son développement un bilan enviable en ce qui concerne la bonne gestion et administration de programmes. Cela a amélioré sa capacité à prendre en charge des programmes supplémentaires et à rechercher proactivement de nouvelles occasions favorables.

Structures institutionnelles d'organisations de revendication territoriale comparables

Il est impossible de comparer directement les structures des différentes organisations de revendication territoriale, puisqu'elles se distinguent toutes par leur échelle et leurs caractéristiques juridiques, politiques et géographiques. Cependant, les organisations de revendication territoriale sont toutes responsables d'administrer les droits et les avantages découlant des accords sur les revendications territoriales. Étant donné que ces accords présentent des différences importantes en ce qui concerne leur contenu, leur nature, le moment où se sont déroulés les pourparlers, les étapes d'élaboration marquantes, ainsi que les politiques en vertu desquelles ils ont été négociés et qui déterminent leur contenu, on ne peut pas les comparer ni les institutions qui ont été mises sur pied pour les gérer.

Cependant, un examen des structures établies dans le cadre des accords sur les revendications territoriales montre que la SRI possède des caractéristiques institutionnelles qui reposent sur de solides assises et sont semblables à celles de toutes les autres organisations de revendication territoriale comparables. De manière générale, la structure de chacune de celles-ci reflète les responsabilités et les pouvoirs contenus dans leur accord respectif. Certaines ententes (comme l'Accord définitif Nisga'a, l'Accord tlicho et la Convention de la Baie-James et du Nord québécois) comprennent des dispositions relatives, d'une part, aux organes locaux de gouvernance établis en vertu de la législation provinciale et territoriale et, d'autre part, aux autorités en matière de revendications territoriales instaurées dans le cadre de celles-ci. D'autres conventions, comme la Convention définitive des Inuvialuit et l'Entente sur la revendication territoriale globale des Gwich'in, traitent uniquement des autorités de revendication territoriale, alors que la gouvernance est négociée dans le cadre d'accords distincts.

Toutefois, les composantes institutionnelles de base de chaque organisation de revendication territoriale comprennent les suivantes :

- des conseils de gestion communautaires élus, gérant les droits, les avantages et les responsabilités au titre des accords sur les revendications territoriales;
- un conseil régional élu (rattaché aux conseils locaux) qui administre les droits, les avantages et les responsabilités en vertu des accords sur les revendications territoriales, et supervise les intérêts administratifs collectifs (adhésion, décaissement des fonds, représentation dans le cadre d'initiatives territoriales et nationales);
- un président ou un grand chef pour diriger et représenter l'institution régionale;
- un mécanisme pour préserver et protéger les fonds versés à titre d'indemnisation dans le cadre des accords pour les générations futures de la collectivité; et
- des mécanismes de participation à la prise de décisions concernant la gestion des terres et des ressources au sein de la région désignée ou du territoire traditionnel.

La SRI réunit l'ensemble de ces huit caractéristiques. En plus de ces éléments de base, les structures institutionnelles des organisations de revendication territoriale varient grandement en fonction du contexte socioéconomique, de la culture politique et de la vision collective.

Les organisations issues des accords sur les revendications territoriales les plus anciens (Convention de la Baie-James et du Nord québécois, Convention définitive des Inuvialuit); celles dotées de structures institutionnelles centralisées; et celles créées dans le cadre d'ententes contenant des dispositions sur les revendications territoriales et l'autonomie gouvernementale (l'Accord définitif Nisga'a et l'Accord tlicho) ont des programmes sociaux et de développement communautaire bien développés. En revanche, les organisations issues d'ententes plus récentes; celles mises sur pied aux termes d'accords ne contenant aucune disposition sur l'autonomie gouvernementale; ou celles dont les structures sont décentralisées (Entente sur la revendication territoriale globale des Gwich'in et Entente sur la revendication territoriale globale avec les Dénés et Métis du Sahtu). Autres ont créé des institutions fortement articulées autour de la prise de décisions sur la gestion des terres et des ressources, et moins orientées sur le bien-être communautaire. En effet, ces programmes sont souvent offerts à l'échelle locale par les conseils des Premières Nations sans compter sur un soutien régional important.

Revue de la documentation

La documentation portant sur la gouvernance autochtone au Canada et dans les Territoires du Nord-Ouest traite peu des enjeux du développement institutionnel depuis un point de vue opérationnel en ce qui concerne l'atteinte des objectifs des accords sur les revendications territoriales. Malgré cela, la documentation disponible comprend des articles se penchant sur l'expérience des Inuvialuits en particulier¹⁵⁰. De manière générale, cependant, la documentation est orientée pour mesurer l'efficacité de la gouvernance autochtone en ce qui concerne la réalisation du développement économique¹⁵¹ et de la reconnaissance des droits¹⁵².

Les documents les plus pertinents au regard des centres d'intérêt de la présente évaluation portent probablement sur des contextes liés de peuples autochtones des États-Unis et de l'Australie. Aux États-Unis, le Harvard Project on American Indian Economic Development a donné lieu à une analyse influente, bien que problématique, des éléments essentiels des institutions autochtones fonctionnelles. Le Centre canadien de gouvernance des Premières nations a réalisé un travail pratique considérable auprès des Premières Nations en vue de favoriser la mise en place de structures de gouvernance stables dans le contexte de la *Loi sur les Indiens*, des traités et des accords sur les revendications territoriales. L'Indigenous Community Governance Capacity Project réalisé à l'Australian National University a mené à l'élaboration d'une boîte à outils de la gouvernance autochtone. Tous ces projets ont requis des années de travail de plusieurs chercheurs auprès de nombreuses communautés.

¹⁵⁰ Wilson, Gary et Alcantara, Chris. « Mixing Politics and Business in the Canadian Arctic: Inuit Corporate Governance in Nunavik and The Inuvialuit Settlement Region », *Revue canadienne de science politique*, 45:4, décembre 2012, pp. 781-804; White, Graham, 2009. « Nunavut and the Inuvialuit Settlement Regions: Differing Models of Northern Governance » tiré de *Northern Exposure: Peoples, Powers and Prospects in Canada's North*. Éditeurs : Frances Abele *et al*, Montréal : IRPP.

¹⁵¹ Whittles, Martin, « Economic Development as if Culture Matters: Inuvialuit Wild Game Harvesting, Community Based Economic Development and Cultural maintenance in the Western Arctic », *The Journal of Aboriginal Economic Development*. Vol. 4, No 2, 2005; Cornell, Stephen et Joseph B Kalt, 1998. « Sovereignty and Nation Building: The Development Challenge in Indian Country Today », *American Indian Culture and Research Journal*, vol. 22, numéro 3, pp. 187-214.

¹⁵² Irlbacher-Fox, Stephanie, 2009. *Finding Dahshaa: Self Government, Social Suffering and Aboriginal Policy in Canada*. Vancouver : UBC Press.

L'initiative australienne se centre sur la nature complexe et en réseau de la gouvernance au sein des collectivités autochtones. Elle conçoit la gouvernance comme un système enraciné dans les normes et les pratiques de la communauté. Ainsi, elle examine la façon dont les agents externes peuvent négocier cette réalité, et adapter leur compréhension et leurs attentes en conséquence. Elle met l'accent sur le caractère central de la culture au sein des systèmes et des institutions de gouvernance légitimes, conformément à la figure ci-dessous. En outre, au lieu d'adopter une approche axée sur le développement économique, elle se centre sur les capacités nécessaires pour asseoir la légitimité et l'efficacité de la gouvernance en ce qui a trait à la prestation de programmes et de services aux peuples autochtones.



Figure 24 : Éléments sur lesquels repose le succès des institutions autochtones¹⁵³

Pour sa part, l'ancien Centre national pour la gouvernance des Premières nations faisait des avancées en vue de soutenir le développement de la gouvernance autochtone et des capacités sur lesquelles elle repose, avant sa fermeture soudaine plus tôt cette année en raison de réductions budgétaires. Ses constatations semblent se centrer davantage sur une approche institutionnelle s'inspirant largement des modèles de gouvernance non autochtones, au lieu de placer la culture au cœur de sa conceptualisation, comme dans le cadre de la recherche australienne. Ayant pour mandat de mener des recherches et de fournir des services de soutien en matière de gouvernance aux communautés autochtones, il a produit une vaste gamme de ressources et de travaux spécialisés et axés sur la pratique à l'intention des collectivités. Plus récemment, il a élaboré une boîte à outils de la gouvernance semblable à celle produite lors du projet australien. Elle s'articule autour de cinq principaux piliers de la gouvernance autochtone, soit :¹⁵⁴

¹⁵³Gouvernance et culture autochtones. Source : <http://governance.reconciliation.org.au/toolkit/2-0-culture-and-governance>

¹⁵⁴<http://www.fngovernance.org/pillars>, mai 2013.

- les gens : vision stratégique, échange d'information utile, participation à la prise de décisions;
- la terre : intégrité du territoire, succès économique, respect de l'esprit de la terre;
- les lois et les compétences : élargissement des compétences, primauté du droit;
- les institutions : transparence et équité, organisations axées sur les résultats, harmonisation culturelle des institutions, relations intergouvernementales efficaces; et
- les ressources : capacité en ressources humaines, capacité en gestion financière, évaluation du rendement, reddition de comptes et rapports, diversité des sources de revenus.

Ces piliers forment les bases d'une gouvernance efficace. Les principes répertoriés sous chacun ont pour but d'orienter des mesures précises de manière à garantir leur solidité.

En dernier lieu, le Harvard Project on American Indian Economic Development est peut-être le projet le plus influent au chapitre du développement de la gouvernance autochtone. Il dresse une liste de quatre principes favorisant une gouvernance autochtone efficace dans le but de permettre une autonomie économique durable :

La souveraineté est importante. Lorsque les nations autochtones prennent leurs propres décisions au sujet des approches de développement qu'elles jugent convenables, elles font toujours de meilleurs choix que les décideurs externes. Ces décisions peuvent porter sur des enjeux aussi divers que la forme de gouvernement, la gestion des ressources naturelles, le développement économique, les soins de santé, ainsi que la prestation de services sociaux.

Les institutions sont importantes. Pour que le développement prenne racine, la revendication de la souveraineté doit s'appuyer sur des institutions de gouvernance compétentes. Les nations y arrivent lorsqu'elles adoptent des règles décisionnelles stables, qu'elles établissent des mécanismes justes et indépendants de règlement des différends et qu'elles ne mélangent pas la politique et la gestion courante des activités et des programmes.

La culture est importante. Les économies prospères sont soutenues par des institutions jouissant d'une autonomie gouvernementale qui sont légitimes et adaptées à la culture. Les sociétés autochtones sont toutes différentes. Chaque nation doit se doter d'une structure de gouvernement, d'un système économique, de politiques et de procédures qui correspondent à leur propre culture contemporaine.

Le leadership. L'édification d'une nation nécessite la présence de dirigeants qui apportent de nouvelles connaissances et expériences, testent des hypothèses et proposent des changements. Qu'ils soient élus, communautaires ou spirituels, ces dirigeants persuadent les gens qu'il est possible de faire les choses autrement et leur donnent envie d'agir.
La réflexion stratégique. La nation indienne s'est éloignée de la gestion de crise et des solutions faciles à court terme pour régler des dilemmes posés par le développement afin

de se tourner vers un processus de décision à long terme qui intègre les priorités, les préoccupations, les conditions particulières et les atouts de la collectivité.¹⁵⁵

L'influence remarquable du Harvard Project dépasse largement son manque d'originalité : ses constatations sont applicables à toute organisation bien gérée. Par conséquent, celles-ci ont fait l'objet de critiques selon lesquelles elles étaient surestimées et qu'elles faisaient peu de cas de l'incidence du développement économique sur la culture, ainsi que de la complexité des sociétés, du leadership et de la gouvernance qui forment la toile de fond du développement institutionnel autochtone, qui se trouve au cœur des analyses réalisées dans le cadre du projet de recherche australien¹⁵⁶.

Aux fins de la présente évaluation, il ressort de ce qui précède que la SRI et ses institutions tendent à satisfaire à pratiquement tous les critères répertoriés dans chaque ensemble de principes dégagés lors de ces importants projets de recherche universitaires. Ce point est abordé plus en détail dans la conclusion de ce rapport. Cette constatation est conforme à ce qui se dégage de la documentation limitée qui existe actuellement sur le développement et le fonctionnement des institutions de gouvernance inuvialuites¹⁵⁷.

12.3 Forces

Élaboration des politiques, collaboration et défense des intérêts

Les capacités en matière d'élaboration de politiques, de collaboration et de défense des intérêts ont émergé avec le temps, à mesure que les structures institutionnelles centrales et la capacité financière de la SRI à soutenir ses programmes au gré des interruptions de financement causées par les approches gouvernementales se développaient. Un tel soutien exige que la SRI dépense des ressources pour couvrir les frais administratifs et liés à la gouvernance; et qu'elle utilise ses propres fonds pour payer les coûts afférents à l'administration, aux opérations et à la gouvernance des programmes jusqu'à ce que le financement du gouvernement lui parvienne. Cette situation témoigne d'une structure institutionnelle perfectionnée dans laquelle les agents doivent régulièrement collaborer et travailler de concert avec des organisations externes (p. ex. les gouvernements fédéral et territorial, l'industrie et le milieu universitaire) qui sont des bailleurs de fonds et des acteurs que les Inuvialuits cherchent à influencer au niveau stratégique et politique.

Les intérêts politiques, sociaux et économiques de la SRI peuvent être grandement influencés par eux. Par conséquent, la relation comporte de multiples facettes et s'appuie sur un réseau complexe de liens entre les agents de la SRI et les organisations externes, les dirigeants

¹⁵⁵ Simeone, Tonina. 2007. *Le Harvard Project on American Indian Economic Development : constatations et considérations*. Ottawa : Bibliothèque du Parlement.

¹⁵⁶ Dowling 2005; Mowbray Martin, « Localizing Responsibility: The Application of the Harvard Project on American Indian Economic Development to Australia », *Australian Journal of Social Issues*, 4(1), pp. 87-103.

¹⁵⁷ White, Graham, 2009. « Nunavut and the Inuvialuit Settlement Regions: Differing Models of Northern Governance » tiré de *Northern Exposure: Peoples, Powers and Prospects in Canada's North*. Éditeurs : Frances Abele *et al*, Montréal : IRPP; Wilson, Gary et Alcantara, Chris. « Mixing Politics and Business in the Canadian Arctic: Inuit Corporate Governance in Nunavik and The Inuvialuit Settlement Region », *Revue canadienne de science politique*, 45:4, décembre 2012, pp. 781-804.

politiques et les ministères prenant part au développement économique, à l'approvisionnement, et à l'établissement de politiques économiques ou à la prestation de programmes ayant des répercussions économiques directes.

Le personnel de la SRI doit donc travailler dans un contexte où les intérêts de leur programme relèvent d'un ensemble plus vaste de relations avec les organismes externes. La SRI a instauré des mécanismes internes visant à garantir que les cadres supérieurs connaissent les relations qui caractérisent la situation d'ensemble, ainsi que la façon dont les programmes et les responsabilités ministérielles s'inscrivent dans ce contexte plus vaste. De plus, elle a établi un ensemble de politiques, de descriptions de poste, de mandats et de plans de travail pour chacun de ses secteurs de programme et des membres de son personnel dans le but de favoriser la stabilité, l'uniformité et la cohérence de ses opérations et de ses relations avec des acteurs externes.

Ainsi, les normes institutionnelles de la SRI prévoient notamment de favoriser la capacité et l'autonomie des cadres supérieurs et des leaders au moment d'entreprendre ce qui suit :

- négocier avec le gouvernement et défendre les intérêts de l'organisation dans le but de conclure des ententes administratives et de financement des programmes;
- superviser le soutien régional aux activités administratives et aux partenariats pour la prestation des programmes communautaires;
- participer à des forums consultatifs et stratégiques lancés par des organisations externes et les gouvernements dans le but d'élaborer des stratégies et des programmes;
- mener des initiatives de défense des intérêts lors de l'établissement de priorités stratégiques et de mesures précises à l'échelle politique;
- effectuer des recherches et des analyses afin d'éclairer les points de vue de la SRI concernant les politiques sociales et de soutenir les leaders et les agents lorsqu'ils définissent les priorités et conçoivent des programmes en collaboration avec les gouvernements; et
- fournir des services (diététicien, travailleur des services à la jeunesse, conseiller) à Inuvik et, par rotation, dans les communautés afin de répondre aux besoins prioritaires.

Autonomie institutionnelle

La SRI comporte des divisions juridiquement séparées ou indépendantes ayant pour mandat de remplir des fonctions précises de manière autonome. Ces dernières exigent une intendance professionnelle et la prise de décisions quotidiennes en raison de leur importance et de la nature hautement technique des connaissances requises pour les exercer avec compétence. Ces organisations indépendantes comprennent la Division du développement social, le Centre inuvialuit de ressources culturelles, la Société inuvialuit de développement, la Commission inuvialuit d'administration des terres et la Société inuvialuit de placement. Elles détiennent des responsabilités et servent des fins bien définies. Leur effectif qualifié est responsable de leur gestion et de leurs activités, et formule des recommandations fondées sur des exigences légales ou techniques (lois, règlements, recherche scientifique s'appuyant des normes spécialisées ou de l'industrie) à l'intention du conseil d'administration de la SRI. Les conventions établies prévoient d'accorder une pleine confiance au personnel professionnel et aux membres nommés

au conseil d'administration de la SRI pour qu'ils mettent en œuvre leurs activités en conformité avec les politiques et les objectifs établis par ce dernier. Cela permet d'établir une séparation claire entre, d'une part, la politique et, d'autre part, les exigences opérationnelles et techniques, ce qui est essentiel pour garantir un fonctionnement productif des organismes œuvrant à concrétiser la vision établie par le leadership politique.

Structure politique et reddition de comptes

La structure politique de la SRI se fonde sur sa structure organisationnelle et sur ses pratiques institutionnelles qui découlent de la Convention définitive des Inuvialuit.

La SRI possède une structure formelle qui s'harmonise avec la culture politique inuvialuite et respecte les attentes du grand public et des bénéficiaires au chapitre de la reconnaissance des droits démocratiques au sein des sociétés communautaires grâce à un système d'élection des membres du conseil d'administration. Conformément à la culture politique inuvialuite, les chefs sont des représentants qui détiennent une responsabilité importante en matière de consultation et d'établissement de consensus. Il s'agit là du mécanisme fondamental pour favoriser et maintenir le soutien de la communauté à leur leadership et aux initiatives qu'ils entreprennent.

Le conseil d'administration a pour fonction de superviser l'organisation, plus particulièrement ses opérations et ses investissements, ses relations politiques, ses activités de défense des intérêts et ses programmes de développement social. En plus des réunions trimestrielles du conseil d'administration, les 42 directeurs – soit les conseillers et les présidents de chaque société communautaire – tiennent une rencontre tous les trois ans pour déterminer l'orientation stratégique de la SRI. Les responsabilités ayant trait à l'exécution des programmes établis conformément à ce cadre stratégique sont assumées par une bureaucratie professionnelle divisée en unités fonctionnelles spécialisées.

Cependant, à la différence des organisations non autochtones, la reddition de comptes aux bénéficiaires influence grandement la façon dont le personnel de la SRI exécute ses tâches. La recherche constante d'un consensus et la participation des bénéficiaires aux processus décisionnels grâce aux fonctions de consultation constituent des mécanismes continus d'évaluation formative et soutiennent l'autorité et la légitimité de la SRI aux yeux des bénéficiaires. Les attentes à l'égard du processus de consultation ont donné lieu à des tournées annuelles des institutions. Dans le cadre de celles-ci, des membres clés du personnel se déplacent dans chaque communauté pour offrir à ses membres un aperçu des activités et des progrès des programmes qui relèvent de leur responsabilité, et recueillir leurs points de vue dans le but de les intégrer à ces derniers. En outre, on s'attend à ce que le personnel prenne part aux réunions annuelles des sociétés communautaires et aille dans les communautés pour rencontrer les résidents afin de leur fournir des explications ou de rechercher leur contribution à certaines initiatives. Ces mécanismes permettent de satisfaire à la norme culturelle et politique relative à la reddition de comptes non seulement des représentants élus, mais également des agents de la SRI. Selon les normes culturelles et politiques des Inuvialuits, ces derniers jouent le rôle de « responsables de tâches » et doivent à ce titre mener à bien certaines initiatives au nom de la collectivité. Ainsi, tant les dirigeants politiques comme les employés doivent rendre des comptes dans le cadre des tournées institutionnelles. De plus, plusieurs initiatives stratégiques exigent des

consultations supplémentaires et continues des bénéficiaires, y compris les négociations sur l'autonomie gouvernementale et le transfert de responsabilités, la planification des services régionaux en matière de bien-être et la stratégie relative à la santé mentale. Ce mécanisme permet d'améliorer les connaissances des bénéficiaires, de recueillir des données de base sur les besoins et les priorités, et de soutenir la tradition culturelle et politique de première importance visant le développement constant des liens de confiance et de la responsabilisation.

À cet égard, la SRI souscrit et satisfait à deux ensembles de normes et d'attentes institutionnelles au chapitre du rendement. Par conséquent, la structure organisationnelle et le personnel professionnel de la SRI adhèrent à des normes conformes ou même supérieures à celles applicables à des institutions semblables (gouvernements, industrie, autres organisations de revendication territoriale), ce qui assoit son autorité et sa légitimité au sein de la société dominante. La tradition itérative de consultation permanente qui est observable à deux niveaux – général et particulier – reconnaît l'importance et met en valeur l'alignement de l'organisation avec les attentes et les pratiques culturelles invariables en matière de reddition de comptes, de recherche du consensus, de légitimité, de responsabilisation et de transparence. Comme il est souligné dans la revue de la documentation, ces caractéristiques sont considérées dans certaines analyses comme des traits essentiels des institutions gouvernementales et commerciales autochtones solides.

Contexte opérationnel et stratégique flexible

Dans plusieurs cas, des ministères ont modifié les ententes de financement ou les approches stratégiques à la demande de la SRI ou en consultation avec elle. Parmi les exemples opérationnels, mentionnons la demande visant à ce que Santé Canada octroie un financement au titre de la prévention du suicide directement à la SRI plutôt qu'au gouvernement des Territoires du Nord-Ouest, ou encore la modification des ententes de financement par le Conseil scolaire de division de Beaufort-Delta afin que les programmes éducatifs soient financés en fonction de l'année scolaire et non pas de l'année financière.

L'Agence de la santé publique du Canada est un exemple de bailleur de fonds ayant adopté une approche pratique en matière de reddition de compte. En effet, elle réalise des visites sur le terrain au lieu d'exiger un nombre excessif de rapports de la part des bénéficiaires. Par ces visites opportunes, elle arrive à gérer les obligations redditionnelles tout en faisant preuve de flexibilité. La volonté de l'ASPC de s'adapter et de démontrer de la souplesse pour satisfaire aux besoins de l'organisation et de ses populations cibles tout en respectant ses principales priorités contribue à la stabilité de la SRI et améliore son habileté à développer ses capacités. L'approche de cet organisme favorise une vraie collaboration.

En ce qui concerne la mise en œuvre de la Convention définitive des Inuvialuit, l'adoption de certains changements comme l'établissement d'une politique fédérale en matière d'approvisionnement visant spécifiquement les exigences de celle-ci constitue un pas dans la bonne direction, en ce qu'elle favorise la conformité aux dispositions de la Convention définitive des Inuvialuit portant sur cette question économique importante dans l'ensemble du gouvernement fédéral. Bien que cette politique ne réponde pas complètement aux objectifs de la Convention définitive des Inuvialuit, elle constitue un progrès. À mesure que le personnel d'AADNC s'est renouvelé au cours des dernières années, la SRI a travaillé avec des employés ayant considérablement amélioré l'approche de mise en œuvre de la Convention définitive des Inuvialuit adoptée par le gouvernement du Canada en ce qui concerne la normalisation, la transparence et la réceptivité.

Le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest a travaillé en étroite collaboration avec la SRI dans le cadre d'initiatives comme la stratégie contre la pauvreté et l'évaluation des logements tout en faisant preuve d'une réactivité limitée à l'égard des contextes stratégiques ayant une incidence directe sur les déterminants de la santé des Inuvialuits. Bien que ses initiatives stratégiques générales s'harmonisent avec les intérêts de la SRI, le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest a beaucoup à faire pour implanter des recommandations précises formulées par cette dernière.

La volonté des partenaires à la Convention définitive des Inuvialuit d'entreprendre des efforts de collaboration reflétant une approche habilitante de travail en partenariat a non seulement produit des résultats positifs dans des secteurs de programme précis, mais a également permis à la SRI de centrer davantage ses efforts sur la prestation de programmes et la résolution de problèmes, et non pas sur la défense des droits, les exigences en matière de rapports et le fardeau administratif.

12.4 Menaces

« Nous nous trouvons souvent dans des situations où notre financement prend fin le 31 mars, et où le nouveau financement ne nous parvient pas avant le mois de juin ou de juillet. La SRI doit alors nous soutenir, mais comme le financement est annuel et requiert la soumission d'une proposition, nous ne savons pas vraiment combien nous pouvons dépenser et si nous obtiendrons des fonds ou non... »

« Nous avons eu de très nombreux échanges avec un ministère en particulier. Le personnel changeait constamment. Nous ne savions donc jamais qui était la personne-ressource, et nous perdions du temps pour le découvrir. On nous demandait ensuite de reformuler certains passages, et il s'ensuivait de nouveaux échanges. L'an dernier, nous avons obtenu le financement en février, et nous devons le dépenser avant la fin du mois de mars. C'est extrêmement frustrant. »

Contexte stratégique

Les choix stratégiques des partenaires à la Convention définitive des Inuvialuit représentent une menace considérable au maintien et au développement de la stabilité opérationnelle de la SRI. Plus précisément, ces approches stratégiques n'ont pas seulement pour effet de miner les institutions et leur capacité à mettre en œuvre leurs programmes. Elles donnent aussi lieu à l'établissement de politiques qui ont des répercussions directes et négatives sur les déterminants sociaux de la santé.

La SRI a produit de nombreux rapports de recherche sur des questions comme les dépendances et la santé mentale, le logement social, les obstacles éducatifs et les problèmes liés à l'apprentissage, ainsi que le contexte économique que doivent affronter les communautés inuvialuites au chapitre du logement. Tous ces travaux ont conclu que les choix stratégiques des gouvernements peuvent nuire aux efforts de développement des capacités au sein des communautés inuvialuites. Cette situation montre la mesure dans laquelle les Inuvialuits et leurs institutions n'ont pas le contrôle nécessaire pour garantir la satisfaction de leurs besoins essentiels. Des travaux de recherche ont démontré qu'une capacité d'autodétermination accrue dans certains secteurs clés constituait un facteur de protection du bien-être¹⁵⁸.

Le logement social est souvent cité en exemple. Dans bon nombre de communautés, la majorité des logements appartiennent à la Société d'habitation des Territoires du Nord-Ouest. Les résidences privées sont presque inexistantes et les hypothèques et les loyers sont trop élevés par rapport aux revenus des résidents. Il a été démontré que les politiques en matière de logement qui prévoient que les loyers des personnes sur le marché du travail suivent le cours du marché avaient incité certains individus à refuser un emploi pour éviter de perdre leur lieu de résidence. Ils ont donc fait un choix plus rationnel sur le plan économique en décidant de continuer de bénéficier du soutien du revenu tout en jouissant d'un logement social. Cette situation se révèle dévastatrice sur le plan psychologique, et elle alimente un sentiment de désespoir et d'impuissance qui peut avoir une incidence énorme sur ces personnes et leur famille.

La SRI a présenté aux ordres de gouvernement des travaux de recherche réalisés sous sa gouverne et qui démontrent que les politiques actuelles ont des effets néfastes et ne contribuent aucunement à soutenir les facteurs de protection du bien-être. À titre d'exemple, une recherche sur le logement social menée par la SRI plaide en faveur de changements précis aux politiques en vigueur. La SRI a fait preuve d'un grand pragmatisme au moment de présenter ses travaux. Elle a exigé des mesures substantielles à la lumière de données probantes dans le but de s'attaquer à certaines circonstances et à leurs répercussions. En ce qui concerne le domaine social, elle a demandé des politiques flexibles et adaptées aux besoins qui permettent de résoudre les problèmes.

¹⁵⁸ Chandler, Michael et Christopher Lalonde. 1998. « Cultural Continuity and a Hedge Against Suicide in First Nations Communities », *Transcultural Psychiatry*. Voir : <http://web.uvic.ca/~lalonde/manuscripts/1998TransCultural.pdf>

Pratiques de financement

Les pratiques inadéquates se rapportant à la prise de décisions sur le financement et aux mouvements de trésorerie ont un effet négatif mesurable et bien documenté sur la stabilité institutionnelle de la SRI. Celles-ci sont en vigueur depuis des années et sont courantes au sein des communautés autochtones qui demandent un financement auprès du gouvernement.

Elles comprennent les suivantes :

- utilisation d'un mécanisme de financement annuel fondé sur des propositions pour des programmes permanents;
- transfert des fonds au gouvernement des Territoires du Nord-Ouest aux fins de gestion des initiatives autochtones, y compris celles des Inuvialuits, au lieu d'informer ou de consulter la SRI ou de conclure une entente directement avec elle;
- confirmation des offres ou des ententes de financement pour l'année financière après ou à la fin du premier trimestre;
- modification arbitraire des niveaux de financement sans égard aux besoins ou aux exigences des programmes;
- imposition d'un fardeau administratif qui n'est parfois pas payé par les bailleurs de fonds; et
- versement par un seul ministère de plusieurs contributions de faible valeur pour le financement de programmes, et qui font l'objet d'ententes de contribution et d'exigences de rapports distinctes.

Toutes ces pratiques nuisent à la situation économique de la SRI et au bien-être communautaire des populations desservies. Elles ont un effet déstabilisant sur les activités de dotation et le moral, de même que sur les flux de trésorerie et les coûts de détention. Elles ont aussi une incidence sur la rétention du personnel lorsque la poursuite des programmes, ou encore leur portée ou leur contenu sont incertains. Elles causent enfin de la frustration en raison de l'incapacité chronique des bailleurs de fonds de s'attaquer à ces lacunes, malgré les répercussions négatives évidentes qu'elles ont sur les organisations et les communautés.

Déterminants sociaux de la santé

La souffrance sociale connue individuellement et collectivement par les Inuvialuits a été abordée en profondeur dans la documentation médicale et des sciences sociales. Il est maintenant reconnu que les pensionnats ont constitué la politique sociale la plus destructrice qui soit, et que leurs effets perdurent au sein des communautés autochtones en général. Il s'agit là d'un fait indiscutable en ce qui concerne les Inuvialuits. Les répercussions continues de la colonisation sur les individus et les collectivités continuent d'alimenter le malaise social au sein de ces dernières, et ce, malgré les efforts des gouvernements, de la SRI et de plusieurs organisations en vue de s'attaquer aux problèmes sociaux.

Il est aussi bien établi dans les documents de référence que les déterminants sociaux de la santé ont une incidence socioéconomique directe et mesurable parmi les populations autochtones, y compris les Inuvialuits¹⁵⁹. Les déterminants sociaux de la santé se réfèrent aux conditions sociales et économiques dans lesquelles les gens vivent, et qui ont des conséquences sur leur santé sociale, économique, mentale et physique.

En ce qui concerne la manière dont ceux-ci affectent le développement et la stabilité d'une organisation, les facteurs sont variés et d'une portée considérable. À titre d'exemple, un faible niveau d'instruction nuit à la capacité de la SRI de planifier la relève ou un accroissement de son effectif en recrutant des bénéficiaires. La satisfaction des besoins de base comme le logement et l'alimentation est une source d'insécurité au sein de certains segments de la population inuvialuite et peut réduire grandement le potentiel individuel et les facteurs de protection positifs des jeunes et des adultes inuvialuits. Cette situation limite aussi la croissance institutionnelle de la SRI, puisqu'elle doit diriger des ressources vers la défense des intérêts et la mise en place de mesures ponctuelles visant à combler les lacunes des programmes et des choix stratégiques des autres ordres de gouvernement. Elle entraîne donc des coûts économiques, sociaux et psychologiques à tous les niveaux.

12.5 Sommaire

La SRI est une institution stable, bien établie et autonome sur le plan financier qui satisfait à tous les critères de succès et de stabilité fixés dans le cadre de projets de recherche universitaire sur la gouvernance autochtone. Cette réalité sous-tend sa capacité et son succès en ce qui concerne la portée organisationnelle. Cependant, ses progrès vers l'atteinte de ses objectifs au chapitre des revendications territoriales se voient continuellement entravés par les choix stratégiques externes de ses partenaires. Cette observation concerne, d'une part, sa fonctionnalité institutionnelle et, d'autre part, les conditions sociales et de vie de la population inuvialuite, qui posent des enjeux tant pour la demande de services que pour le développement des institutions.

¹⁵⁹ Chandler et Lalonde, 1998; Kirmayer, Laurence, et Gail Valaskakis (éditeurs). 2009. *Healing Traditions: The Mental Health of Aboriginal Peoples in Canada*. Vancouver : UBC Press; Société régionale inuvialuite. 2012. *The Economic Life of Inuvialuit Households, 2012 Paulatuk Study*. Inuvik.

13. Possibilités économiques

13.1 Harmonisation avec les objectifs de la Convention définitive des Inuvialuit

Cette section vise à répondre aux questions suivantes :

- Quelles initiatives sont en cours pour favoriser les débouchés économiques dans la région désignée des Inuvialuit? Dans quelle mesure chacune d'elles s'est-elle révélée efficace?
- Existe-t-il des lacunes dont la résolution se traduirait par une amélioration de la situation économique de la région désignée des Inuvialuit?
- Dans quelle mesure les principaux éléments à l'appui des possibilités économiques sont-ils en place?

Ces questions cherchent à décrire les progrès réalisés vers l'atteinte de l'objectif suivant de la Convention définitive des Inuvialuit :

- permettre aux Inuvialuits d'être des participants à part entière de la société ainsi que de l'économie nordique et nationale.

13.2 Revue de la documentation

La documentation spécialisée portant sur le développement et les possibilités économiques dans le contexte des Inuvialuits est rare¹⁶⁰.

Il existe une information plus abondante sur le développement économique chez les Premières Nations et dans le Nord. Cependant, la plupart des documents disponibles se rapportent à la situation des Premières Nations et se centrent, d'une part, sur des tribus indiennes des États-Unis (jeux de hasard, souveraineté des réserves) qui évoluent dans un contexte de reconnaissance juridique qui leur est propre et, d'autre part, sur les Premières Nations du Canada, qui jouissent également d'une reconnaissance juridique distinctive (*Loi sur les Indiens*, réserves), laquelle ne s'applique pas aux Inuvialuits. Bien que la situation de ces derniers présente des traits communs avec celle des Autochtones de l'Alaska, notamment en ce qui concerne la conclusion d'ententes de règlement des revendications territoriales avec une société, les accords passés en vertu de l'*Alaska Native Claims Settlement Act* sont suffisamment différents pour rendre peu utile toute

¹⁶⁰ Robinson, Mike, Mark Dickerson, Jack Van Camp, Wanda Wutunee, Michael Pretes, et Lloyd Binder. 1989. *Coping With the Cash: A financial review of four northern land claims settlements with a view to maximizing economic opportunities from the next generation of claim settlements in the Northwest Territories*. Yellowknife : Comité spécial sur l'économie nordique; Usher, Peter J., Gerard Duhaime et Edmund Searles. 2003. « The Household as an Economic Unit in Arctic Aboriginal Communities, and Its Measurement By Means of a Comprehensive Survey », tiré de *Social Indicators Research*, 61 : pp. 175-202; Société régionale inuvialuite. 2012. *The Economic Life of Inuvialuit Households, 2012 Paulatuk Study*. Inuvik.

comparaison avec ceux des Inuvialuits. Étant donné les différences se rapportant au contexte, à l'échelle, et à l'organisation et aux capacités institutionnelles, les accords sur les revendications territoriales du Nunavut et du Nunatsiavut n'offrent pas non plus de valeur comparative avec celui des Inuvialuits, tant en ce qui concerne les institutions que leurs répercussions sur le développement économique.

La section précédente a examiné le Harvard Project on American Indian Economic Development, qui souligne l'importance des éléments suivants en vue de favoriser un développement économique stable : des institutions de gouvernance stables et solides; la séparation de la politique et des affaires; et un niveau adéquat d'« autonomie » ou de contrôle en ce qui a trait aux principales compétences en matière de gouvernance¹⁶¹. Le Harvard Project met également en relief que ces institutions doivent être pertinentes d'un point de vue culturel pour être efficaces et reconnues comme légitimes à long terme.

Comme le montrera cette section, et comme l'a confirmé une évaluation de la structure institutionnelle et du succès économique de la SRI, cette dernière pourrait raisonnablement être considérée comme un cas de réussite économique faisant école dans le contexte des revendications territoriales autochtones. En effet, les Inuvialuits ont connu un succès institutionnel notable dans l'économie capitaliste dominante fondée sur des salaires et des profits. Le fait que la SRI et ses entreprises valent près de 600 millions de dollars après 30 années d'activité peut être reconnu comme une réussite éclatante, notamment à l'égard de l'objectif de la Convention définitive des Inuvialuit visant à faire en sorte que les Inuvialuits soient des participants à part entière de la société ainsi que de l'économie nationale et régionale.

Cependant, c'est à l'échelle individuelle et communautaire, et non pas institutionnelle que les Inuvialuits ne font pas de progrès. Selon les statistiques, les Inuvialuits ne réussissent pas à faire des progrès importants vers cet objectif. Plus d'une personne interrogée a signalé qu'il s'agissait là d'une grande source de frustration, mais aussi d'un moteur important pour la SRI. La documentation fournit des constatations analytiques visant à combattre ce problème. Elle suggère notamment de centrer son attention sur le foyer en tant qu'unité économique et de produire un modèle expliquant non seulement comment les gens survivent dans des communautés défavorisées, mais offrant également un fondement probatoire étayant la modification de la politique économique de manière à fournir de meilleurs résultats.

Dans un article renommé, Peter Usher, Gerard Duhaime et Edmund Searles mettent en commun plus de quarante années de recherches sur les modes de vie de subsistance dans l'Arctique. Ils y proposent de « considérer le foyer comme une microentreprise formant l'unité de base de la production et de la consommation... » et « décrivent un modèle de foyer reposant sur des économies mixtes et axées sur la subsistance, et présentent ses caractéristiques et ses activités. »¹⁶² Ils argumentent que dans les économies de subsistance, les foyers combinent la

¹⁶¹ Cornell, S. et Kalt, J., 1989. « Pathways from Poverty: Development and institution building on American Indian reservations », Harvard Project on American Indian Economic Development, PRS89-5, Cambridge, MA : JFK School of Government.

¹⁶² Usher, Peter J., Gerard Duhaime et Edmund Searles. 2003. « The Household as an Economic Unit in Arctic Aboriginal Communities, and Its Measurement By Means of a Comprehensive Survey », tiré de *Social Indicators Research*, 61 : pp. 175-202.

chasse et la cueillette avec le travail rémunéré et les paiements de transfert. Il ne s'agit pas d'un « modèle économique traditionnellement autochtone », ni d'un modèle fondé sur l'économie de marché. Il se distingue non seulement par le mélange des facteurs de production, mais également par l'importance du partage entre membres d'une même famille pour son financement et la détermination de la production et des échanges. En outre, l'article met en relief que la terre (considérée au sens large comme l'écosystème) et l'accès à celle-ci aux fins de subsistance constituent la base de toute activité productive dans un système de subsistance. Les participants à ces économies ne se trouvent pas coincés entre deux mondes; ils ont plutôt un seul système économique.

La SRI et AADNC ont parrainé un projet de recherche fondé sur cette approche et utilisant Paulatuk comme étude de cas dans le but de comprendre le fonctionnement de l'économie dans de petites communautés isolées. Celui-ci a notamment permis de constater que même lorsqu'une économie reposant largement sur l'emploi et les salaires se développe subitement dans certaines communautés, leurs résidents ne sont pas en mesure d'en profiter de manière importante. En effet, les niveaux de scolarité et de souffrance induite par la colonisation, ainsi que les différences culturelles, sont tous des obstacles qui nuisent à leur pleine participation à l'économie basée sur les salaires. La réponse habituelle à ce problème a consisté à renforcer les initiatives et les possibilités en matière d'éducation et de formation de manière à promouvoir la participation à l'économie de marché. Bien que les tenants du Harvard Project applaudiraient probablement cette approche, les personnes se rangeant derrière les constatations du projet de recherche australien s'interrogeraient à juste titre pour déterminer si des mesures mieux adaptées sur le plan culturel ont été mises en place afin de favoriser la participation à l'économie. Dans le cas des Inuvialuits, cette dernière approche se révèle plus appropriée pour tenter de résoudre ce défi économique de longue date. La question sous-jacente est donc la suivante : comment est-il possible de renforcer et de diversifier la participation à l'économie en concevant cette dernière comme étant articulée autour du *foyer inuvialuit en tant que microentreprise axée sur la subsistance*, au lieu de considérer qu'elle devrait théoriquement être organisée comme une économie industrielle de marché reposant sur l'absence de relations familiales, ainsi que sur une dépendance entre producteurs et consommateurs anonymes qui caractérisent les authentiques économies de marché?

Usher et al. remarquent avec justesse que les gouvernements ne recueillent pas les données économiques (les preuves) qui faciliteraient des mesures d'intervention économiques adéquates. Ils signalent qu'AADNC a cessé vers l'an 2000 de recueillir des données économiques pertinentes qui pourraient servir à concevoir une intervention appropriée. D'ici à ce que la SRI, le gouvernement du Canada ou le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest entreprenne de collecter des données économiques utiles sur le foyer considéré comme une microentreprise – et par le fait même se détourner de la vision gouvernementale courante selon laquelle les Autochtones sont des capitalistes et des consommateurs inachevés qui dépendent de l'aide sociale –, il est peu probable que des programmes de soutien économique et à l'emploi faisant la promotion de l'autosuffisance économique individuelle à grande échelle soient proposés. Bien que l'étude menée sur Paulatuk¹⁶³ utilise le foyer en tant qu'unité d'analyse économique, elle n'a pas donné lieu à des recommandations quant à la manière de remédier à cette situation. En revanche, Usher et al. formulent de telles recommandations. Elles devraient être sérieusement

¹⁶³ Société régionale inuvialuite. 2012. *The Economic Life of Inuvialuit Households, 2012 Paulatuk Study*.

prises en considération par la SRI et le gouvernement tandis qu'ils cherchent à faire des progrès dans ce domaine. Ces auteurs estiment qu'il est nécessaire d'élaborer des outils d'enquête appropriés pour mieux comprendre l'économie de subsistance et de les utiliser pour recueillir de l'information et des preuves sur les collectivités où elle est en vigueur, et pour comprendre les effets sur celles-ci des initiatives de mise en valeur (extraction des ressources, gestion de la faune) qui ont des répercussions sur des aspects clés de leur système économique (partage, terre). De plus, les programmes de soutien socioéconomique doivent être adaptés à ce modèle économique. La SRI a d'ailleurs entrepris la planification de projets de recherche visant à étudier en profondeur cette question.

13.3 Vue d'ensemble de la Société inuvialuit de développement

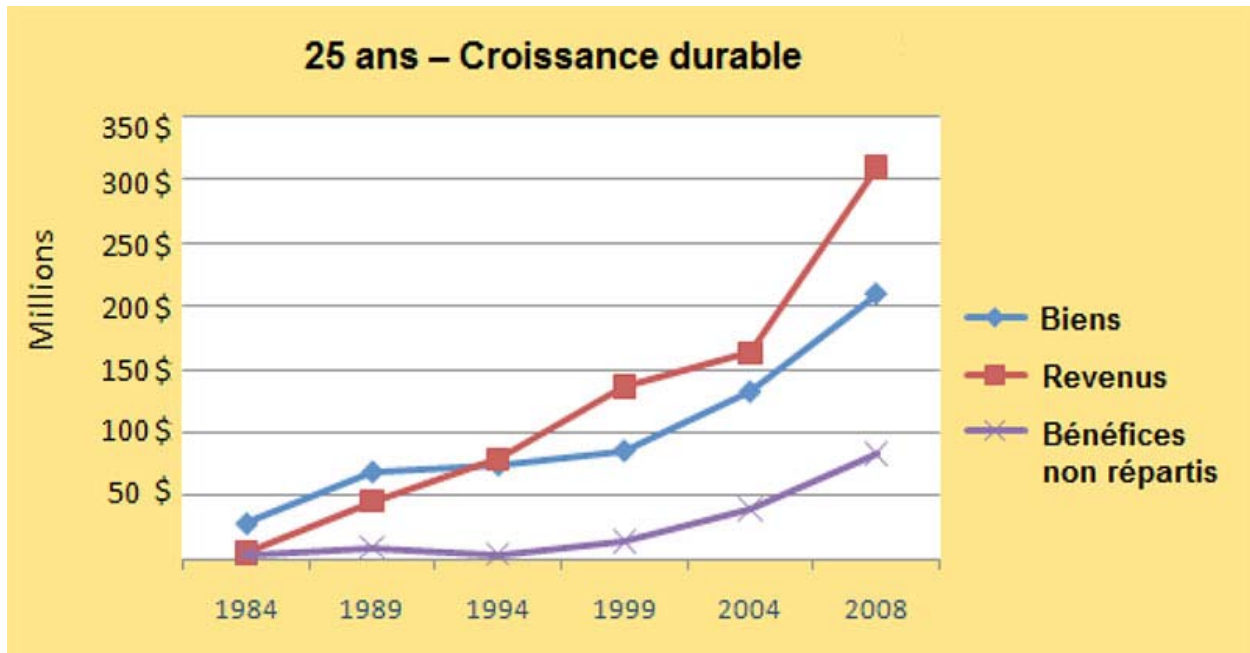
La Société inuvialuit de développement tire une grande fierté d'être de propriété exclusivement autochtone, puisque notre seule actionnaire est la Société régionale inuvialuite (SRI). Nous sommes propriétaires, partenaires dans des coentreprises ou investisseurs dans plus de vingt compagnies, dont plusieurs œuvrent dans des industries et travaillent à la réalisation de visions complémentaires. Et après trente-six années d'investissements fructueux, la Société inuvialuit de développement continue de produire des avantages financiers et à long terme pour les Inuvialuits.

Tirant son mandat de la Convention définitive des Inuvialuit, la Société inuvialuit de développement promeut une participation significative des Inuvialuits au sein des économies circumpolaires, nationales et de l'Arctique de l'Ouest en établissant et en protégeant un ensemble d'actifs variés dans le but de générer un rendement financier durable.

À titre de bâtisseuse d'avenir, la Société inuvialuit de développement a réussi à produire une croissance viable et un rendement des capitaux propres conforme aux points de référence de l'industrie. En générant des revenus et des profits, nous veillons à ce que les mesures visant à favoriser la croissance qui sont prises aujourd'hui dans l'ensemble de notre groupe d'entreprises protègent les biens des Inuvialuits pour les générations futures.¹⁶⁴

¹⁶⁴ Site Web de la Société inuvialuit de développement : <http://www.idc.inuvialuit.com/about-us/>

Figure 25 : Croissance durable¹⁶⁵



La Société inuvialuit de placement

La Société inuvialuit de placement supervise la gestion d'un portefeuille de titres diversifié qui a été initialement mis en place avec les fonds obtenus à titre d'indemnisation dans le cadre de la Convention définitive des Inuvialuit. Son mandat vise à atteindre le meilleur rendement possible au moyen de stratégies d'investissement prudentes qui permettent de préserver le capital et favorisent la croissance des ressources financières au profit des futures générations d'Inuvialuits. Ses objectifs particuliers sont les suivants :

- Protéger la valeur des fonds de placement confiés à la Société inuvialuit de placement.
- Dégager un taux de rendement réel avant impôts de cinq pour cent à long terme.
- Gérer les fonds de placement au nom des autres membres du Groupe des sociétés inuvialuites, du fonds de fiducie visant à venir en aide aux exploitants inuvialuits et des sociétés communautaires.

Dans le but d'équilibrer les risques et les objectifs au chapitre du rendement du capital investi, la Société inuvialuit de placement a adopté en 1977 un Énoncé de la politique et des objectifs de placement révisé. Le modèle de répartition d'actifs qui en résulte prévoit des cibles d'investissement de 60 pour cent en actions et de trente-cinq pour cent en valeurs à revenu fixe, avec des écarts admissibles atteignant cinq pour cent.

¹⁶⁵ Source du Figure 25: <http://www.idc.inuvialuit.com/about-us/>

La Société inuvialuit de placement a clos l'année financière avec une perte nette de 434 000 \$ attribuable à la chute de la valeur marchande de son portefeuille. Bien qu'elle ait d'abord connu une croissance au milieu de l'année 2007, cette tendance s'est renversée à la fin de l'exercice en raison de la volatilité des grands marchés boursiers. Les préoccupations suscitées par les « prêts hypothécaires à risque » aux États-Unis ont causé de la nervosité au sein des marchés financiers partout dans le monde. En 2004, les nouvelles règles comptables canadiennes ont modifié la façon dont la Société inuvialuit de placement fait rapport de ses résultats financiers. Jusqu'à l'année 2003, les variations de la valeur du portefeuille étaient prises en considération seulement lorsque le bien (action ou obligation) était vendu. Depuis 2004, les variations de la valeur des biens du portefeuille sont déclarées en tant qu'augmentation ou diminution des recettes. C'est pourquoi la Société inuvialuit de placement déclare de plus grandes variations des recettes (et pertes) causées par les marchés.

En faisant abstraction des plus-values et des moins-values latentes dans son rapport financier, la Société inuvialuit de placement a généré des revenus de 9 275 000 en 2007 par comparaison avec 10 505 000 \$ en 2006. Il s'agit du montant pris en considération dans les résultats du Groupe des sociétés inuvialuites et utilisé pour calculer la part de la Société inuvialuit de placement dans la distribution aux bénéficiaires. Les obligations courantes de la Société inuvialuit de placement exigent qu'elle génère un montant important de trésorerie tout au long de l'année. Parmi les dépenses les plus importantes en 2007, mentionnons la somme de 1 634 000 \$ versée aux partenaires à revenu fixe du portefeuille (sociétés communautaires, programme de développement social des Inuvialuits, Inuvialuit Education Foundation, etc.); 2 318 000 \$ en frais de gestion payés à la SRI; 804 000 \$ en frais d'administration nets du portefeuille; une part de 1 159 000 \$ distribuée aux bénéficiaires; et 784 000 \$ en frais administratifs.

À la fin de l'année 2007, la valeur nette de la Société inuvialuit de placement se chiffrait à 193 400 000 \$, soit une baisse par rapport aux 195 000 000 \$ de 2006. Au cours d'une période d'évaluation de quatre ans, la Société inuvialuit de placement a généré un rendement de 10,3 pour cent par comparaison avec la cible ou le point de référence de 10,6 pour cent.

En 2005, la valeur marchande des actifs financiers administrés par la Société inuvialuit de placement s'élevait à 276 300 000 \$ à la clôture de l'exercice, par comparaison avec 257 000 000 \$ à la même période en 2004.

En 2007, le conseil d'administration de la Société inuvialuit de placement était intégré par Frank Hansen (président), Janet Kanayok, Evelyn Storr, Michael M. Koerner et Barry Wainstein¹⁶⁶.

¹⁶⁶ Source : <http://www.irc.inuvialuit.com/corporate/investment.html>

13.4 Forces

Capacité et stabilité institutionnelles

La SRI a réussi à séparer ses fonctions politiques, de développement économique, d'investissement et de gestion foncière de manière à ce que chacune soit supervisée par un effectif de gestionnaires professionnels détenant une expertise technique et une expérience diversifiée qui font d'eux des gestionnaires souples, novateurs et hautement compétents dans leurs domaines de responsabilité respectifs. Les personnes interrogées ont toutes affichées un niveau de confiance et ont insisté sur l'importance de se conformer, voire de dépasser les normes professionnelles et de l'industrie en ce qui concerne leur propre rendement et la performance de la SRI. Elles ont aussi fait montre d'un respect et d'une reconnaissance sincères des capacités et des réussites de leurs collègues, ainsi que du leadership de leur supérieur hiérarchique. Les répondants ont tous noté que les dirigeants de la SRI sont clairement orientés vers les résultats et que les décideurs ont la capacité d'éviter de tomber dans la basse politique. Ils estiment qu'il s'agit là d'un facteur essentiel à leur succès. La SRI présente un environnement hautement fonctionnel et coopératif, qui se révèle capital pour garantir la confiance et le soutien mutuels nécessaires au succès de la haute direction.

Le recrutement et le maintien en poste d'experts qualifiés qui respectent les plus hautes normes professionnelles et de l'industrie ont permis de compter sur de l'information détaillée et de grande qualité afin de permettre la prise de meilleures décisions par les gestionnaires de la SRI et le conseil d'administration. Cette approche a également favorisé une meilleure compréhension des membres du conseil d'administration, des bénéficiaires et du personnel de la SRI des liens économiques de cette dernière avec les forces économiques locales, nationales et internationales. En outre, elle a promu une culture de la transparence qui est essentielle à la bonne gestion et à l'établissement de liens de confiance entre la SRI et les bénéficiaires.

Tous les répondants dans le cadre de cette étude ont reconnu que le succès de la SRI reposait en partie sur une combinaison de vision stratégique, de génie et de compétences en gestion, mais aussi sur la personnalité forte de sa présidente. En effet, le fait d'avoir à sa tête la négociatrice des revendications territoriales la plus ferme et la plus respectée, qui a aussi été première ministre des Territoires du Nord-Ouest, a permis à la SRI de jouir d'une influence politique qui a eu part à son succès. Cette reconnaissance ne vise aucunement à exagérer l'importance du travail de la présidente au détriment de la contribution d'autres personnes et de leurs talents. Il s'agit réellement d'un facteur capital qu'il convient de prendre en considération pour l'avenir de l'organisation et d'un élément essentiel de son succès actuel.

Il n'est pas rare, au sein des entreprises et des gouvernements autochtones dirigés par des individus extraordinaires, de voir le travail d'une seule personne avoir de très grandes répercussions. Des gens comme Matthew Coon-Come, le chef Clarence Louis, Mary Simon et Berndt Christmas ne sont quelques exemples d'Autochtones respectés à titre de leaders tripartites qui ont mis cette reconnaissance ainsi que leurs traits de personnalité et leurs réussites au service de l'avancement des objectifs sociaux, politiques et économiques de leur peuple tout en produisant des résultats impressionnants. Bien que la présidente actuelle apporte de la vigueur à la SRI, elle s'assure également, en établissant une structure institutionnelle stable et un effectif

compétent, que sa crédibilité et son influence personnelles et politiques se voient transférés vers l'institution elle-même. Il sera difficile à long terme pour la SRI de maintenir cet avantage, et cette question devrait faire l'objet d'un examen attentif.

Fonction des ressources humaines

Le but du service des ressources humaines est de fournir à la SRI un leadership et une stratégie en matière de ressources humaines et de promouvoir l'autonomie financière pour tous les Inuvialuits grâce à l'élaboration, à la mise en œuvre et au financement de programmes d'emploi et de formation qui permettent aux bénéficiaires d'accepter des possibilités d'emploi et de s'épanouir sur le plan professionnel, que ce soit au sein du groupe d'entreprises de la SRI ou encore à l'externe.

La SRI compte sur une fonction des ressources humaines forte et active. Son service des ressources humaines a aussi adopté une approche stratégique et ciblée pour tirer profit des partenariats dans le cadre de bon nombre de ses initiatives d'éducation, de formation et d'emploi. À certains égards, ce rôle est conforme aux conditions sur les débouchés et les partenariats prévues dans l'accord sur les revendications territoriales ou dans le cadre de programmes gouvernementaux comme la Stratégie de formation pour les compétences et l'emploi destinée aux Autochtones, ainsi qu'aux dispositions incluses dans les ententes de participation et d'approvisionnement négociées avec le gouvernement et l'industrie aux termes de la Convention définitive des Inuvialuit. La SRI a établi d'autres partenariats en fournissant un financement en matière de formation pour aider des collèges ou des établissements de formation à offrir des programmes de formation et d'éducation.

Partenariats

La SRI a encouragé la mise sur pied de partenariats stratégiques dans le but de jeter les bases du développement économique dans la région. Plus particulièrement, elle utilise son influence et sa légitimité politiques pour soutenir et gérer des entreprises communautaires inuvialuites désirant mener de façon « autonome » des projets novateurs en partenariat avec le secteur public ou l'industrie, ou encore profiter de mécanismes de financement visant à favoriser le développement économique.

La SRI prend part à des initiatives politiques, notamment en élaboration des approches à l'appui du développement économique territorial, en exerçant des pressions sur le gouvernement pour améliorer les possibilités économiques et en soutenant des mesures économiques précises. À l'échelle nationale, elle collabore avec le Comité national de développement économique de l'Inuit Nunangat, qui effectue de la recherche et des analyses portant spécifiquement sur les Inuits du Canada.

Tableau 21 : Partenariats se rapportant à l'économie, la formation et l'emploi

Organisation	Initiative	Objectif
Comité national de développement économique de l'Inuit Nunangat	Recherche et transformation des politiques	Données de référence pour la prise de décisions; pressions politiques pour défendre les intérêts économiques des Inuits.
Gouvernement du Canada	Stratégie d'approvisionnement du gouvernement fédéral	Veiller à ce que les procédures d'approvisionnement soient conformes aux dispositions en la matière de l'accord sur les revendications territoriales au sein de la région désignée des Inuvialuit. https://achatsetventes.gc.ca/politiques-et-lignes-directrices/guide-des-approvisionnements/section/9/35
Programme de lutte contre les contaminants dans le Nord; ArcticNet; Inuit Tapirisat du Canada	Plusieurs projets de recherche	Emploi local : Faire appel à des résidents locaux pour intégrer les équipes responsables des initiatives de recherche menées dans la région désignée des Inuvialuit. Cela a permis l'embauche d'un conseiller en recherche inuit par la SRI.
Collège Bow Valley	Programme de formation menant à un emploi	Formation de préparation à l'emploi à l'intention des Inuvialuits dans la région désignée des Inuvialuit; Inuvialuit Career Center.
BHP Billiton Inc.	Fondements de l'industrie minière – programme de formation sur l'industrie minière	Formation de préparation à l'emploi à l'intention des Inuvialuits visant à permettre d'occuper un poste dans les opérations d'exploitation de diamants de l'entreprise BHP.
Gouvernement du Canada – Stratégie de formation pour les compétences et l'emploi destinée aux Autochtones	Programme Sunchild	Programme d'apprentissage en ligne à l'intention des étudiants autochtones www.sccyber.net

Soutien de l'économie de subsistance

Des efforts importants sont déployés pour soutenir autant que possible l'économie de subsistance ainsi que les habiletés qui se révèlent essentielles pour perpétuer les liens avec la terre et la pratique culturelle des Inuvialuits. Comme le montrent certaines recherches, notamment celle réalisée par la SRI sur la vie économique d'un foyer de Paulatuk, les activités de chasse, de pêche et de trappe de subsistance revêtent une importance économique notable pour plusieurs petites communautés isolées dont l'économie est limitée et stagnante. Dans celles-ci, l'exploitation des ressources fauniques constitue la principale source d'aliments sains pour plusieurs familles, en raison du coût élevé des produits alimentaires et d'autres articles de base. Le soutien des modes de vie de subsistance aide également à établir un « capital culturel », soit un ensemble de connaissances sur la terre qui contribue à l'efficacité des activités et des

processus décisionnels visant la gérance des terres et des ressources, et ce, de manière à favoriser l'atteinte de l'objectif de l'accord sur les revendications territoriales se rapportant à la gestion des terres.

Dans plusieurs collectivités où la souffrance sociale est aussi endémique, les activités culturelles et en lien avec la terre peuvent se révéler aussi inaccessibles qu'un emploi dans l'économie basée sur les salaires, en raison de difficultés sociales, culturelles et familiales qui peuvent entraîner un handicap physique ou mental, la réduction du bassin des détenteurs de connaissances ainsi que la perte de compétences. Plusieurs initiatives de longue haleine ont été établies au fil des années pour aider les personnes donnant le coup d'envoi à des entreprises culturelles et en lien avec la terre. Parmi celles-ci, mentionnons des événements annuels qui offrent des mesures à court terme de relance de l'emploi local, ou encore une aide financière limitée, mais continue à des activités en lien avec la terre.

Tableau 22 : Initiatives culturelles faisant appel au « capital culturel »

Organisation	Initiative	Objectif
Ministère de l'Industrie, du Tourisme et de l'Investissement du gouvernement des Territoires du Nord-Ouest/SRI	Harde de rennes	Fourniture de viande et de possibilités d'emploi à l'échelle locale.
Organisme de développement économique communautaire	Chasse du bœuf musqué	Fourniture de possibilités d'emploi à l'échelle locale, de viande à l'échelle locale et de matériaux d'artisanat (poils du bœuf musqué utilisés comme laine).
Gouvernement des Territoires du Nord-Ouest/SRI	Programme d'aide aux chasseurs, programme « Take a Kid Trapping ».	Aide financière aux chasseurs et aux trappeurs pour leur permettre de mener leurs activités.
SRI	Atelier d'artisanat de la SRI	Fourniture de matériau et de points de vente pour les œuvres d'art et les artéfacts inuvialuits.
Différentes organisations (industrie, gouvernement)	Contrôleurs environnementaux	Emploi de résidents locaux pour surveiller la faune.
Différentes organisations (universités, gouvernement)	Participants aux initiatives de recherche	Emploi de membres de l'équipe de recherche locaux, ainsi que de détenteurs de connaissances traditionnelles et en lien avec la terre pour transmettre et développer le savoir sur le territoire.

Politique gouvernementale et pouvoir légal

Parmi les programmes des ministères et des organismes gouvernementaux établis en vertu des pouvoirs conférés par les lois ou les politiques et qui ont pour objet la promotion du développement et des possibilités économiques dans la région désignée des Inuvialuit, on compte ceux du ministère de l'Industrie, du Tourisme et de l'Investissement et du ministère de l'Environnement et des Ressources naturelles du gouvernement des Territoires du Nord-Ouest, de l'Agence canadienne de développement économique du Nord, des Service d'expansion des entreprises d'Arctique de l'Ouest de *Business Development and Investment Corporation* et de l'Organisme de développement économique communautaire. Ces organisations à vocation économique disposent de nombreux programmes et services visant à soutenir des initiatives et des projets locaux, régionaux et territoriaux de petite et de grande envergure dans le but de promouvoir le développement économique et l'emploi dans la région désignée des Inuvialuit. Certaines politiques, notamment la Politique d'encouragement aux entreprises du gouvernement des Territoires du Nord-Ouest, accordent un avantage aux entreprises nordiques qui soumettent une proposition dans le cadre des appels d'offres organisés par ce dernier.

Le gouvernement fédéral exige la tenue de processus d'approvisionnement préférentiels avec les entreprises inuvialuites, ainsi que la conclusion d'ententes de participation entre la SRI et les représentants de l'industrie présents dans la région désignée des Inuvialuit. En vertu de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*, le gouvernement du Canada exige la signature d'ententes sur les avantages communautaires entre les promoteurs et les communautés locales (ententes sur les avantages communautaires).

Initiatives de la SRI en matière de développement économique et des entreprises

La SRI a établi une liste des entreprises inuvialuites pour aider les compagnies cherchant à faire des affaires dans la région désignée des Inuvialuit à trouver des fournisseurs de produits et de services qualifiés. En outre, le service des ressources humaines de la SRI entreprend des efforts de planification ainsi que des partenariats de première importance dans le but de maximiser les possibilités d'emploi et de formation menant à un emploi en collaboration avec l'industrie, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de la région.

Grâce à la Société inuvialuit de développement, les Inuvialuits jouissent d'un grand réseau de compagnies et de coentreprises qui sont bien positionnées pour tirer parti des possibilités de développement économique dans la région désignée des Inuvialuit, et bien au-delà de ses frontières. La Société inuvialuit de développement participe à un certain nombre de coentreprises avec plusieurs partenaires, en plus d'avoir investi dans des infrastructures majeures de transport dans le Nord, notamment la Société des transports du Nord et Canadian North Airlines.

Souplesse stratégique

La Société inuvialuit de développement reconnaît le besoin de se positionner, d'une part, pour être à même de tirer parti des débouchés économiques et, d'autre part, pour sortir indemne du cycle d'expansion et de ralentissement d'un facteur économique de première importance dans la région, à savoir les ressources pétrolières et gazières. Dans cette optique, la Société inuvialuit de développement a diversifié son portefeuille d'intérêts commerciaux. Cette mesure a aussi pour effet de garantir à long terme des possibilités d'emploi et de formation continues et diversifiées pour les bénéficiaires inuvialuits.

La Société inuvialuit de développement considère toutes ses occasions d'affaires comme de possibles sources d'emploi et d'expérience professionnelle pour les bénéficiaires inuvialuits. Ainsi, elle collabore étroitement avec son service des ressources humaines pour tirer le meilleur parti des possibilités qui surgissent. Cette collaboration permet aux Inuvialuits de profiter d'initiatives gouvernementales en matière d'emploi et de bien-être communautaire afin de maximiser les répercussions des débouchés économiques au sein de la région désignée des Inuvialuit.

Développement social

Les activités de développement social de la SRI comportent également des avantages économiques pour la région. En effet, elles entraînent l'injection de 14 millions de dollars dans l'économie régionale chaque année, ce qui se traduit par des emplois, l'acquisition de biens et de services, et l'augmentation de la capacité des bénéficiaires à profiter au maximum des possibilités d'emploi. Ces initiatives visent des enjeux relatifs au bien-être communautaire, mental et physique, ainsi que les déterminants sociaux de la santé, généralement au moyen de programmes d'éducation de la petite enfance, de développement des compétences de base, de promotion de la santé et de prévention des maladies. Elles contribuent toutes à réduire les difficultés qui constituent des obstacles au succès économique ou le coût de la vie, et à diminuer les coûts éventuels des problèmes sociaux pour l'économie de la région. Les programmes de développement social contribuent de manière directe et mesurable à aider les bénéficiaires inuvialuits à devenir des participants à part entière à l'économie locale, régionale et nationale.

Investissement ou développement économique

La SRI a délibérément décidé de protéger et de préserver les fonds reçus aux termes de la Convention définitive des Inuvialuit pour les futures générations, et d'entreprendre la mise en œuvre d'une stratégie de croissance mesurée et ciblée. À cette fin, elle a créé la Société inuvialuit de placement, qui est responsable d'investir les fonds obtenus aux termes de la Convention définitive des Inuvialuit dans le seul but de créer de la richesse en générant des profits. Depuis 2008, son capital a crû de 100 millions de dollars pour atteindre plus de 400 millions de dollars. Ainsi, la SRI est considérée comme un acteur majeur dans l'économie nationale grâce aux avoirs qu'elle détient dans l'ensemble du Canada et à l'échelle internationale. Étant donné qu'elle vise à faire fructifier ses investissements, sa réserve de capitaux est investie intégralement à l'extérieur de la région désignée des Inuvialuit.

Cette réussite financière permet aux décideurs politiques de centrer leur attention sur les enjeux sociaux et politiques qui sont au cœur de l'accord sur les revendications territoriales. Les politiques et les principes qui régissent les investissements, de même que le personnel qui veille à leur croissance permettent aux chefs politiques de jouir d'une tranquillité d'esprit et d'avoir l'assurance que la stabilité financière de la SRI est assurée, et que les fonds obtenus en vertu de la Convention définitive des Inuvialuit et qui sont détenus en fiducie pour tous les bénéficiaires se trouvent entre de bonnes mains. Ils ont donc la liberté de se centrer sur les enjeux communautaires et de développement social qui surgissent, et de diriger leurs efforts sur les domaines dans lesquels les succès récoltés n'ont pas été aussi éclatants par comparaison à ceux obtenus par la SRI dans le domaine financier.

13.5 Menaces

Problèmes sociaux

Les statistiques sociales qui seront traitées plus en détail dans la prochaine section montrent que les Inuvialuits présentent les mêmes niveaux de souffrance sociale que les autres peuples autochtones du Canada. Ils ressentent les effets intergénérationnels des pensionnats ainsi que les répercussions continues de la colonisation. Certains indicateurs sociaux révèlent que la situation s'est dégradée à certains égards depuis la signature de la Convention définitive des Inuvialuit. Ce fait témoigne du pouvoir de la colonisation à entretenir le malaise social, malgré les efforts des gouvernements pour aider les Inuvialuits à se réconcilier avec une existence colonisée, au lieu de leur fournir une restitution matérielle et substantielle pour les torts qui leur ont été causés et de modifier les politiques de manière à mettre fin aux souffrances au lieu de perpétuer les symptômes d'une mauvaise politique.

Cette situation constitue une crise qui menace d'anéantir tous les progrès réalisés à ce jour par la SRI.

Les bénéficiaires inuvialuits possèdent collectivement des biens dont la valeur atteint quelque 600 millions de dollars. Dans une génération ou deux, la SRI vaudra plus d'un milliard de dollars si le taux de croissance actuel se maintient. La gestion de biens d'une telle valeur exige le soutien de personnes capables, en santé et ayant confiance en elles-mêmes. Pour garantir que les Inuvialuits sont à même de tirer le meilleur parti des actifs et du potentiel de la SRI, l'approche la plus rationnelle consisterait à leur fournir un excellent système éducatif, ainsi que toutes les mesures de soutien social et en matière de santé requises pour assurer leur bien-être physique, communautaire et psychologique.

Au lieu de cela, les enfants inuvialuits peuvent s'attendre à être scolarisés dans ce qui est probablement l'un des pires systèmes éducatifs du pays (voir la prochaine section). Ils y suivront un programme dans lequel leur culture et leur mode de vie sont largement passés sous silence ou même dénigrés, et ils se verront constamment encouragés à abandonner leur terre et les liens qui les rattachent à celle-ci, et à embrasser les normes de la société dominante. À l'école ou ailleurs, ils seront fréquemment confrontés à des stéréotypes négatifs. Ils grandiront dans des logements inadéquats et s'alimenteront de façon insuffisante ou malsaine. Ils seront sous la garde de parents qui ont eux-mêmes souffert des effets intergénérationnels des pensionnats ainsi que des

répercussions de la colonisation. Leurs ressources familiales et culturelles peuvent être abondantes et accessibles, et la force de l'amour de leurs parents et de leurs proches leur insufflera certainement de l'espoir et fera naître en eux une estime d'eux-mêmes.

Mais comme le révèlent les données statistiques, l'influence négative de la société dominante, les difficultés matérielles et psychologiques qui sont omniprésentes dans les petites communautés isolées, et les souffrances causées par les effets de la colonisation ne peuvent pas toujours être compensées par des mesures de soutien positives. Ainsi, ce système scolaire et le contexte dans lequel il fonctionne sont peu susceptibles de former des gens qualifiés pour gérer une organisation de grande envergure de manière à en assurer le succès économique et à produire des retombées sociales concrètes. En fait, étant donné les difficultés qui se dressent devant eux, il est extraordinaire que des étudiants inuvialuits terminent leurs études secondaires.

Cette situation est largement attribuable aux politiques gouvernementales passées et présentes qui régissent le logement et la sécurité alimentaire, ainsi qu'aux coûts et à l'accessibilité des biens et services de première nécessité. Bien que la Convention définitive des Inuvialuit puisse intervenir à l'égard de plusieurs de ces problèmes, les programmes sociaux ne constituent souvent que des mesures ponctuelles s'attaquant aux symptômes de mauvaises politiques et à leurs manifestations pratiques dans la vie des gens, mais ils n'éliminent pas la source de ces maux.

Les répondants ont été unanimes à considérer que les problèmes sociaux qui touchent les communautés inuvialuites constituent la plus grande menace à la concrétisation du potentiel de la Convention définitive des Inuvialuit et à l'atteinte de ses objectifs. Ils ont tous observé que la résolution de ces problèmes sociaux était essentielle à la réalisation des objectifs de la Convention définitive des Inuvialuit. Ils ont également signalé que bien que la SRI soit – en tant qu'organisation – un participant de premier ordre dans l'économie locale et nationale, il n'en est pas de même pour les Inuvialuits à titre individuel, qui sont loin d'atteindre cet objectif.

Comme des personnes interrogées l'ont mis en relief, la haute direction de la SRI consacre environ 80 pour cent de son temps aux questions de développement social et politique. Comme organisation, la SRI dédie beaucoup de temps, d'efforts, de profits et de ressources à des programmes visant à s'attaquer au malaise social des Inuvialuits et à leur fournir des possibilités de mieux vivre et de réaliser leur plein potentiel. Des progrès ont été faits, et la SRI y est pour beaucoup. Mais l'origine de ces problèmes – par exemple, les politiques gouvernementales qui incitent les gens à ne pas travailler pour conserver leur logis – se trouve dans des choix stratégiques qui ne relèvent pas du contrôle de la SRI. D'ici à ce que les gouvernements modifient leurs politiques ou décident de partager les pouvoirs, la prise de décisions et les ressources à un niveau qui permette aux Inuvialuits de décider de manière autonome de leur propre destinée, la souffrance sociale demeurera bien présente et continuera de constituer la menace la plus importante à l'atteinte des objectifs de la Convention définitive des Inuvialuit, tout en réduisant à néant les progrès réalisés à ce jour.

Mise en œuvre de l'accord sur les revendications territoriales

L'approche fédérale à la mise en œuvre de la Convention définitive des Inuvialuit s'est nettement améliorée au cours des dernières années en raison du renouvellement des fonctionnaires fédéraux et de l'adoption d'un ensemble de mesures visant à garantir la satisfaction, le suivi et l'avancement des obligations. Tous les répondants ayant des contacts avec les employés fédéraux responsables de la mise en œuvre de la DCI ont mis en relief que ces derniers sont la force motrice ayant permis de faire des progrès à ce chapitre, notamment en établissant des relations solides qui résistent aux désaccords et aux problèmes. Des problèmes découlant des politiques persistent au sein de certains ministères fédéraux. Le gouvernement du Canada doit améliorer son rendement à cet égard, notamment afin de garantir que les processus d'approvisionnement appropriés sont suivis et de permettre l'établissement de politiques adéquates et claires pour favoriser le développement économique, par exemple des directives concernant les ententes sur les avantages communautaires visant les activités extracôtières dans la région désignée des Inuvialuit.

En revanche, le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest soutient qu'il ne détient aucune obligation aux termes de la DCI. Étant donné les changements concernant les pouvoirs et les responsabilités qui résultent de la mise en œuvre de l'Entente sur le transfert des responsabilités liées aux terres et aux ressources des Territoires du Nord-Ouest, cette situation est appelée à changer. Des répondants ont fait part de leurs préoccupations au sujet de la capacité du gouvernement des Territoires du Nord-Ouest de gérer ses nouvelles responsabilités au titre des obligations prévues dans la Convention définitive des Inuvialuit. Ces inquiétudes portent sur la capacité stratégique, l'expertise organisationnelle et le niveau de développement institutionnel nécessaires pour gérer les obligations d'une grande importance économique découlant de l'accord sur les revendications territoriales à la suite de la mise en œuvre de l'entente sur le transfert des responsabilités. Plus précisément, elles touchent l'entretien des décharges publiques, la gestion des terres et les processus d'approvisionnement connexes.

Absence d'une économie de marché viable dans les petites communautés

Bien que la SRI et la Société inuvialuit de développement aient démontré une capacité impressionnante à tirer le meilleur parti des possibilités économiques, l'étude réalisée à Paulatuk montre qu'il n'existe aucune base viable dans certaines communautés pour une économie de type capitaliste basée sur les salaires pouvant soutenir de petites entreprises. Dans ces collectivités, les projets économiques remportant le plus de succès s'appuient sur les compétences et les ressources locales, qui se fondent sur la terre et la culture. Comme il a été signalé dans la revue de la documentation, leur économie est unique et ne peut pas être comprise ni faire l'objet d'une intervention au moyen des mesures de développement économique fondées sur un modèle théorique capitaliste qui ne tient pas compte de la culture inuvialuite.

Dans les petites communautés, les Inuvialuits vivent en assurant leur subsistance par l'exploitation des produits du territoire et tissent un réseau de relations sociales qui se révèlent capitales pour la logique économique en vigueur au sein du groupe. Il est utile d'encourager les gens à conserver un mode de vie orienté vers les liens avec la terre, car les connaissances et l'expertise qu'ils acquièrent tout au long de leur vie sont essentielles au maintien de la culture et

des fonctions. En effet, ils détiennent de l'information importante dans le cadre des processus décisionnels concernant les terres et les ressources, qui se trouvent au cœur de l'accord sur les revendications territoriales.

Par ailleurs, les attentes à l'égard du niveau de vie se sont vues transformées par les technologies et les commodités modernes, de même que les exigences gouvernementales ayant trait aux conditions de vie et aux services de base qui doivent être disponibles pour tous les Canadiens. Ces circonstances renforcent les liens entre les Inuvialuits et leur communauté, et incitent ces derniers à participer à une économie de type capitaliste basée sur les salaires. Ce processus ne se déroule pas nécessairement contre leur gré.

La SRI et les gouvernements ont cherché à s'attaquer à cette situation par un ensemble de mesures et de programmes fondés sur des politiques tenant compte de ce contexte unique. Parmi ces initiatives, mentionnons les programmes d'aide aux chasseurs du gouvernement des Territoires du Nord-Ouest et des Inuvialuits. Cependant, des répondants ont confirmé que les demandes d'aide dépassent souvent les ressources disponibles. Dans les collectivités où les adultes disposés à occuper un emploi rémunéré sont confrontés à un manque de débouchés, les paiements de transfert comme le soutien du revenu et les programmes semblables sont essentiels pour garantir la survie et permettre l'achat d'équipement et de fournitures de chasse afin d'exploiter les ressources du territoire.

Parmi les autres initiatives de développement économique en place, mentionnons la chasse du bœuf musqué à Sachs Harbour, qui fournit un emploi à de nombreuses personnes et permet la production de viande et de laine. Cette dernière est utilisée par des artisans pour produire des artefacts destinés à la vente. Des mesures similaires pourraient favoriser des initiatives tirant parti des ressources et des forces sociales et économiques de ces communautés et de leur population.

13.6 Sommaire

Il est nécessaire d'adopter une nouvelle approche pour améliorer le bien-être économique de la population de la région désignée des Inuvialuit. Les efforts visant à promouvoir et à offrir des possibilités économiques dépassent le cadre de l'implantation des revendications territoriales. Pour permettre l'adoption d'une nouvelle approche, il est essentiel de comprendre que les caractéristiques de l'« économie de subsistance » en vigueur dans la plupart des petites communautés de la région désignée des Inuvialuit ne doivent pas être traitées ni interprétées comme une forme de capitalisme non abouti. Les caractéristiques de l'économie de subsistance – telles que la réciprocité comme fondement de l'activité économique, au lieu de la recherche du profit – sont comprises comme des particularités du système, et non pas comme des enjeux ou des problèmes devant être résolus ou éliminés. Cette compréhension ouvre la porte à des approches s'appuyant sur des caractéristiques de l'économie de subsistance, au lieu de caractéristiques d'une économie de marché inexistante.

14. Développement social

14.1 Harmonisation avec les objectifs de la Convention définitive des Inuvialuit

La présente section a pour objet de répondre aux quatre questions suivantes, conformément au cadre d'évaluation :

- Quelles ont été les principales initiatives de développement entreprises depuis la signature de la Convention définitive des Inuvialuit?
- Jusqu'à quel point chaque initiative s'est-elle révélée efficace en vue de soutenir la réalisation des objectifs de la Convention définitive des Inuvialuit?
- Dans quelle mesure les Inuvialuits ont-ils été en mesure de tirer parti du règlement et d'autres programmes gouvernementaux pour offrir des services de développement social?
- Quelle incidence les facteurs et circonstances externes ont-ils eue sur les efforts de développement social?

Tout au long de la présente évaluation, les problèmes sociaux ont été reconnus comme une menace à la réalisation de progrès vers l'atteinte des objectifs de la Convention définitive des Inuvialuit. Ainsi, les efforts de la SRI en matière de développement social contribuent aux trois objectifs de la Convention définitive des Inuvialuit, soit :

- préserver l'identité culturelle et les valeurs des Inuvialuits au sein d'une société nordique en évolution;
- permettre aux Inuvialuits d'être des participants à part entière de la société ainsi que de l'économie nordique et nationale; et
- protéger et préserver la faune, l'environnement et la productivité biologique de l'Arctique.

Tableau 23 : Pourcentage des ménages ayant des besoins impérieux dans les communautés inuvialuites

Communauté	Ménages ayant des besoins impérieux (2009)
Aklavik	36 %
Inuvik	20 %
Paulatuk	53 %
Sachs Harbour	26 %
Tuktoyaktuk	43 %
Ulukhaktok	29 %

Source : Sondage de 2009 sur les besoins en matière de logement des communautés des Territoires du Nord-Ouest

Tableau 24 : Aperçu socioéconomique des communautés inuvialuites

Communauté	Population (2010)	Taux d'emploi (2009)	Taux de participation (2009)	% ayant travaillé plus de 26 semaines durant l'année précédente (2009)	Revenu d'emploi moyen (2009)	Foyers consommant 50 % ou plus de produits de la chasse ou de la pêche (2008)
Aklavik	658	36 %	53 %	53 %	29 109,38 \$	51 %
Inuvik	3552	71 %	79 %	78 %	52 123,19 \$	25 %
Paulatuk	336	47 %	55 %	54 %	25 700,00 \$	75 %
Sachs Harbour	134	69 %	80 %	60 %	x	62 %
Tuktoyaktuk	916	44 %	60 %	58 %	30 686,05 \$	63 %
Ulukhaktok	472	43 %	54 %	55 %	27 000,00 \$	63 %

Source : Bureau des statistiques des Territoires du Nord-Ouest; la marque « x » signale la suppression d'une valeur. (Source : SRI, 2012).

14.2 Revue de la documentation

Dans le discours canadien sur la réconciliation, ce qui est considéré comme une incapacité nocive et débilitante des Autochtones à pardonner et à passer à autre chose est en fait un signe de notre esprit critique, de notre vision de ce qui est juste et de ce qui ne l'est pas, et de notre conscience et de notre refus de nous réconcilier avec la violence structurelle et symbolique qui est toujours bien présente dans nos vies.¹⁶⁷

La souffrance sociale des Autochtones canadiens est bien documentée dans la documentation spécialisée. Alors qu'elle était initialement qualifiée de « problème indien », une expression qui recouvre tous les peuples autochtones et qui conçoit leur souffrance comme un trait pathologique inhérent à l'identité autochtone, et non pas comme un symptôme des maux causés par la politique coloniale, ce n'est qu'au cours des dernières années qu'on a commencé à reconnaître que ce malaise était attribuable aux politiques publiques plutôt qu'à une tare raciale et culturelle. La nature de la souffrance causée par ces politiques est décrite dans des travaux spécialisés portant sur les Inuvialuits¹⁶⁸. De manière générale, le phénomène de la souffrance autochtone au Canada a été analysé à travers le prisme de paradigmes théoriques comme le traumatisme historique, le traumatisme intergénérationnel, le syndrome des pensionnats, la colonisation et la souffrance sociale. Ces cadres tiennent compte du fait que la vie sous la logique du colonialisme poussée à l'extrême, que les répercussions d'évènements précis (comme les pensionnats) et que

¹⁶⁷ Coulthard, Glen, Ph. D., (Yellowknives Dene), In Press (2014), *Red skin, White Masks: Rejecting the Colonial Policies of Recognition*, (Minneapolis : University of Minnesota Press).

¹⁶⁸ Société régionale inuvialuite. 2012. *The Economic Life of Inuvialuit Households, 2012 Paulatuk Study*. Irlbacher-Fox, Stephanie, 2009. Finding Dahshaa: Self Government, Social Suffering and Aboriginal Policy in Canada. Vancouver : UBC Press; Société régionale inuvialuite. Mackenzie Gas Impact Fund Regional Investment Plan. Version 6.8, septembre 2008; Collings, Peter. 2005. *Housing Policy, Aging and Life Course in a Canadian Inuit Community*. Arctic Anthropology, 42:2 pp. 50-65.

les politiques et les pratiques coloniales adoptées par l'État ont pour effet de perpétuer la souffrance¹⁶⁹.

Dans le présent rapport, le terme « politique coloniale » renvoie, d'une part, aux politiques conçues par les gouvernements sur le fondement d'une consultation minimale ou nulle des Inuvialuits et, d'autre part, aux politiques ayant entraîné un préjudice physique, social, économique ou psychologique pour les Inuvialuits, ou ayant réduit leur capacité à surmonter les conséquences de la colonisation. La politique coloniale est une dimension de la colonisation. Parmi les exemples de politiques coloniales, mentionnons les pensionnats, ou encore la politique en matière de logement des Territoires du Nord-Ouest, qui favorise le chômage et la dépendance continue à l'égard des logements ou des programmes gouvernementaux. Il importe de saisir l'ampleur et la nature des événements et des politiques coloniales pour comprendre l'origine de la souffrance des Autochtones ainsi que la portée des résultats logiques de la politique coloniale. Les Inuvialuits savent individuellement et collectivement ce qu'ils ont dû affronter. Leur expérience a été documentée dans des travaux de recherche portant sur les pensionnats, la santé mentale et l'éducation, ainsi que dans des films comme « I, Nuligak », qui dépeint les répercussions du contact, de la dépossession culturelle par les missionnaires, de l'approche capitaliste à la chasse à la baleine, ainsi que de la politique coloniale en suivant le parcours d'un chef inuvialuit, Nuligak, qui finit ses jours dans un sanatorium traitant la tuberculose.

Il convient aussi de comprendre que la nature des politiques fondées sur la logique coloniale entraîne un préjudice pour les Inuvialuits et a souvent pour effet d'éliminer les facteurs de protection. La politique coloniale vise fondamentalement à détruire la relation entre les Autochtones et leurs terres et leurs ressources. Depuis les tout débuts de la colonisation au Canada, la politique s'est centrée sur la destruction culturelle; la séparation des Autochtones de leurs terres, de leur famille et de leur communauté; et l'incitation par la force ou la persuasion à adopter les modes d'existence économiques et sociaux occidentaux. Lorsque les gens se trouvent coupés de leur terre, celle-ci n'a plus aucune importance et ne constitue plus l'origine de la culture, de la langue et de l'identité. Elle se voit plutôt caractérisée comme un bien ou une « chose » pouvant être utilisée. À l'heure actuelle, la relation avec la terre est encouragée seulement dans la mesure où elle se voit conciliée avec la capacité de l'État à définir celle-ci comme un bien et à avoir le dernier mot quant à son utilisation.

¹⁶⁹ Chandler et Lalonde, 1998; Samson, Colin, « A Colonial Double-Bind: Social and historical Contexts of Innu Mental Health », tiré de Kirmayer, Laurence, et Gail Valaskakis (éditeurs). 2009. *Healing Traditions: The Mental Health of Aboriginal Peoples in Canada*. Vancouver : UBC Press. Pp. 109-139; Kirmayer, Laurence, et Gail Valaskakis (éditeurs). 2009. *Healing Traditions: The Mental Health of Aboriginal Peoples in Canada*. Vancouver : UBC Press; Alfred, Taiaiake, 2005. *Wasase: Indigenous Pathways of Action and Freedom*. Toronto : Broadview; Alfred, Taiaiake. 2009. *Colonialism and State Dependency*. Article préparé dans le cadre du projet sur les collectivités en crise de la Fondation autochtone de guérison. Irlbacher-Fox, Stephanie, 2009. *Finding Dahshaa: Self Government, Social Suffering and Aboriginal Policy in Canada*. Vancouver : UBC Press.

Par conséquent, les solutions pour enrayer la souffrance sociale sont de nature politique, psychosociale, culturelle et physique, et doivent ultimement reposer sur la validation et la promotion de l'identité autochtone fondée sur les liens avec la terre. Ainsi, la SRI a entrepris des efforts importants visant à exercer des pressions et à prendre part à des forums de négociations et d'élaboration de politiques afin de s'attaquer aux symptômes et aux causes profondes de la souffrance sociale. Comme il a été signalé précédemment, le malaise social représente pour les Inuvialuits la plus grande menace à la réalisation des objectifs de l'accord sur les revendications territoriales. Et cette souffrance est largement attribuable aux choix stratégiques des partenaires à la Convention définitive des Inuvialuit.

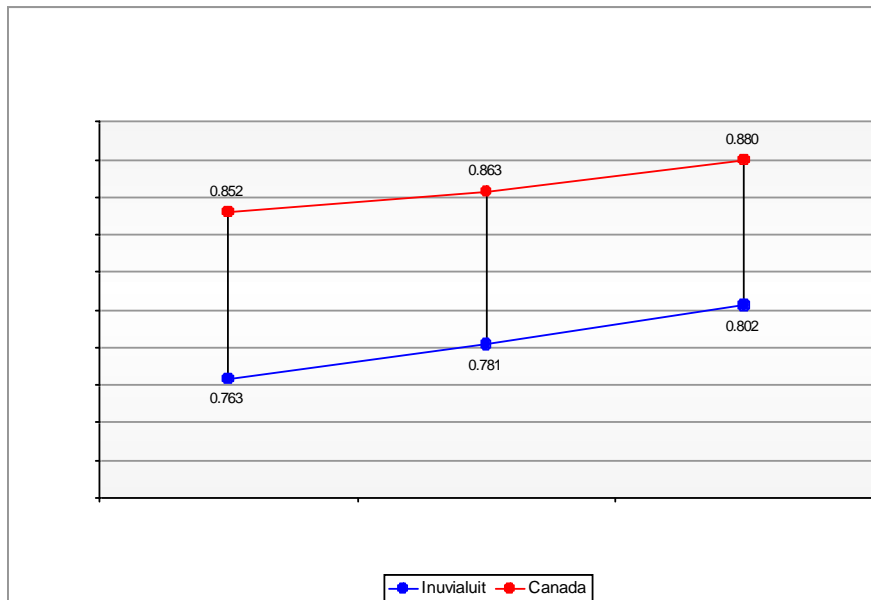
14.3 Division du développement social de la SRI

Les initiatives de développement social figuraient au premier rang des préoccupations de la SRI bien avant les négociations des revendications territoriales. Ces dernières ont d'ailleurs été négociées en partie dans le but de jeter les bases à partir desquelles les Inuvialuits peuvent défendre leur droit à l'autodétermination et déterminer les outils avec lesquels ils désirent travailler à l'atteinte de leurs objectifs sociaux, économiques et culturels.

La Société régionale inuvialuite a été mise sur pied après que les Inuvialuits ont réglé leurs revendications territoriales en 1984. Le principal objectif de la SRI consiste à « améliorer constamment le bien-être économique, social et culturel des Inuvialuit par la mise en œuvre de l'entente finale avec les Inuvialuit et par tous les autres moyens dont elle dispose. » L'un de ses objectifs institutionnels est « la création et la mise en œuvre réussie de programmes en matière économique, sociale, culturelle, éducative, de formation et d'emploi profitant aux Inuvialuits ». Elle travaille à la réalisation de ses objectifs culturels principalement par l'intermédiaire du Centre inuvialuit de ressources culturelles et de l'Inuvialuit Communications Society.¹⁷⁰

¹⁷⁰ Voir : http://www.inuvialuitlivinghistory.ca/wiki_pages/Inuvialuit%20Regional%20Corporation

Figure 25 : Résultat selon l'indice du développement humain – moyenne canadienne et au sein de la région désignée des Inuvialuit (de 1991 à 2006)



Le graphique montre une amélioration au sein des deux populations au fil des années, bien qu'il demeure un écart notable entre les Inuvialuits et la population canadienne en général. Même si celui-ci demeure important, il a connu une légère diminution entre 1991 et 2006, principalement en raison de l'amélioration des résultats des Inuvialuits en ce qui concerne l'indice éducatif¹⁷¹.

Cette évaluation se centre sur les initiatives de développement social de la SRI au cours de la dernière décennie. Depuis la signature de la Convention définitive des Inuvialuit, la SRI a connu un développement marqué par différentes étapes. Durant les années 1980 et 1990, elle s'est consacrée à l'établissement et à l'implantation de ses sociétés et de ses organismes de cogestion. Au cours de cette période, elle a connu une courbe d'apprentissage abrupte en ce qui a trait à la bonne gestion des fonds obtenus aux termes de la Convention définitive des Inuvialuit et des nouvelles responsabilités découlant de cet accord. Elle a vécu une période d'instabilité. Cependant, à la fin des années 1990, la SRI a revu son modèle institutionnel de gouvernance et a commencé à faire des progrès importants en vue d'établir les fondations d'une organisation stable et de plus en plus responsable centrée sur la mise en œuvre efficace de l'accord sur les revendications territoriales, et sur des pratiques opérationnelles et d'investissement également opérantes.

Il a été signalé dans le cadre d'évaluations précédentes que la décennie suivant la signature de la Convention définitive des Inuvialuit avait constitué une période de planification intensive entre la SRI et les gouvernements. Elle a aussi donné lieu à la mise sur pied d'initiatives en matière de développement économique, d'emploi et de formation.

¹⁷¹ Société régionale inuvialuite. Mackenzie Gas Impact Fund Regional Investment Plan. Version 6.8, septembre 2008.

Le fonds d'aide au développement social des Inuvialuit a été créé dans le but de réaliser des paiements en espèces aux bénéficiaires. L'Inuvialuit Education Foundation est responsable de fournir un soutien éducatif (bourses, tutorat, droits de scolarité et allocation pour couvrir les frais de subsistance). D'autres initiatives comme le Programme d'aide aux chasseurs et aux trappeurs ont été élaborées pour aider les Inuvialuits à mener à bien des entreprises culturelles et en lien avec la terre. L'Inuvialuit Communications Society et le Centre inuvialuit de ressources culturelles sont des organismes indépendants ayant été mis sur pied dans le but d'encourager le développement, la promotion et la conservation en matière sociale et culturelle.

La SRI s'est imposée comme porte-parole crédible et efficace des Inuvialuits et de leurs intérêts sociaux, économiques et politiques, ce qui se révèle essentiel pour garantir l'efficacité du développement social. Elle se targue d'employer une approche pragmatique en ce qui concerne sa place au sein des Territoires du Nord-Ouest et du Canada. Sa stabilité institutionnelle ainsi que les approches stratégiques et axées sur les politiques qu'elle a employées dans le cadre de sa participation à différentes initiatives lui ont mérité une reconnaissance politique et lui ont permis de prendre part au développement social, tout en se positionnant comme un intervenant et un partenaire désireux de trouver des solutions aux problèmes, et à contribuer à des initiatives servant les intérêts des Inuvialuits. Par ses actions, elle s'est taillé la réputation d'être une organisation stable ayant la capacité et la volonté de participer de manière constructive à des initiatives de développement politique.

L'influence politique qu'elle a ainsi acquise lui a permis d'être reconnue comme un fervent défenseur des intérêts des Inuvialuits, ce qui s'est traduit par des avantages sociaux concrets. À titre d'exemple, elle a joué un rôle déterminant dans la création d'un fonds relatif aux conséquences sociales par le gouvernement du Canada dans le but d'atténuer les répercussions éventuelles du projet gazier Mackenzie. Les Inuvialuits ont négocié un accord pour prendre part aux discussions concernant la gestion des ressources extracôtières et le partage des redevances dans le cadre de l'entente sur le transfert des responsabilités. L'autonomie gouvernementale devrait se traduire pour les Inuvialuits par des pouvoirs accrus en ce qui concerne les secteurs de programme axés sur le développement social. Les initiatives politiques précédentes ont établi les bases permettant à la SRI d'exercer des pouvoirs dans la planification et l'exécution d'initiatives de développement social qui se révèlent essentielles pour l'avenir collectif et individuel des Inuvialuits. La SRI est à même de faire valoir sa crédibilité à titre d'organisation solide, capable et stable dans ses rapports avec les autres ordres de gouvernement sur des enjeux politiques, économiques et sociaux.

Tableau 25 : Société régionale inuvialuite – financement externe de programme¹⁷²

Secteur de programme	Financement de programme
Division du développement social	14 millions \$
Ressources humaines	3 millions \$
Centre inuvialuit de ressources culturelles	585 000 \$
Organisme de développement économique communautaire des Inuvialuits	441 500 \$
Relations intergouvernementales	1,5 million \$

Tableau 26 : Principales initiatives de développement social

Initiative	Description	Source de financement
Institutions de la SRI	Création : 1984 Mandat : Gérer les responsabilités et les fonds obtenus aux termes de la Convention définitive des Inuvialuit	SRI
Organismes de cogestion	Création : 1984 Mandat : Prendre des décisions aux fins de gestion des terres et des ressources	Gouvernements du Canada et des Territoires du Nord-Ouest
Société inuvialuit de développement	Création : 1977 Mandat : Favoriser le développement économique dans la région désignée des Inuvialuit.	SRI
Programme de développement social des Inuvialuit	Création : 1984 Mandat :	SRI
Inuvialuit Education Foundation (Fondation de l'éducation inuvialuit)	Création : 19xx Mandat :	SRI
Programme d'aide aux chasseurs et aux trappeurs	Création : 19xx Mandat :	SRI, gouvernement des Territoires du Nord-Ouest
Inuvialuit Communications Society	Création : 1976 (en tant qu'Inuit Okangit Inumgun) Mandat : Publier Tuusayaksaat (anglais et siglit) et produire des émissions télévisées et des documentaires spéciaux centrés sur la culture.	Gouvernements des Territoires du Nord-Ouest et du Canada
Processus d'évolution constitutionnelle du Canada et	Création : 1986-1995 Mandat : Tenir une série de conférences	Gouvernements du Canada et des

¹⁷² Entrevues N-5 et N-10.

des Territoires du Nord-Ouest	entre les premiers ministres et les Territoires du Nord-Ouest pour jeter les bases de la reconnaissance des droits constitutionnels.	Territoires du Nord-Ouest
Centre inuvialuit de ressources culturelles	Création : 1996 Mandat : Promouvoir l'usage et le développement de la langue en élaborant une stratégie et des ressources sur celle-ci.	Gouvernements des Territoires du Nord-Ouest et du Canada, SRI
Division des ressources humaines	Création : Mandat : Fournir des services de ressources humaines à la SRI, et promouvoir l'emploi et la formation dans la région désignée des Inuvialuit	SRI, plusieurs partenaires
Division du développement social – SRI	Création : Mandat :	SRI, plusieurs bailleurs de fonds
Négociations de l'autonomie gouvernementale	Création : 1995 Mandat : Négocier une entente sur l'autonomie gouvernementale avec les gouvernements du Canada et des Territoires du Nord-Ouest	Gouvernement du Canada
Négociations du transfert des responsabilités aux Territoires du Nord-Ouest	Création : 2000 Mandat : Participer aux négociations de l'Entente sur le transfert des responsabilités liées aux terres et aux ressources des Territoires du Nord-Ouest avec le gouvernement du Canada	Gouvernement du Canada
Conseil régional de Beaufort-Delta	Création : 2001 Mandat :	SRI
Processus d'excuses et de règlement des réclamations concernant les pensionnats	Un processus dans le cadre duquel les bénéficiaires ont obtenu une reconnaissance, une indemnisation et un soutien en raison des répercussions des pensionnats	Gouvernement du Canada
Commission de vérité et réconciliation	Un processus dans le cadre duquel l'expérience des bénéficiaires dans les pensionnats a été documentée dans les dossiers publics nationaux	Gouvernement du Canada
Planification sociale en vue de la mise en valeur des ressources (projet gazier Mackenzie)	Création : 2008 Mandat : Établir un plan d'atténuation exhaustif dans le cadre du projet gazier Mackenzie conformément aux exigences du Fonds de développement social	Gouvernement du Canada
Projet de recherche sur la politique sociale de la SRI	Création : 2010 Mandat : Mener une recherche sur la politique sociale avec des organisations externes et des chercheurs universitaires; créer une base de données statistiques	Plusieurs participants

Initiatives en matière d'éducation culturelle de la SRI	Création : 2010 Établir plusieurs partenariats avec des musées à l'échelle internationale; créer un programme et des ressources scolaires pour les Inuvialuits	SRI; partenaires externes comme la Smithsonian Institution, le Centre du patrimoine septentrional Prince-de-Galles et le Musée canadien des civilisations
Participation à des initiatives de planification sociale avec le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest	Évaluation des refuges; stratégie de lutte contre la pauvreté; consultations sur la stratégie de développement économique, etc.	Gouvernement des Territoires du Nord-Ouest

14.4 Forces

Crédibilité politique et institutionnelle

La SRI a instauré une organisation stable et fonctionnelle reposant sur les principes de la bureaucratie et de l'économie de marché capitaliste, mais tenant également compte des normes sociales et culturelles inuvialuites. Sa nature unique se fonde sur sa situation et sa culture organisationnelle, qui tirent leur origine du mode de vie du peuple inuvialuit. Sa stabilité organisationnelle est largement tributaire de sa solidité et de son succès financiers. Ces conditions ont été instaurées en partie grâce aux décisions astucieuses et éclairées de la haute direction de la SRI, mais également grâce au travail des responsables de la comptabilité, des finances et des investissements, qui exécutent leurs tâches en conformité avec les normes nationales régissant leur profession.

La crédibilité politique et institutionnelle de la SRI lui a ouvert des portes qui seraient demeurées fermées à d'autres organisations. Les gouvernements autochtones se voient souvent confrontés à des problèmes résultant du mélange des affaires et de la politique, ou encore du manque de personnel qualifié pour assurer la prestation des programmes ou pour gérer un effectif professionnel. Dès les années 1990, la SRI a établi des mécanismes politiques et une structure organisationnelle qui empêchent toute intromission ou instabilité politique d'affecter ses objectifs à long terme et ses opérations quotidiennes. Elle est ainsi à même de travailler en partenariat notamment avec le gouvernement dans le cadre de projets pilotes visant à mettre à l'essai des innovations pour la prestation des programmes ou de nouvelles approches aux partenariats. Elle permet également aux agents de la SRI de se spécialiser et d'accroître leur pratique professionnelle dans leurs secteurs de programme, ce qui leur donne l'occasion de prendre part à des initiatives nationales d'une portée et d'une complexité telles que d'autres organisations ne se verraient pas nécessairement confier un mandat semblable ni dotées des moyens nécessaires à leur réalisation.

Cette crédibilité a aussi fait en sorte que la SRI est considérée comme un partenaire intéressant par les organisations externes, y compris les gouvernements, pour la réalisation de nombreuses initiatives. À titre d'exemple, la SRI a collaboré avec différents musées internationaux pour la reconnaissance et la conservation d'artéfacts (Smithsonian; Centre du patrimoine septentrional Prince-de-Galles) et avec de grands réseaux de recherche universitaires (Ressources et développement durable dans l'Arctique, Social Economy Research Network of Northern Canada, ArcticNet, Centre for Indigenous Peoples' Nutrition and Environment). Elle a aussi participé à des initiatives en matière d'infrastructures (Aboriginal Pipeline Group; route de la vallée du Mackenzie) et de développement politique (Conseil régional de Beaufort-Delta; négociations du transfert des responsabilités aux Territoires du Nord-Ouest; Inuit Tapiriit Kanatami). Dans le cadre de ces projets, la SRI agit comme un partenaire à part entière et œuvre à l'atteinte de buts et d'objectifs précis que les initiatives menées en collaboration permettent d'accomplir.

Ayant favorisé son succès financier, la stabilité institutionnelle de la SRI lui a aussi donné l'occasion de travailler en partenariat avec l'industrie sur des initiatives ayant des répercussions sur l'investissement, le développement commercial, l'emploi et la formation.

Contribution au développement politique

La SRI a été un acteur majeur dans toutes les initiatives de développement politique dans les Territoires du Nord-Ouest depuis sa mise sur pied. Elle a souvent montré la voie en ce qui concerne l'élaboration de propositions et d'approches de développement politique en vue de résoudre des problèmes précis. La Convention définitive des Inuvialuit a été le premier accord sur les revendications territoriales à être signé dans les Territoires du Nord-Ouest. La SRI a joué un rôle prépondérant dans l'établissement du Conseil régional de Beaufort-Delta, qui constitue un forum permettant à tous les gouvernements de l'Arctique de l'Ouest d'échanger de l'information et de travailler ensemble pour exercer des pressions sur les gouvernements concernant des préoccupations communes. La SRI a joué un rôle de premier plan dans le cadre des discussions et de la prise de décisions concertées lors des pourparlers constitutionnels entre les gouvernements du Canada et des Territoires du Nord-Ouest qui ont été menés à l'échelle nationale et territoriale durant les années 1980 et 1990.

À l'heure actuelle, elle participe aux négociations sur l'autonomie gouvernementale conformément à la politique gouvernementale. De plus, elle prend part aux discussions en cours sur la version définitive de l'Entente sur le transfert des responsabilités liées aux terres et aux ressources des Territoires du Nord-Ouest. La participation de la SRI à des initiatives de développement politique accroît son autorité en ce qui a trait, d'une part, à l'établissement d'un fondement législatif légitime en vertu duquel les Inuvialuits peuvent se gouverner et gouverner leurs terres et leurs ressources et, d'autre part, aux manières dont les pouvoirs qu'ils exercent sur leur territoire et leur vie interagissent avec ceux des autres gouvernements et les délimitent. Cette approche est critique en ce qui concerne plusieurs aspects de la gouvernance, puisque la politique gouvernementale ne permet généralement pas la prise de mesures ponctuelles visant spécifiquement les Inuvialuits. En effet, les politiques territoriales ou nationales sont appliquées, qui ne sont pas toujours pertinentes pour les Inuvialuits et ne tiennent assurément pas compte de leur situation.

La participation à des initiatives de développement a pour effet de réorganiser les relations politiques de manière à rehausser le pouvoir de la SRI, ce qui en fait une autorité légitime qui a la capacité d'assumer des pouvoirs et des responsabilités supplémentaires en ce qui a trait au peuple inuvialuit et à son territoire dans le cadre de programmes. Un tel pouvoir se révèle être un outil essentiel aux fins de l'autodétermination, qui constitue un projet continu et complexe comportant des dimensions économiques, sociales, juridiques et culturelles.

Institutions culturelles

L'Inuvialuit Communications Society et le Centre inuvialuit de ressources culturelles sont deux institutions culturelles de première importance. La première est une organisation indépendante, alors que la deuxième est responsable du développement culturel et linguistique pour la SRI. La structure en vertu de laquelle elles mènent leurs activités leur permet d'offrir des programmes et d'entreprendre le développement de ressources culturelles conformément aux avis de leur conseil d'administration ou de leurs experts culturels. Elles ont la capacité de répondre à des besoins et de s'attaquer à des problèmes précis en se fondant sur les avis et les conseils de leur effectif professionnel et expert en matière culturelle.

Elles se sont également efforcées d'être des ressources communautaires et régionales politiquement neutres. Par conséquent, elles sont considérées comme étant apolitiques, ce qui leur permet de maintenir leur crédibilité à titre d'institutions culturelles aux yeux des bénéficiaires et des agents externes. Cette caractéristique leur donne également la capacité de rechercher un financement de base et pour des projets à titre d'organisations autonomes, et non pas comme des services de la SRI. Dans certaines situations, cela peut toutefois les désavantager lorsqu'elles rivalisent avec d'autres institutions culturelles pour obtenir un financement de base.

En fait, le Centre inuvialuit de ressources culturelles a été initialement créé parce qu'un financement gouvernemental était disponible pour les centres culturels, mais pas pour les organisations autochtones recherchant des fonds pour des programmes culturels. Le financement obtenu par le Centre inuvialuit de ressources culturelles et l'Inuvialuit Communications Society suffit à payer les coûts d'exploitation de base des deux organisations.

Emplois et avantages pour les bénéficiaires

Différentes sections de ce rapport décrivent les multiples façons dont les bénéficiaires profitent individuellement et collectivement de la SRI et de ses activités et initiatives. La SRI emploie un grand nombre de bénéficiaires inuvialuits par l'intermédiaire de ses activités, de ses sociétés et de ses initiatives. Elle dépense annuellement des millions de dollars en salaires, en plus des contributions versées aux membres de la communauté ainsi que des initiatives et événements culturels.

Son service des ressources humaines a mis en œuvre avec succès une vaste gamme de programmes de formation et d'éducation axés sur les compétences, et il continue de rechercher des possibilités de renforcer les partenariats existants et d'en établir de nouveaux. En matière de formation, il a adopté une approche exigeant que les prestataires de services éducatifs obtenant un financement de la SRI dispensent leurs programmes conformément aux besoins des

bénéficiaires et des objectifs stratégiques de cette dernière. Il a aussi entrepris de tisser des partenariats avec des entreprises œuvrant dans les Territoires du Nord-Ouest, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de la région désignée des Inuvialuit, afin qu'elles parrainent des programmes de formation menant à un emploi à l'intention des bénéficiaires.

Il est conscient que même si ses programmes visent à répondre à des besoins déterminés et à développer des aptitudes précises, les bénéficiaires qui réintègrent le marché du travail grâce à une formation menant à un emploi acquerront suffisamment de compétences et de confiance en eux-mêmes, et cumuleront suffisamment de succès pour se fixer par la suite des objectifs éducatifs encore plus ambitieux. Ainsi, son approche encourage non seulement la formation axée sur des compétences précises, mais également une vision plus intégrale appuyant l'autoperfectionnement et l'autosuffisance.

Diffusion culturelle

Comme il a été mis en relief dans les sections précédentes, les programmes et l'approche institutionnelle de la SRI permettent aux membres du personnel d'intégrer à leur discrétion les connaissances, les normes et les contenus culturels dans l'exercice de leurs fonctions. Ainsi, les connaissances et les normes culturelles inuvialuites se trouvent intégrées aux opérations de la SRI. Les mécanismes de soutien financier, politique et matériel aux activités culturelles et en lien avec la terre sont continus, fiables et novateurs. La SRI fait appel au besoin à des ressources fournissant une expertise sur les connaissances culturelles et une compréhension spécialisée de la culture par l'intermédiaire du Centre inuvialuit de ressources culturelles.

L'influence de la culture inuvialuite sur les programmes et les opérations de la SRI est organique et découle du fait que des Inuvialuits font partie de son personnel et qu'ils exercent leurs responsabilités et leurs pouvoirs à la lumière des connaissances et des normes culturelles. Le fait de compter sur des employés qui travaillent en fonction de la vie culturelle inuvialuite et entretiennent des liens avec celle-ci garantit que son influence sur les opérations de la SRI est importante.

Recherche et élaboration des politiques

Au cours des dernières années, la SRI a déployé des efforts dans le but de développer ses capacités internes en matière de recherche et d'élaboration des politiques. Cela lui a permis d'entreprendre des initiatives de recherche indépendantes visant des enjeux stratégiques urgents, en plus de travailler en partenariat avec des établissements universitaires et de recherche à la conception de programmes de recherche externes soutenant des résultats utiles aux Inuvialuits. Ces capacités de recherche ont permis à la SRI d'élaborer des propositions de programmes et de projets à l'intention de bailleurs de fonds externes, en plus de mieux comprendre sa propre situation afin de préparer plus adéquatement son personnel responsable de l'établissement et de l'administration de programmes sociaux à collaborer avec des partenaires pour définir des approches ciblant les priorités des Inuvialuits.

L'étude sur la santé mentale et les toxicomanies a été l'une des premières initiatives de recherche ayant été réalisée par des Inuvialuits et ayant mené à la mise sur pied de programmes pilotes répondant spécifiquement aux besoins de cette population. Parmi les autres projets de recherche importants exécutés par la SRI, mentionnons une étude sur le logement social¹⁷³ et une autre sur le cycle de vie économique des foyers inuvialuits de Paulatuk¹⁷⁴. De plus, la SRI a versé un financement au gouvernement des Territoires du Nord-Ouest pour qu'il recueille des données statistiques pour les Inuvialuits. Enfin, on ne peut pas passer sous silence la création d'un site Web sur les indicateurs socioéconomiques des Inuvialuits, qui permet de développer une compréhension longitudinale et complète des indicateurs sociaux se rapportant à un vaste éventail d'enjeux affectant les Inuvialuits.

Tous ces efforts ont rehaussé la capacité de la SRI à fournir des programmes et des services légitimes et appropriés d'un point de vue culturel en lesquels les bénéficiaires ont confiance. Elle

¹⁷³ Société régionale inuvialuite. 2011. Social Housing Policy in the ISR. Inuvik.

¹⁷⁴ Société régionale inuvialuite. 2012. *The Economic Life of Inuvialuit Households, 2012 Paulatuk Study*.

se trouve ainsi à même de promouvoir des partenariats entre les communautés et les organisations externes de recherche et de prestation de programmes qui cherchent à travailler dans la région désignée des Inuvialuit. Elle peut également exercer des pressions sur les gouvernements, notamment en fournissant des données probantes de grande qualité afin d'amener la modification des politiques dans les communautés inuvialuites.

14.5 Menaces

Répercussions des pensionnats et de la colonisation

Comme il a été signalé dans la revue de la documentation réalisée au début de la présente section, les répercussions des pensionnats et les effets continus de la politique coloniale ont été largement documentés et sont observables dans l'ensemble de la région désignée des Inuvialuit. Des recherches approfondies réalisées par la SRI au cours des dernières années, notamment dans le cadre de l'étude sur la santé mentale et les toxicomanies, ont permis d'établir des corrélations directes entre l'expérience des pensionnats et les effets intergénérationnels et les difficultés sociales dans les collectivités inuvialuites. Ces répercussions sont complexes et globales. Elles se manifestent sous la forme de conditions de pauvreté matérielle et d'insécurité alimentaire et du logement, d'un manque d'occasions d'emploi et de possibilités éducatives limitées. Les incidences psychologiques de ces circonstances sont importantes, et se traduisent par des sentiments de marginalisation, de désespoir, de culpabilité, de colère, d'inutilité, et d'autres émotions négatives.

La SRI a cerné des politiques précises contribuant à cette situation. Par ses efforts de recherche sur les politiques sociales, de pressions et de négociations politiques, et de participation à des forums d'élaboration de politiques, elle cherche à modifier les conditions qui alimentent la souffrance sociale dans les communautés.

Déterminants sociaux de la santé

Comme le souligne l'étude réalisée à Paulatuk (aussi connue sous le titre *Economic Life of an Inuvialuit Household*, 2011), les déterminants sociaux de la santé jouent un rôle de premier ordre pour assurer la santé physique et mentale des Inuvialuits. En ce qui concerne des déterminants comme la disponibilité à l'emploi, la sécurité alimentaire et du logement, ainsi que l'éducation, les Inuvialuits se situent généralement bien en deçà des moyennes observables dans les Territoires du Nord-Ouest. L'étude réalisée à Paulatuk a notamment mis en relief que les conditions sont particulièrement difficiles pour les personnes âgées de moins de 35 ans, ce qui est conforme aux constatations d'autres travaux de recherche menés sur le logement. Elle montre que les jeunes Inuvialuits qui sont dépourvus des connaissances culturelles ou de l'équipement requis pour pratiquer la chasse de subsistance, et qui présentent un faible niveau de scolarité sont moins susceptibles, d'une part, de se voir accorder un logement pour leur jeune famille croissante et, d'autre part, de détenir une expérience professionnelle et une éducation leur permettant de décrocher un emploi dans leur collectivité. En revanche, les membres de la communauté plus âgés occupent souvent les rares emplois permanents n'exigeant peu ou pas de formation spécialisée; possèdent des connaissances et des compétences en lien avec la terre; et

ont terminé d'élever leurs enfants, ce qui fait en sorte qu'ils ne subissent plus les pressions associées à l'éducation d'une jeune famille¹⁷⁵.

L'état de la plupart des déterminants sociaux de la santé est le fruit d'une combinaison de conditions économiques difficiles, de politiques gouvernementales inadéquates, et de programmes et de transferts financiers inappropriés, qui sont gérés tant par la SRI que par le gouvernement, sans compter les répercussions de la colonisation qui rendent plusieurs résidents davantage susceptibles de présenter des troubles sociaux, mentaux et physiques.

Tout comme les effets de la colonisation, les déterminants sociaux de la santé reposent sur un ensemble de facteurs qui s'entremêlent et se renforcent mutuellement. Cependant, ils relèvent généralement du contrôle des décideurs gouvernementaux qui sont responsables de gérer les ressources sociétales partagées au profit de toutes les populations. Ainsi, le fait que certains groupes au sein de la société aient de plus grandes difficultés à voir leurs besoins satisfaits et que les politiques ne tiennent pas compte de cette situation entraîne des failles systémiques. Des sections précédentes de ce rapport ont mis en relief les caractéristiques uniques de l'économie de subsistance par comparaison avec l'économie de marché. Dans une large mesure, les politiques et les pratiques institutionnelles gouvernementales continuent de supposer la présence d'une économie de marché plutôt que d'une économie de subsistance dans les collectivités où elles sont mises en œuvre.

Niveau d'instruction

De manière générale, les indicateurs montrent que les communautés inuvialuites accusent un retard important par comparaison avec le reste du Canada et les Territoires du Nord-Ouest en ce qui concerne le niveau de scolarité. En effet, la proportion de la population de ces collectivités ayant terminé au moins leurs études secondaires atteint environ 40 pour cent¹⁷⁶. De plus, les résultats au chapitre du rendement scolaire mettent en évidence que plus de 60 pour cent des étudiants provenant des petites collectivités des Territoires du Nord-Ouest ont des compétences inférieures à leur niveau scolaire en mathématiques et en anglais¹⁷⁷.

Comme le souligne l'étude réalisée à Paulatuk, le niveau de scolarité est probablement le facteur de protection contre la pauvreté et les problèmes de santé le plus important. Pour la plupart des emplois dans la région, que ce soit à l'échelle locale ou pour des périodes déterminées, notamment au sein des industries pétrolières, gazières et minières, l'obtention du diplôme d'études secondaires et des compétences connexes en lecture, en écriture et en mathématiques constitue une exigence essentielle, même pour les postes au niveau d'entrée.

¹⁷⁵ Collings, 2005.

¹⁷⁶ Site Web sur les indicateurs de la SRI, 2011.

¹⁷⁷ Gouvernement des Territoires du Nord-Ouest : Ministère de l'Éducation, de la Culture et de l'Emploi. Juillet 2013. Résultats de l'évaluation des étudiants, 2012. Voir : <http://news.exec.gov.nt.ca/wp-content/uploads/Backgrounder-2012-Student-Assessment-Results.pdf>

La faiblesse du rendement scolaire a fait l'objet de nombreuses études dans la région désignée des Inuvialuit. Les Inuvialuits ont réalisé des efforts importants par l'intermédiaire du Centre inuvialuit de ressources culturelles et de la SRI dans le but d'élaborer un programme sur la culture, la langue et les sciences sociales s'appuyant sur des approches éducatives plus pertinentes d'un point de vue culturel. En outre, la SRI travaille en partenariat avec le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest par l'intermédiaire du Conseil scolaire de division de Beaufort-Delta ainsi que le gouvernement du Canada sur une variété d'initiatives, y compris des programmes d'éducation de la petite enfance et de nutrition.

La SRI apporte son soutien à plusieurs initiatives à l'intention des enfants et des jeunes dans les communautés dans le but de promouvoir à l'échelle individuelle et collective les conditions favorisant l'amélioration du rendement scolaire. À titre d'exemple, la Division du développement social de la SRI a embauché un bénéficiaire pour travailler à la prévention du suicide et à la promotion du bien-être auprès des jeunes Inuvialuits. La SRI centre également ses mesures de soutien sur la jeunesse grâce aux commandites versées par la Société inuvialuit de développement et ses différentes entreprises. Celles-ci peuvent prendre la forme de dons en espèces à des activités ciblant les jeunes, de formations à l'emploi ou de postes de perfectionnement au sein de compagnies appartenant à la Société inuvialuit de développement. Le service des ressources humaines de la SRI prend également part à plusieurs programmes de formation menant à un emploi et de développement de compétences professionnelles qui sont axés sur les jeunes Inuvialuits. Pour sa part, l'Inuvialuit Education Foundation centre son attention sur le soutien des étudiants de niveau postsecondaire.

La SRI a reconnu la faiblesse du rendement scolaire comme un obstacle important au succès individuel. De plus, elle est consciente qu'une panoplie de facteurs sociaux et relatifs au bien-être peuvent avoir une incidence sur la réussite scolaire. Malgré des mesures de plus en plus diversifiées, visant littéralement toutes les étapes de la vie et se rapportant au développement des compétences en lien avec la terre et avec l'économie de marché, le rendement scolaire continue de limiter les perspectives d'avenir de la SRI, de même que celles des Inuvialuits tant sur le plan individuel que collectif.

Insécurité économique

Selon bon nombre de rapports et d'études portant sur les Inuvialuits, l'insécurité économique demeure un facteur critique qui mine les efforts de développement économique et social dans la région. Celle-ci se réfère au risque individuel de connaître une perte ou des difficultés économiques selon le contexte social et économique dans lequel une personne évolue. Comme il est signalé dans l'étude réalisée à Paulatuk, les résidents des communautés inuvialuites petites et isolées comptent sur une combinaison d'activités de subsistance, de revenus salariaux et de paiements de transfert pour répondre à leurs besoins de base.

La création de liens de dépendance a constitué un résultat fondamental des efforts d'affirmation de la souveraineté canadienne dans le Nord après la Deuxième Guerre mondiale. Les mesures d'intervention fédérales dans la région se sont alors caractérisées par l'établissement d'un ensemble de programmes de bien-être communautaire visant à assimiler socialement, culturellement et économiquement les Inuvialuits. Délaissant peu à peu le nomadisme, les

Inuvialuits se sont établis dans des peuplements permanents pour profiter des services fournis par l'Église et l'État, qui visaient à instaurer une société nordique à l'image de celle des régions canadiennes du sud. Malheureusement, les peuplements permanents ont réduit la capacité des gens à réaliser leurs tournées saisonnières, sans leur offrir d'activité de rechange pour assurer leur subsistance.

Cette situation était combinée aux répercussions de la colonisation et, plus particulièrement, des pensionnats, qui ne peuvent pas être sous-estimées en tant que facteurs ayant transformé et grandement affecté le bien-être communautaire et culturel, et ayant créé des conditions favorisant la pauvreté et les problèmes sociaux connexes.

Sur le plan économique, les liens de dépendance prennent maintenant la forme d'un secteur appelé l'« économie de transfert », qui est composé des paiements de transfert du gouvernement, notamment le soutien du revenu, les programmes en matière de logement, et toutes les autres allocations et initiatives semblables. L'économie de transfert est intrinsèquement instable pour deux raisons : en premier lieu, les programmes fondés sur des politiques et sont par conséquent sujets à des modifications; en deuxième lieu, les politiques et les critères d'accès aux programmes sapent souvent les efforts des personnes tentant d'améliorer leur situation matérielle en réduisant leur capacité à satisfaire à leurs besoins de base lorsqu'ils choisissent d'occuper un emploi, d'entreprendre un programme éducatif ou de suivre une formation. Cette réalité s'applique aux politiques en matière de logement. En effet, des gens ont indiqué avoir refusé un emploi, parce qu'ils perdraient ainsi leur allocation ou subvention de logement et ils se verraient alors incapables de subvenir aux besoins de leur famille¹⁷⁸.

D'ici à ce que des mesures de protection suffisantes soient encouragées (p. ex. rehausser la capacité à prendre part à l'économie de subsistance, l'insécurité économique et la pauvreté qui en découle continueront de menacer le bien-être communautaire.

Financement de programme instable et intéressé

La SRI compte une variété de programmes qui obtiennent un financement annuel fondé sur des propositions de la part des gouvernements du Canada et des Territoires du Nord-Ouest. Chaque entente de contribution comprend des exigences en matière de rapports qui ne sont pas normalisées et changent chaque année. Cette situation se traduit par un fardeau administratif important pour la SRI. De plus, le fait que la SRI doive présenter une proposition pour obtenir un financement réduit sa capacité à planifier au-delà d'un horizon d'un an ou encore à développer ses capacités dans un domaine déterminé pour répondre aux besoins de la clientèle ou élaborer des programmes.

Le financement fondé sur des propositions est instable et déstabilisant par comparaison avec le financement de base pluriannuel. En effet, ce dernier mode de financement favorise la planification à long terme, le développement des capacités et la stabilité requise pour cerner et répondre aux besoins des programmes. Il a été adopté dans certains cas. Selon le personnel de la SRI, il a alors amélioré la capacité d'atteindre les objectifs et de travailler en coopération avec les intervenants pour répondre efficacement aux besoins des clients.

¹⁷⁸ SRI, 2011.

Les membres du personnel ont également mis en relief que le financement est largement considéré comme étant intéressé, car ils n'ont pas la capacité de collaborer avec les gouvernements pour accéder à des fonds en vue de faciliter l'atteinte des objectifs stratégiques de la SRI. En d'autres mots, le financement est souvent assujéti à des exigences précises concernant les livrables et les approches, et celles-ci ne s'harmonisent pas toujours avec les clients des programmes. La SRI se voit obligée de modifier ses approches de prestation et de déployer des efforts supplémentaires pour garantir que ses programmes répondent à ses propres objectifs et à ceux des bailleurs de fonds.

14.6 Sommaire

La stabilité institutionnelle de la SRI la place dans une bonne position pour fournir des programmes sociaux à ses bénéficiaires de façon compétente et crédible au nom d'organisations externes et en partenariat avec elles. Plus spécialement, elle a entrepris des efforts importants en vue de cerner et de recueillir des données statistiques pour servir de base à la définition de la portée et à la prestation de son programme institutionnel. Ce qui nuit aux progrès vers l'atteinte des objectifs sociaux établis dans le cadre des revendications territoriales demeure principalement hors du contrôle de la SRI. En particulier, le malaise social découlant de la politique coloniale représente une menace importante à moyen et à long terme pour le développement social dans la région désignée des Inuvialuit, la stabilité et le développement institutionnels de la SRI, ainsi que la capacité des générations futures à poursuivre sur la lancée des succès impressionnants récoltés à ce jour par cette dernière.

Troisième section : Conclusions et recommandations

15. Conclusions

15.1 Volet fédéral

Le Canada a établi huit accords distincts sur les revendications territoriales globales et résolu 16 revendications territoriales globales liées à des accords sur l'autonomie gouvernementale. Ces accords visent plus de 40 pour cent du territoire canadien. Ils ont par ailleurs instauré une relation continue concernant le titre et les droits autochtones au Canada. L'implantation des traités modernes demeure en accord avec les priorités, les rôles et les responsabilités du gouvernement fédéral.

Les traités modernes ayant été conclus aident le Canada à mieux réconcilier les droits découlant de l'article 35 en se fondant sur des résultats qui sont le fruit de négociations plutôt que de décisions des tribunaux. De cette façon, les traités modernes ont contribué de manière importante à minimiser les litiges au sujet des droits et du titre, et ils ont produit des résultats utiles et positifs pour le gouvernement, les collectivités autochtones et la société canadienne dans son ensemble. Les constatations de l'évaluation suggèrent que le cadre stratégique s'appuyant sur l'article 35 n'est pas pleinement adapté au cadre juridique changeant.

Les traités modernes fournissent un certain nombre de mécanismes à l'appui du développement économique. L'officialisation des droits de propriété aide les individus à tirer pleinement parti de la propriété des ressources, ce qui permet la maximisation des gains découlant des échanges et contribue à d'autres transactions économiques. En outre, les traités modernes prévoient des transferts directs de capitaux aux organismes bénéficiaires, qui ont la possibilité de réaliser des investissements ou de soutenir des initiatives sociales et éducatives pouvant apporter des avantages économiques à long terme. Ces avantages constituent des progrès importants vers l'atteinte des résultats immédiats attendus des traités modernes. Plus précisément, les accords offrent des structures permettant une propriété foncière claire et officielle, ce qui favorise une compréhension profonde des droits se rapportant à la gestion et à l'accès. De plus, l'officialisation des droits de propriété donne également une assurance au chapitre de la propriété et contribue à un environnement économique plus stable.

Les indicateurs sociaux et économiques suggèrent toutefois que les groupes signataires autochtones accusent un retard par comparaison avec la population non autochtone et d'identité autochtone en ce qui a trait au niveau d'instruction, aux revenus et à la présence au sein de la population active. Ces facteurs sont tous cruciaux en vue d'une pleine participation à l'économie et à la société canadiennes. Il demeure un manque de suivi et d'analyse des répercussions des traités modernes, qui sont essentiels en vue de comprendre totalement les progrès réalisés.

Les ententes et les accords parallèles établissent des structures pour soutenir des résultats de niveau intermédiaire. Alors que des structures pour la gouvernance, la prestation de programmes et de services, et la gestion du territoire et des ressources sont solidement implantées, celles visant le développement économique ont été instaurées, mais ne sont pas incluses dans tous les accords. Bien que ces structures soient en place, l'une des principales difficultés repose dans la perception que les obligations prévues par les traités n'ont pas été intégralement implantées, ce

qui pose des obstacles aux progrès. Il est nécessaire de mener une analyse supplémentaire portant spécifiquement sur l'efficacité avec laquelle le gouvernement met en œuvre les dispositions des traités modernes.

15.2 Volet inuvialuit

Les objectifs de la Convention définitive des Inuvialuit n'ont pas été définis par les partenaires en tant que points de référence mesurables. On ne peut donc pas dire qu'ils ont été atteints. Cela est attribuable au fait que ces objectifs ne sont pas quantifiables; leur réalisation se traduit en partie par leur poursuite continue. En effet, ils n'ont pas été définis de façon mesurable dans la Convention définitive des Inuvialuit ni par les partenaires à celle-ci. Ils ne sont pas immuables ni fondés sur des événements. Ils ne peuvent pas être « réalisés » d'une manière telle que les partenaires à la Convention définitive des Inuvialuit auraient ensuite la liberté de se consacrer à d'autres entreprises. En effet, ils exigent des efforts constants en vue d'établir des assises institutionnelles, économiques, culturelles et sociales solides qui offriront aux Inuvialuits la stabilité requise afin de contribuer à leur poursuite, malgré des circonstances et un contexte changeants. Ils sont itératifs plutôt que figés.

Des progrès importants ont été réalisés en vue d'instaurer et d'employer les forces fondamentales qui sont nécessaires pour permettre la réalisation des objectifs de la Convention définitive des Inuvialuit.

En ce qui concerne la préservation de l'identité culturelle et les valeurs des Inuvialuits au sein d'une société nordique en évolution :

- mise sur pied de l'Inuvialuit Communications Society et du Centre inuvialuit de ressources culturelles, dont les mandats se centrent sur le développement et la préservation de la langue et de la culture;
- promotion des pratiques culturelles communautaires comme le tambour, la danse, et les activités et les festivals annuels, et soutien de programmes centrés sur la culture;
- exiger et encourager le recours à des perspectives culturelles, à l'établissement d'un consensus et à la participation locale dans le cadre des processus décisionnels et d'élaboration de politiques; et
- soutien institutionnel et financier à des initiatives culturelles organisées à l'intention des Inuvialuits.

En ce qui concerne le fait de permettre aux Inuvialuits d'être des participants à part entière à la société ainsi qu'à l'économie nordique et nationale :

- mise sur pied de la Société régionale inuvialuite, de la Société inuvialuit de développement, de la Société inuvialuit de placement et de la Société inuvialuit de gestion foncière;
- développement d'institutions stables, crédibles et gérées professionnellement;
- établissement du service des ressources humaines et de la division du développement social de la Société régionale inuvialuite;

- atteinte d'un succès financier considérable et développement d'une influence au sein de la région désignée des Inuvialuit, ainsi qu'à l'échelle territoriale et nationale;
- participation à des initiatives de développement social et politique à l'échelle régionale, territoriale et nationale; et
- offre d'un grand nombre de possibilités d'emploi, d'éducation et de formation.

En ce qui concerne la protection et la préservation de la faune, de l'environnement et de la productivité biologique de l'Arctique :

- établissement et développement continu du système de cogestion;
- établissement et développement continu du système d'administration des terres des Inuvialuits; et
- participation à des initiatives de recherche, de surveillance et de prise de décisions locales, régionales, nationales et portant sur des sujets précis.

Des structures institutionnelles stables, crédibles et hautement fonctionnelles sont en place au niveau organisationnel et permettent à la Société régionale inuvialuite de travailler à la réalisation des objectifs de la Convention définitive des Inuvialuit. La Société régionale inuvialuite a connu des succès considérables, notamment en ce qui a trait à la gestion du patrimoine et à des initiatives de développement économique. Le patrimoine et la stabilité financière dont elle jouit comme organisation lui ont donné une marge de manœuvre suffisante pour utiliser des ressources politiques et institutionnelles importantes afin de s'attaquer à des problèmes sociaux et politiques.

Il est nécessaire de mettre l'accent sur la résolution des problèmes sociaux en raison du contexte social et économique extrêmement difficile que doivent affronter les Inuvialuits vivant dans les petites communautés de la région désignée des Inuvialuit. La situation dans laquelle ils vivent marque un contraste encore plus saisissant par rapport à la stabilité institutionnelle, ainsi qu'à la réussite politique et économique de la SRI. Cette dichotomie pose deux types de défis radicalement différents pour cette dernière.

Le premier réside dans le fait que la stabilité institutionnelle et le succès économique de la Société régionale inuvialuite se voient menacés par les coûts de renonciation découlant des ressources requises pour s'attaquer à des problèmes sociaux comme le logement, l'éducation et la santé. Ces coûts de renonciation consistent en les efforts déployés par le personnel et les dirigeants de la Société régionale inuvialuite pour défendre les droits des Inuvialuits, rechercher des solutions, exercer des pressions sur les gouvernements, mener des recherches et fournir des programmes.

Le deuxième défi est posé par les conditions socioéconomiques que doit affronter la majorité des actionnaires de la Société régionale inuvialuite et qui mettent en lumière que bon nombre d'Inuvialuits n'obtiennent pas les ressources qui leur permettraient d'acquérir les compétences et l'expérience requises pour maintenir la Société dans la voie du succès et travailler pour ses intérêts socioéconomiques. Au cours des prochaines générations, la Société régionale inuvialuite aura devant elle un nombre important de responsabilités et de possibilités complexes sur les plans politique, économique et social, qu'il s'agisse de l'autonomie gouvernementale, du partage

des recettes, de débouchés commerciaux ou de l'investissement des profits. Sa valeur nette devrait dépasser un milliard de dollars. Pourtant, les étudiants inuvialuits – les générations de l'avenir – qui résident dans de petites communautés se voient offrir une éducation qui a atteint un niveau de défaillance critique. Les politiques sociales des gouvernements semblent complètement déconnectées du potentiel et du contexte social, politique et économique des Inuvialuits, ainsi que des capacités démontrées de la Société régionale inuvialuite. Si les possibilités et les objectifs contenus dans la Convention définitive des Inuvialuit objectifs doivent se matérialiser, le gouvernement doit cesser de limiter ou de miner les réussites des Inuvialuits, et plutôt aligner ses choix stratégiques en matière sociale et économique avec des buts concrets et stratégiques et des indicateurs de succès, lesquels devraient au moins être liés directement aux objectifs de la Convention définitive des Inuvialuit.

Le gouvernement ne possède aucun objectif stratégique propre en ce qui concerne la mise en œuvre de la Convention définitive des Inuvialuit. La satisfaction des obligations au titre de l'accord sur les revendications territoriales est un impératif contractuel. Cependant, la réalisation des objectifs de la Convention définitive des Inuvialuit exige de prêter attention au contexte de la mise en œuvre qui est créé en partie par la politique gouvernementale. Au moment de fixer ses propres buts stratégiques, le gouvernement doit prendre en considération les objectifs et le contexte social de la mise en œuvre de la Convention définitive des Inuvialuit, en plus de fonder ses approches au développement économique sur le modèle axé sur l'économie de subsistance en vigueur dans les petites communautés de la région désignée des Inuvialuit. Au cours des dernières années, plus particulièrement depuis que des changements ont été apportés à l'effectif de la Direction générale de la mise en œuvre d'AADNC, des progrès substantiels ont été observés en ce qui concerne la mise en œuvre des obligations de l'accord sur les revendications territoriales. AADNC a démontré qu'il était à même d'établir une relation respectueuse aux fins de la mise en œuvre et que ses fonctionnaires qui en sont responsables peuvent atteindre des résultats positifs. Cependant, on ne peut plus prétendre que les accords sur les revendications territoriales peuvent être exécutés et que leurs objectifs peuvent être atteints sans tenir compte du contexte social et économique dans lequel les organisations de revendication territoriale mènent leurs activités. Par ailleurs, il faut reconnaître que ce contexte peut contribuer ou nuire à l'atteinte des objectifs de la Convention définitive des Inuvialuit.

Du point de vue de la Société régionale inuvialuite, l'une des répercussions inattendues de la mise en œuvre de l'accord sur les revendications territoriales est l'apparente incapacité de la politique gouvernementale d'évoluer au même rythme que les institutions de la SRI, dont les capacités et le niveau de responsabilité dans le cadre de ce processus vont croissants. Il importe de noter que plusieurs des facteurs qui menacent le succès de la mise en œuvre de l'accord sur les revendications territoriales peuvent être résolus par les gouvernements. En ce qui concerne plus particulièrement les Territoires du Nord-Ouest, les accords sur les revendications territoriales et l'autonomie gouvernementale amènent les partenaires à tisser des relations de travail de plus en plus étroites. Ainsi, il sera encore plus important que les approches fondamentalement problématiques au financement et à l'administration des programmes soient résolues pour mieux soutenir la stabilité et les progrès institutionnels.

15.3 Conclusions globales

L'évaluation a fait ressortir que les accords sur les revendications territoriales globales et l'autonomie gouvernementale ont instauré des structures visant à favoriser la gouvernance, la gestion des programmes, des services, des terres et des ressources, ainsi que le développement économique. En ce qui concerne les Inuvialuit, les structures institutionnelles stables, crédibles et hautement fonctionnelles qui sont en place au niveau organisationnel permettent à la Société régionale inuvialuite de travailler à la réalisation des objectifs de la Convention définitive des Inuvialuit. Il est peu probable que les structures d'entreprise auraient été mises sur pied sans la signature de la Convention définitive des Inuvialuit.

L'une des difficultés repose dans la perception que les obligations prévues par les traités n'ont pas été intégralement implantées, ce qui pose des obstacles aux progrès. En effet, les indicateurs sociaux et économiques suggèrent que les groupes signataires autochtones accusent un retard par comparaison avec la population non autochtone et d'identité autochtone en ce qui a trait au niveau d'instruction, aux revenus et à la présence au sein de la population active. L'évaluation menée dans le cadre du volet inuvialuit a permis de constater que la stabilité institutionnelle et le succès économique de la Société régionale inuvialuite se voient menacés par les coûts de renonciation découlant des ressources requises pour s'attaquer aux problèmes sociaux. Les conditions socioéconomiques que doit affronter la majorité des actionnaires de cette dernière montrent que bon nombre d'Inuvialuit n'obtiennent pas les ressources qui leur permettraient d'acquérir les compétences et l'expérience requises pour maintenir la Société dans la voie du succès et travailler pour ses intérêts socioéconomiques.

16. Recommandations

16.1 Volet fédéral

1. Passer en revue les recommandations découlant du volet inuvialuit et les commenter au Comité de l'évaluation, de la mesure du rendement et de l'examen, au nom du gouvernement du Canada.
2. Conformément au plan de changement de la mise en œuvre, renforcer l'approche pangouvernementale en vue du suivi et de l'implantation des obligations établies par les traités et des risques qui s'y rapportent.
3. Entreprendre un programme de recherche à l'appui de la surveillance des incidences des traités modernes.
4. Améliorer l'établissement de rapports fondés sur les résultats et coordonner la surveillance continue de l'efficacité de la mise en œuvre des traités modernes.

16.2 Volet inuvialuit

Terres et ressources : propriété, accès et gestion

1. Le gouvernement du Canada doit améliorer et simplifier ses processus en ce qui concerne la nomination et la prise de décisions se rapportant à ses responsabilités en matière de réglementation environnementale et aux processus décisionnels visant la région désignée des Inuvialuit.
2. Il doit prendre en considération les coûts élevés des opérations dans la région désignée des Inuvialuit au moment de déterminer les niveaux de financement de la cogestion et de l'administration des terres.
3. Il doit aussi envisager l'adoption d'une approche pluriannuelle pour le financement des conseils de cogestion. Une telle mesure réduirait le fardeau administratif de la SRI, du Conseil inuvialuit de gestion du gibier et du Secrétariat mixte des Inuvialuit. Comme les organismes se consacrent entièrement à la gestion des terres et des ressources et qu'ils ont été mis sur pied en application des obligations prévues dans l'accord sur les revendications territoriales, et puisque le gouvernement du Canada et la SRI possèdent une vaste expérience dans l'implantation de ce système et connaissent bien les exigences qui s'y rattachent selon des circonstances changeantes, un financement stable à long terme atténuerait certaines des difficultés administratives et relatives aux capacités mises en relief dans le présent rapport.

4. Étant donné les effets des modifications apportées récemment à la loi environnementale en vertu desquelles les responsabilités associées aux évaluations environnementales ont été transférées des ministères aux conseils de cogestion, le gouvernement du Canada devrait envisager d'augmenter les fonds alloués à ces derniers pour les aider à remplir leurs fonctions.
5. Le gouvernement du Canada doit travailler de concert avec la SRI et le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest pour s'assurer que le transfert des responsabilités n'affecte aucunement le bon fonctionnement du système de cogestion et d'administration des terres. Plus particulièrement, il doit veiller à ce que le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest possède les capacités administratives et en matière de politiques nécessaires pour travailler efficacement avec le régime en vigueur dans la région désignée des Inuvialuit.

Vitalité culturelle

6. Les gouvernements du Canada et des Territoires du Nord-Ouest doivent réaliser une évaluation des programmes culturels de la SRI et envisager de lui accorder un financement de base pluriannuel dans le but de réduire le fardeau financier et administratif auquel elle est confrontée chaque année lorsqu'elle recherche un financement de projet pour offrir des programmes de nature culturelle.
7. Ils doivent également adopter une approche habilitante au financement des programmes.
8. Le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest doit se fixer des objectifs et adopter des points de référence clairs en ce qui concerne l'enseignement de l'inuvialuktun au sein de son système éducatif. Il doit aussi collaborer avec la SRI et le Centre inuvialuit de ressources culturelles pour instaurer des mécanismes appropriés de surveillance et d'exécution en la matière, en plus d'adopter des exigences sur l'établissement de rapports afin d'assurer le suivi des progrès.

Institutions et processus décisionnels

9. La SRI et les gouvernements doivent entreprendre une vérification des programmes sociaux afin de mettre en lumière leurs interdépendances et leurs effets sur les déterminants sociaux de la santé, et ce, en tenant compte du fait que la plupart des petites communautés de la région désignée des Inuvialuit présentent une économie de subsistance.
10. Les gouvernements doivent envisager d'instaurer un « mécanisme » de financement global. Dans le cadre de celui-ci, les organisations comme la SRI qui obtiennent un financement important pour des programmes sociaux et satisfont à d'autres critères pertinents (p. ex. stabilité, antécédents, expérience) bénéficieraient d'un accord de financement global au lieu d'être tenues de solliciter annuellement des fonds au moyen de propositions.

11. Les gouvernements et la SRI doivent tirer parti des forums existants pour travailler en collaboration afin de concevoir des plans de travail et des points de référence dans le but de favoriser la réalisation d'objectifs concrets et définis. Une telle approche leur permettrait de se concerter sur l'orientation des programmes et sur les critères de financement.

Possibilités économiques

12. Le gouvernement du Canada et la SRI doivent entreprendre de nouvelles initiatives de recherche sur le modèle fondé sur l'économie de subsistance qui est décrit par Usher et al. en faisant appel à des experts-conseils pour concevoir des instruments de collecte de données. Cette recherche devrait comprendre un volet visant à évaluer la pertinence et l'adéquation des programmes et des possibilités de développement économique, ainsi que des initiatives connexes en matière d'éducation et de formation avec la réalité du modèle axé sur l'économie de subsistance en vigueur dans les petites communautés de la région désignée des Inuvialuit.
13. La plus grande menace aux progrès économiques réalisés par la SRI est la souffrance sociale, qui est endémique dans les communautés de la région désignée des Inuvialuit. Celle-ci se traduit particulièrement par de mauvaises conditions de logement, un faible niveau de scolarité, ainsi que des troubles mentaux, sociaux et physiques. Ce malaise est en partie attribuable au fait que les programmes sociaux ne répondent pas aux besoins. Les politiques sociales doivent s'harmoniser avec la réalité de la région désignée des Inuvialuit et des petites communautés. Les approches territoriales et même régionales n'ont pas produit les résultats escomptés. Les gouvernements doivent envisager de collaborer avec la SRI pour concevoir des programmes sociaux qui se révèlent pertinents au regard des conditions sociales et économiques des communautés de la région désignée des Inuvialuit. Les lacunes de la politique sociale ont atteint des proportions critiques et cette dernière doit faire l'objet d'une révision urgente et adaptée.
14. D'ici les deux prochaines générations, la SRI et ses sociétés vaudront plus d'un milliard de dollars. Les statistiques en matière sociale et, plus particulièrement, éducative montrent que les bénéficiaires qui devraient superviser la gestion du patrimoine et des pouvoirs institutionnels des Inuvialuits seront mal préparés pour en assurer la gérance selon le niveau requis. Les mauvais choix des gouvernements en ce qui concerne la politique sociale menacent maintenant de réduire à néant les progrès réalisés par la SRI. Cette situation pourrait avoir un effet déstabilisateur sur l'économie régionale et territoriale. Les gouvernements doivent travailler de concert avec les Inuvialuits pour déterminer les modifications requises immédiatement et à plus long terme afin d'améliorer la situation.

15. Les gouvernements du Canada et des Territoires du Nord-Ouest doivent coopérer avec la SRI afin de garantir, d'une part, que ce dernier possède les capacités techniques et en matière de politiques pour assumer ses obligations au chapitre de l'administration des terres et des ressources dans le cadre du transfert des responsabilités et, d'autre part, qu'il est à même de s'acquitter de ses responsabilités et de ses obligations aux termes de l'entente sur le transfert.

Développement social

16. Les programmes sociaux, tout particulièrement en éducation, sont articulés autour de modèles de prestation dans lesquels la normalisation et la transférabilité d'une école ou d'une région à l'autre constituent des propriétés de première importance. Cette situation a non seulement empêché l'adoption de solutions locales, mais elle a également produit un système éducatif qui n'est pas adapté à son milieu et des étudiants dont le niveau scolaire ne permet pas la transférabilité à d'autres régions des Territoires du Nord-Ouest, sans parler à d'autres régions du pays. La seule normalisation en cours à l'heure actuelle est que le rendement de 60 pour cent des étudiants provenant des petites collectivités est habituellement inférieur à leur niveau scolaire. Le système éducatif est en crise. Aucune révision ni réforme de l'éducation dans la région désignée des Inuvialuit ne produira des résultats positifs si elle est menée sans la participation entière et financée des Inuvialuits. Par conséquent, la SRI doit – de concert avec les gouvernements du Canada et des Territoires du Nord-Ouest et, dans la mesure du possible, par l'intermédiaire des forums existants – être un partenaire à part entière dans le cadre de l'évaluation et de la définition des politiques sociales et des programmes connexes de manière à ce qu'ils tiennent compte du contexte local, ainsi que de la conjoncture sociale et économique.
17. Le financement des programmes sociaux doit être pluriannuel, global et associé à des points de référence permettant d'évaluer les progrès sociaux. Ces derniers seraient établis par la SRI en coopération avec les gouvernements du Canada et des Territoires du Nord-Ouest. Une telle approche doit remplacer le mode d'allocation annuel, intéressé, fondé sur des projets et reposant sur les seuls critères de la politique gouvernementale qui est en vigueur actuellement.
18. Le gouvernement doit abandonner l'idée selon laquelle ses politiques doivent constituer la norme dans l'ensemble du territoire. Cette façon de faire ne fonctionne tout simplement pas. Le gouvernement doit être prêt à évaluer les ressources affectées à des programmes sociaux précis (comme le logement) au sein de la région désignée des Inuvialuit et, en tenant de cette enveloppe, collaborer avec la SRI pour concevoir des politiques pertinentes et adaptées en vue de répondre aux besoins sociaux, et ce, en tenant compte du modèle axé sur l'économie de subsistance en vigueur dans les petites communautés de la région désignée des Inuvialuit.

Appendice A – Accords sur les revendications territoriales globales et accords sur l'autonomie gouvernementale liés à des revendications¹⁷⁹

	Province/ territoire	Année de signature de l'accord	Nombre de collectivités	Population approximative
Accord définitif Nisga'a	C.-B.	2000	4	6 200
Accord définitif de la Première Nation de Tsawwassen	C.-B.	2009	1	400
Accord définitif des premières nations maanulthes	C.-B.	2011	5	2 000
Accord sur les revendications territoriales des Inuit du Labrador	T.-N.-L.	2005	5	7 102
Accord sur les revendications territoriales et l'autonomie gouvernementale du peuple tlicho	T. N.-O.	2005	4	2 832
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
Entente sur l'autonomie gouvernementale de la Première Nation des 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
Convention de la Baie-James et du Nord québécois ¹⁸⁰	Québec	1975	24	17 123 Cris et 11 410 Inuits
Convention du Nord-Est québécois	Québec	1978	1	1 152 Naskapis
Accord sur les revendications territoriales des Inuit du Nunavik	Québec	2008	15	11 410 Inuits
Accord sur les revendications territoriales dans la région marine d'Eeyou	Québec	2012	9	17 123 Cris
Convention définitive des Inuvialuit	T. N.-O.	1984	6	4 000
Entente sur la revendication territoriale	T. N.-O.	1992	4	2 500

¹⁷⁹ L'Accord définitif de la Première Nation de Yale de la Colombie-Britannique entrera en vigueur le 1^{er} avril 2015.

¹⁸⁰ Quinze collectivités prenant part à l'Accord sur les revendications territoriales des Inuit du Nunavik et neuf collectivités participant à l'Accord sur les revendications territoriales dans la région marine d'Eeyou sont également parties à la Convention de la Baie-James et du Nord québécois.

	Province/ territoire	Année de signature de l'accord	Nombre de collectivités	Population approximative
globale des Gwich'in				
Entente avec les Dénés et les Métis du Sahlu	T. N.-O.	1994	5	3 200
Accord sur les revendications territoriales du Nunavut	Nunavut	1993	26	30 000