



## *Rapport final*

# *Évaluation du Programme de contributions de l'interlocuteur fédéral et de l'initiative Powley*

*Numéro de projet : 1570-7/12024*

Septembre 2013

Révisé Septembre 2014

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



# Table des matières

---

<b>Sommaire exécutif.....</b>	<b>iii</b>
<b>Réponse de la direction et du plan d'action.....</b>	<b>vii</b>
<b>1. Introduction.....</b>	<b>1</b>
1.1 <i>Tour d'horizon.....</i>	<i>1</i>
1.2 <i>Profil du programme.....</i>	<i>2</i>
<b>2.Méthodologie de l'évaluation .....</b>	<b>15</b>
2.1 <i>Portée de l'évaluation et calendrier.....</i>	<i>15</i>
2.2 <i>Questions liées à l'évaluation.....</i>	<i>15</i>
2.3 <i>Méthodologie de l'évaluation.....</i>	<i>16</i>
2.4 <i>Rôles, responsabilités et assurance de la qualité.....</i>	<i>18</i>
<b>3.Constatations de l'évaluation – pertinence.....</b>	<b>20</b>
3.1 <i>Besoin continu.....</i>	<i>20</i>
3.2 <i>Conformité aux priorités du gouvernement fédéral et aux résultats stratégiques ministériels.....</i>	<i>28</i>
<b>4.Constatations de l'évaluation – rendement (efficacité et efficience) .....</b>	<b>34</b>
4.1 <i>Efficacité.....</i>	<i>34</i>
4.2 <i>Conception et prestation du programme.....</i>	<i>48</i>
4.3 <i>Facteurs internes et externes.....</i>	<i>55</i>
<b>5.Constatations de l'évaluation – Efficience et économie.....</b>	<b>60</b>
<b>6.Conclusions et recommandations .....</b>	<b>62</b>
<b>Annexe A – Forums provinciaux.....</b>	<b>64</b>
<b>Annexe B – Événements commémoratifs.....</b>	<b>69</b>
<b>Annexe C – Sélection d'affaires judiciaires pertinentes aux droits des Métis .....</b>	<b>72</b>
<b>Annexe D – Guide d'entrevue avec les informateurs clés .....</b>	<b>75</b>

## Sommaire exécutif

---

L'évaluation visée par le présent document a été menée par la Direction générale de l'évaluation, de la mesure du rendement et de l'examen avec l'aide de Stiles Associates Inc. Elle répond à l'exigence énoncée dans la Politique d'évaluation du Conseil du Trésor d'évaluer le Programme de contributions de l'interlocuteur fédéral (PCIF) et l'initiative *Powley* avant d'en renouveler les modalités, la date d'expiration prévue étant mars 2015. Le PCIF finance les initiatives suivantes, fondées sur des projets : les discussions bilatérales avec le Ralliement national des Métis et le Congrès des Peuples Autochtones; les relations tripartites avec les organismes représentatifs provinciaux de Métis et d'Indiens non inscrits; le développement des capacités; la contribution des Métis au Canada; le financement de l'initiative *Powley*, qui est offert aux organismes métis qui comptent un nombre important de membres s'identifiant comme des exploitants métis et des Métis.

De 2008 à 2013, le PCIF a appuyé le résultat stratégique du Bureau de l'interlocuteur fédéral visant à améliorer le « *bien-être socioéconomique des Métis, des Indiens non inscrits et des Autochtones vivant en milieu urbain* ». À la fin de 2012, le PCIF a été transféré au Secteur des politiques et de l'orientation stratégique d'Affaires autochtones et Développement du Nord Canada (AADNC) et placé sous le résultat stratégique « Gouvernement », à l'appui d'une « *bonne gouvernance* » et de « *relations de coopération pour les Premières Nations, les Métis, les Indiens non inscrits, les Inuits et les résidents du Nord* ».

L'évaluation a porté sur les questions relatives à la pertinence (le besoin continu, l'harmonisation aux priorités gouvernementales ainsi qu'aux rôles et aux responsabilités du gouvernement fédéral) et au rendement (l'atteinte des résultats attendus et la démonstration de l'efficacité et de l'économie) dans le but d'éclairer les décisions prises en matière d'affectation et de réaffectation des ressources.

La méthodologie de l'évaluation comprenait un examen des principales sources documentaires ainsi que des documents et des dossiers du programme, 17 entrevues avec des informateurs clés et quatre études de cas. Malgré tous leurs efforts, les évaluateurs ont éprouvé des difficultés considérables à faire participer les organisations autochtones et à obtenir des renseignements et des documents uniformes et fiables.

Cependant, l'évaluation a permis de dégager une série de constatations et de recommandations clés. Ses résultats ainsi que la réponse de la direction et le plan d'action connexes ont été approuvés à la réunion du Comité de l'évaluation, de la mesure du rendement et de l'examen du 19 septembre 2013.

### **À l'égard de la pertinence :**

- Le gouvernement du Canada doit soutenir la gestion proactive et la conciliation des droits ancestraux des Métis ainsi que la gestion des litiges avec les Métis et les Indiens non inscrits.
- Il faut tenir des forums bilatéraux tripartites qui permettront d'offrir un espace propice aux discussions ouvertes, à l'établissement de relations et à l'élaboration de plans de travail pratiques afin d'améliorer les conditions socioéconomiques des Métis et des Indiens non inscrits.
- Il est nécessaire de soutenir le développement des capacités afin que les organismes de Métis et d'Indiens non inscrits puissent représenter leurs membres de façon valable lors des discussions de réconciliation au niveau fédéral.
- Il faut assurer le financement d'un système moderne d'inscription des Métis qui permette de faire un suivi raisonnable dans la perspective d'une exploitation durable des ressources.
- Les objectifs globaux du PCIF cadrent bien avec les priorités du gouvernement fédéral et les résultats stratégiques du Ministère. Cela dit, AADNC n'a pas défini de résultats clairs et mesurables, ce qui empêche d'évaluer l'harmonisation des résultats aux priorités stratégiques du gouvernement.
- Les rôles de chaque ministère, y compris celui de chef de file dans le cas d'AADNC, sont pertinents.
- Les organismes représentatifs estiment que les activités financées par le PCIF cadrent mal avec les priorités des organismes représentatifs des Métis et des Indiens non inscrits.

### **À l'égard du rendement :**

- Les discussions et les négociations dans le cadre des forums bilatéraux et tripartites aident les partenaires à : (1) mieux comprendre les questions touchant les Métis et les Autochtones non inscrits; (2) gérer de manière uniforme les demandes en matière de droits; (3) mettre en place des institutions gouvernementales autonomes; (4) élaborer des stratégies de développement économique; et (5) concevoir des programmes d'éducation appropriés sur le plan culturel pour favoriser la réussite des études secondaires.
- Le gouvernement fédéral travaille davantage à reconnaître les contributions des Métis au Canada, mais l'on s'entend généralement à reconnaître que, en règle générale, ces contributions restent méconnues.

- Les bases de données d'inscription élaborées dans le contexte de l'initiative *Powley* donnent de bons résultats. Cependant, elles varient d'une région à l'autre et ne permettent pas de répondre aux questions identitaires des Métis, complexes et nombreuses.
- Certains renseignements indiquent un accroissement de la capacité des organismes représentatifs, particulièrement dans les organismes les plus viables dont les taux de roulement sont faibles.
- Les activités de recherche financées par le PCIF permettent d'enrichir l'ensemble des connaissances sur les questions touchant les Métis et les Indiens non inscrits, mais l'information pourrait être organisée et communiquée de manière plus efficace.
- Il faut améliorer la coordination des efforts dans le cadre de diverses activités financées par le PCIF.
- Les difficultés relatives à l'atteinte des objectifs actuels du programme mettent en évidence la nécessité de déterminer si le PCIF, dans sa conception actuelle, est l'approche appropriée pour l'avenir.
- Les attentes à l'égard des résultats du programme ne sont pas claires, compte tenu particulièrement des changements dans la gouvernance et l'orientation des activités du PCIF.

#### **À l'égard de l'efficacité et l'économie :**

- L'évaluation n'a révélé aucune preuve évidente de chevauchement ou de recoupement des efforts avec d'autres ordres de gouvernement ni au sein du gouvernement fédéral.
- En raison des retards dans le financement, il est difficile pour les universitaires et les organismes représentatifs de planifier et d'exécuter les activités prévues.
- Alors qu'il n'y a pas des points de repère officiels ou des indicateurs pour le **rapport coût-efficacité**, la majorité des fonds destinés à la gestion proactive et à la conciliation des droits ancestraux des Métis et à la gestion des litiges avec les Métis et les Indiens non inscrits sont pour les contributions.

**Il est donc recommandé qu’AADNC :**

- 1) collabore avec les organismes de Métis et d’Indiens non inscrits et les partenaires fédéraux et provinciaux à l’établissement d’un ensemble précis d’objectifs pour le PCIF dans l’avenir qui délimitent clairement les rôles et les responsabilités et les attentes des intervenants; et
- 2) élabore une stratégie complète de mesure du rendement propre au PCIF et à l’initiative *Powley*.

# **Réponse de la direction et du plan d'action**

**Titre du projet : Évaluation du Programme de contributions de l'interlocuteur fédéral et l'initiative Powley**

**Numéro du projet : 1570-7/12024**

Recommandations	Mesures	Gestionnaire responsable (Titre/secteur)	Dates de début et de fin prévues
<p>1. collabore avec les organismes de Métis et d'Indiens non inscrits et les partenaires fédéraux et provinciaux à l'établissement d'un ensemble précis d'objectifs pour le PCIF dans l'avenir qui délimitent clairement les rôles et les responsabilités et les attentes des intervenants;</p>	<p>Pour aller de l'avant, AADNC travaillera avec des partenaires représentant les Métis et les Indiens non inscrits, de même que des partenaires fédéraux et provinciaux, afin d'examiner et d'établir un ensemble d'objectifs précis pour le PCIF, qui définit clairement les rôles, responsabilités et attentes des intervenants.</p> <p>AADNC assurera la coordination d'un processus visant à établir des objectifs précis et de mieux définir les rôles et les responsabilités des intervenants.</p> <p>Les réalités financières en transformation qui découlent de la nouvelle approche du Ministère en ce qui a trait au travail avec les Bureaux des relations avec les Autochtones seront des facteurs cruciaux à prendre en compte dans le cadre de ces activités.</p>	<p>Directeur général, Relations externes et avec les Autochtones</p>	<p>Le 30 septembre 2014</p>
<p>2. élabore une stratégie complète de mesure du rendement propre au PCIF et à l'initiative Powley.</p>	<p>AADNC élaborera une stratégie complète de mesure du rendement propre au PCIF et à l'initiative Powley, qui établira des résultats clairs et mesurables.</p> <p>AADNC prendra les mesures nécessaires pour veiller à ce que les objectifs et les résultats du PCIF et de l'initiative Powley soient communiqués à tous les intervenants, et qu'ils soient conformes aux nouvelles réalités financières associées à l'approche ministérielle concernant le financement des projets des Bureaux des relations avec les Autochtones.</p>	<p>Directeur général, Relations externes et avec les Autochtones</p>	<p>La date devra correspondre au <i>plan d'action approuvé pour le portefeuille de la stratégie de mesure du rendement d'AADNC</i> soumis au CEMRE le 19 septembre 2013.</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 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 par :*

**Josée Touchette**

**Sous-ministre adjoint principal, Politiques et orientation stratégique**

*Réponse de la direction et plan d'action pour du Programme de contributions de l'interlocuteur fédéral et l'initiative Powley ont été approuvés par le Comité de l'évaluation, de la mesure du rendement et de l'examen.*



# 1. Introduction

---

## 1.1 Tour d'horizon

L'évaluation du Programme de contributions de l'interlocuteur fédéral (PCIF), y compris des processus bilatéraux et tripartites, et de l'initiative *Powley* couvre la période allant de 2008-2009 à 2012-2013. Elle répond à l'exigence de la Politique d'évaluation du Secrétariat du Conseil du Trésor (2009) de mener une évaluation indépendante de la pertinence et du rendement en vue d'éclairer les décisions ayant trait à l'affectation et à la réaffectation des ressources. Au chapitre des autorisations liées au PCIF, cette évaluation visait à étayer les décisions à prendre avant l'expiration du programme, en mars 2015. L'évaluation a été réalisée par la Direction générale de l'évaluation, de la mesure du rendement et de l'examen d'Affaires autochtones et Développement du Nord Canada (AADNC) avec l'aide de la société d'experts-conseils *Stiles Associates Inc.*, qui a effectué une série d'études de cas.

L'évaluation précédente<sup>1</sup>, menée en 2008, a révélé qu'il était plus facile pour les différents représentants de discuter entre eux, qu'il a été possible de tenir diverses activités grâce aux fonds de développement des capacités et que l'initiative *Powley* a permis de jeter les bases d'un registre d'adhésion. Toutefois, malgré ces réussites, elle a démontré aussi l'existence de limites causées par la vulnérabilité des organismes de Métis et d'Indiens non inscrits, des lacunes au niveau des priorités stratégiques déterminées par les groupes et de l'accès au financement pluriannuel, des revendications concernant le financement inadéquat fourni par AADNC et le manque de clarté des résultats visés dans le cadre des initiatives de développement des capacités.

L'évaluation de 2008 a donc recommandé qu'AADNC :

- précise le rôle et le mandat du Bureau de l'interlocuteur fédéral au sein d'AADNC et du gouvernement fédéral et définisse des résultats attendus et des indicateurs de rendement qui sont mesurables et qui reflètent de façon précise le champ d'action et les activités du Bureau de l'interlocuteur fédéral;
- maintienne l'approche actuelle concernant la gestion des revendications fondées sur les droits ancestraux des Métis, collabore davantage avec d'autres ministères fédéraux, provinces et organisations autochtones dans le cadre d'activités de recherche avec eux afin de mieux comprendre les collectivités métisses ayant des droits ancestraux, et renforce les systèmes d'inscription et d'identification et les rende durables;
- renforce et concentre les efforts de développement des capacités afin de garantir la stabilité et la durabilité des organisations autochtones pertinentes;
- examine les lacunes au niveau du financement de base fourni aux organisations bénéficiaires; et

---

<sup>1</sup> Disponible à l'adresse suivante : <http://www.aadnc-aandc.gc.ca/fra/1100100011945/1100100011947>

- améliore la gestion du Programme de contributions afin d'assurer le traitement en temps opportun des paiements aux termes des ententes de contribution.

Le rapport de suivi de la réponse de la direction et du plan d'action présenté au Comité de l'évaluation, de la mesure du rendement et de l'examen le 31 mars 2010 signalait que toutes les recommandations avaient été mises en œuvre.

## **1.2 Profil du programme**

### *1.2.1 Contexte et description*

#### **Rôle et mandat de l'interlocuteur fédéral auprès des Métis et des Indiens non inscrits**

La fonction d'interlocuteur fédéral auprès des Métis et des Indiens non inscrits a été créée en 1985 dans le cadre des conférences sur les questions constitutionnelles intéressant les Autochtones (1983-1987). Le gouvernement estimait alors qu'il était nécessaire de désigner un ministre qui pourrait tenir lieu de premier point de contact afin de faciliter la participation de ces groupes au processus constitutionnel autochtone.

Le titre et les fonctions d'interlocuteur fédéral auprès des Métis et des Indiens non inscrits ont été attribués à un ministre de premier plan, en plus d'autres titres et rôles. Jusqu'en 2004, ce rôle est demeuré dissocié de celui du ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien.

Pendant cet intervalle de plus de 20 ans, le mandat a évolué et s'est élargi pour inclure : les relations bilatérales entre le gouvernement fédéral et les organismes nationaux de Métis et d'Indiens non inscrits; les processus de négociation tripartite sur l'autonomie gouvernementale avec les groupes autochtones hors réserve et les provinces; la défense des intérêts des Métis, des Indiens non inscrits et des Autochtones vivant en milieu urbain au sein du Cabinet et du gouvernement; le ministre responsable de la Stratégie pour les Autochtones vivant en milieu urbain du gouvernement du Canada; des étapes pratiques pour améliorer les conditions socioéconomiques des Métis, des Indiens non inscrits et des Autochtones vivant en milieu urbain.

En 2004, le ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien a été désigné interlocuteur fédéral auprès des Métis et des Indiens non inscrits, pratique qui s'est poursuivie jusqu'en 2011, lorsque le titre du ministre a été changé pour celui de ministre des Affaires autochtones et du développement du Nord canadien.

Toujours en 2004, le Secrétariat des affaires autochtones a été transféré à Affaires autochtones et Développement du Nord Canada, au même titre que les autorisations du programme. Le Ministère a établi un nouveau secteur, désigné sous le nom de Bureau de l'interlocuteur fédéral (BIF). Le personnel, les programmes et le financement des travaux de l'ancien Secrétariat des affaires autochtones ont été affectés à ce nouveau secteur.

Le Ministère a créé une nouvelle direction générale au sein du Secteur des politiques et de l'orientation stratégique pour gérer les relations et les ententes de financement avec les organisations autochtones représentatives et être le point de contact direct en ce qui concerne les relations avec les Métis et les Inuits. La section du BIF qui se chargeait des Métis et des Indiens non inscrits a été intégrée à cette direction générale.

### **Programme de contributions de l'interlocuteur fédéral**

Le PCIF tire son origine de deux initiatives stratégiques autochtones du gouvernement du Canada datant du milieu des années 1990, soit le *Guide de politique fédéral sur l'autonomie gouvernementale des Autochtones* et *Rassembler nos forces : Le plan d'action du Canada pour les questions autochtones* (réponse au *Rapport* de la Commission royale sur les peuples autochtones). Durant les deux décennies qui se sont écoulées depuis le lancement du programme, ce dernier a évolué de manière considérable. L'objectif du PCIF est de forger et d'entretenir des relations fondées sur la confiance et le respect entre les Métis, les Indiens non inscrits et les Autochtones vivant en milieu urbain ainsi que le gouvernement du Canada. Cet objectif est atteint de plusieurs façons : en maintenant des relations politiques avec leurs organismes représentatifs; en agissant comme point de contact au sein du gouvernement fédéral; en défendant leurs intérêts; en concluant des ententes de contribution pour favoriser le développement de la capacité organisationnelle et institutionnelle; et en établissant des liens plus solides avec les gouvernements provinciaux.

De 2008 à 2013, le PCIF a appuyé le résultat stratégique du Bureau de l'interlocuteur fédéral visant à « *améliorer les conditions socioéconomiques des Métis, des Indiens non inscrits et des Autochtones vivant en milieu urbain* ». Depuis 2013, le PCIF se trouve sous le résultat stratégique « Gouvernement », à l'appui d'une « *bonne gouvernance* » et de « *relations de coopération pour les Premières Nations, les Métis, les Indiens non inscrits, les Inuits et les résidents du Nord* ». Afin de reconnaître le besoin de mieux intégrer tous les Autochtones dans son mandat global, le gouvernement a changé le nom du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien en celui du ministère des Affaires autochtones et du Développement du Nord canadien. En ce qui a trait au PCIF plus particulièrement, le gouvernement a reconnu la nécessité d'aborder les questions autochtones de façon plus holistique et, au lieu de rassembler les questions touchant les Métis et les Indiens non inscrits sous un objectif stratégique distinct (le Bureau de l'interlocuteur fédéral), on les a incorporées à l'objectif stratégique du « gouvernement », en mettant l'accent sur la bonne gouvernance et les relations de coopération. Les difficultés liées au changement d'orientation du programme et à l'interprétation des diverses formulations des résultats attendus du programme sont examinées à la section 4.3.3.

## Approche de prestation

À l'heure actuelle, la Direction des relations avec les Métis et les Indiens non inscrits, tout comme le Bureau de l'interlocuteur fédéral au temps où il gérait le PCIF, reçoit chaque année des propositions et des plans de travail des organismes de Métis et d'Indiens non inscrits<sup>2</sup>, conformes aux principaux objectifs et priorités de l'interlocuteur fédéral. Ces organismes peuvent avoir une vocation politique ou se consacrer à la prestation de services. La Direction des relations avec les Métis et les Indiens non inscrits examine ces propositions en fonction des critères et des priorités du Ministère et formule des recommandations à l'intention du ministre. Sur autorisation de celui-ci, des ententes de contribution dans lesquelles sont énoncées les modalités convenues pour le projet sont signées avec ces organismes.

De plus, conformément aux politiques du Conseil du Trésor, la Direction des relations avec les Métis et les Indiens non inscrits collabore<sup>3</sup>, lorsque l'occasion se présente, avec d'autres ministères fédéraux ou provinciaux, ou des organisations privées, à des projets précis en vue d'appuyer les initiatives de nature socioéconomique qui profiteront aux Métis et aux Indiens non inscrits.

Dans le cas des processus de négociation tripartite sur l'autonomie gouvernementale et des projets de développement des capacités à l'appui des institutions de gouvernance culturelle, économique et sociale, les tierces parties établissent des priorités communes et, lorsqu'un financement est prévu, la Direction des relations avec les Métis et les Indiens non inscrits tente d'offrir une contribution suffisante au déploiement des efforts provinciaux.

Pour ce qui est des initiatives horizontales visant à gérer les droits et les revendications des Métis, la Direction des relations avec les Métis et les Indiens non inscrits collabore étroitement avec d'autres ministères fédéraux (ministère de la Justice, Gendarmerie royale du Canada (GRC), Environnement Canada/Service canadien de la faune, Agence Parcs Canada et ministère des Pêches et des Océans) pour harmoniser les initiatives et coordonner les efforts de recherche. Qui plus est, le Bureau de l'interlocuteur fédéral travaille en étroite collaboration avec les gouvernements provinciaux, s'il y a lieu, pour arriver à une compréhension commune des domaines d'intérêt mutuel.

En septembre 2003, la Cour suprême du Canada a formulé des critères pour l'établissement des droits des Métis dans *R c. Powley*. Étaient en cause les droits de chasse des demandeurs. En octobre 1993, deux résidents de la ville de Sault Ste. Marie, en Ontario, qui avaient été accusés

---

<sup>2</sup> En règle générale, le Bureau de l'interlocuteur fédéral (et les organisations qui l'ont précédé) a entretenu des relations durables avec la plupart des organisations clientes importantes depuis sa création en 1985.

<sup>3</sup> Le Bureau de l'interlocuteur fédéral collabore de diverses façons avec d'autres ministères et gouvernements ainsi qu'avec le secteur privé dans le but, par exemple : d'octroyer de petits montants de financement à l'appui d'un projet de développement des capacités (interministériel); d'organiser et de coordonner la mise en œuvre du projet (interministériel, intergouvernemental et secteur privé); de diriger le projet avec d'autres partenaires qui offrent un soutien (interministériel). Parmi les outils utilisés figurent la défense des intérêts, les lettres de transfert interministérielles et les ententes de contribution avec des organisations autochtones.

d'avoir tué illégalement un orignal mâle aux termes de la *Loi sur la chasse et la pêche* de la province, ont affirmé que la législation provinciale portait atteinte au droit de chasser à des fins alimentaires que leur reconnaissait l'article 35. La Cour suprême du Canada a statué que la collectivité métisse de Sault Ste. Marie et des environs détenait un droit ancestral de chasser pour se nourrir. Cette décision a permis de définir des critères devant permettre d'établir les droits ancestraux des Métis qui sont protégés en vertu de l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982*, de même que les paramètres d'exercice de ces droits.

La Cour a conclu qu'une collectivité métisse historique existait et existe toujours à Sault Ste. Marie. Elle a également admis que la pratique de la chasse pour se nourrir était une caractéristique importante de la collectivité métisse de Sault Ste. Marie. En conséquence, la Cour a reconnu que les « membres de la collectivité métisse de Sault Ste. Marie et des environs ont le droit ancestral de chasser pour se nourrir ».

La Cour a aussi fait observer que « [l]e mot "Métis" à l'art. 35 ne vise pas toutes les personnes d'ascendance mixte indienne et européenne ». Elle a d'ailleurs établi trois critères pour déterminer l'appartenance d'un individu à une collectivité métisse : 1) l'auto-identification; 2) l'acceptation par la communauté métisse actuelle; et 3) les liens ancestraux avec une communauté métisse historique. L'élaboration du PCIF (l'initiative *Powley*) est une réponse stratégique à cette décision. Le gouvernement fédéral, par l'intermédiaire d'AADNC, a offert au Ralliement national des Métis un financement devant l'aider à mettre au point des bases de données d'inscription des Métis.

Depuis le 4 septembre 2012, le PCIF est administré par la Direction des relations avec les Métis et les Indiens non inscrits de la Direction générale des relations externes et avec les Autochtones, et s'inscrit sous le résultat stratégique « Gouvernement », à l'appui d'une « *bonne gouvernance* » et de « *relations de coopération pour les Premières Nations, les Métis, les Indiens non inscrits, les Inuits et les résidents du Nord.*

Le Programme de contributions de l'interlocuteur fédéral appuie cet objectif dans le cadre des activités de base suivantes :

- prendre part à des recherches historiques et stratégiques pour élaborer des politiques et renseigner AADNC et d'autres ministères fédéraux sur les questions hors réserve (Métis et Indiens non inscrits);
- mobiliser les organismes métis pour renforcer la représentation et la légitimité dans le but d'améliorer les conditions socioéconomiques des Métis et des Indiens non inscrits par le biais du fonds de développement des capacités;
- agir à titre de point de contact entre le gouvernement fédéral et les Métis et les Indiens non inscrits dans le cadre des discussions bilatérales avec le Ralliement national des Métis et le Congrès des Peuples Autochtones pour éclairer la politique fédérale et déterminer les domaines d'intérêt mutuel à aborder;

- entreprendre des discussions exploratoires en vue d'une réconciliation, comprenant une entente mutuelle entre les gouvernements provinciaux et les organisations autochtones quant aux voies vers la réconciliation et, si possible, des négociations tripartites;
- mettre en œuvre l'initiative *Powley* en appuyant les organismes métis dans l'élaboration de systèmes d'identification des Métis conformes aux critères établis par la Cour suprême du Canada (c.-à-d. l'auto-identification, l'acceptation par la collectivité et les liens ancestraux); et
- coordonner un groupe de travail interministériel (où sont représentés le ministère de la Justice, la GRC, Environnement Canada et l'Agence Parcs Canada).

Le Programme de contributions de l'interlocuteur fédéral participe à ces activités en offrant un financement réparti en cinq volets :

1. *Relations bilatérales*
2. *Négociations tripartites sur l'autonomie gouvernementale*
3. *Développement de la capacité et renforcement de la responsabilisation sur les plans électoral et financier*
4. *Reconnaissance des contributions des Métis au Canada*
5. *Identification des Métis et des exploitants métis*

### **1.2.2 Objectifs et résultats attendus**

AADNC a demandé que les autorisations du PCIF et le mandat de l'initiative *Powley* soient renouvelés de 2010 à 2015 dans le but convenu « d'adopter une approche proactive pour la réconciliation et la gestion des droits ancestraux des Métis conforme à l'intention du gouvernement de maintenir le calme et l'ordre en gérant les questions relatives aux droits autochtones, d'éviter les litiges et le processus judiciaire, et de transférer le portefeuille des litiges avec les Métis et les Indiens non inscrits à Affaires autochtones et Développement du Nord Canada ». Pour atteindre cet objectif, AADNC et ses partenaires fédéraux prennent part aux activités suivantes :

- maintenir le calme et l'ordre concernant le déroulement des activités de chasse et de pêche, offrir une formation aux agents d'exécution de la loi et les renseigner, et assurer la coordination interministérielle;
- collaborer avec les provinces pour harmoniser les systèmes de récolte, les messages communs et les connaissances, et établir des relations de travail afin de gérer les questions;

- engager les organismes métis pour élaborer des systèmes d'identification des Métis qui soient conformes aux critères établis par la Cour suprême du Canada (c.-à-d. l'auto-identification, l'acceptation par la collectivité et les liens ancestraux);
- prendre part à des recherches historiques et stratégiques au besoin pour élaborer des politiques;
- engager les organismes métis pour renforcer la représentation et la légitimité par le biais de mécanismes de gouvernance améliorés qui appuient les systèmes d'identification en cours d'élaboration, comme une responsabilisation accrue sur le plan électoral, financier et de la gestion; et
- maintenir un groupe de travail interministériel pour assurer un leadership et une coordination efficaces en réponse aux droits des Métis, qui comprend (à tout le moins) le Bureau de l'interlocuteur fédéral, le ministère de la Justice, la GRC, Environnement Canada/le Service canadien de la faune, et l'Agence Parcs Canada.

Selon le Cadre de gestion et de responsabilisation axé sur les résultats (CGRR) de 2008 du PCIF, le PCIF d'AADNC a précisé pour objectif « de faciliter le développement des capacités et d'établir et d'entretenir des relations fondées sur la confiance et le respect entre le gouvernement du Canada et les Métis et les Indiens non inscrits, par l'intermédiaire de leurs organismes respectifs ». De même, en tenant compte du fait qu'il s'agit d'un très petit programme et que l'atteinte des résultats sera toujours proportionnelle à la taille du programme, les résultats attendus étaient d'améliorer les conditions socioéconomiques (et, par conséquent, les chances d'épanouissement) des Métis et des Indiens non inscrits :

1. en appuyant le développement organisationnel au sein des organismes représentatifs de Métis et d'Indiens non inscrits, pour qu'ils puissent atteindre un niveau d'autonomie leur permettant de mieux représenter et défendre les intérêts de leurs membres;
2. en parvenant à une compréhension mutuelle avec les gouvernements provinciaux et les organismes métis représentatifs et d'autres organisations autochtones représentatives hors réserve au sujet des besoins de leurs membres et de la nature des programmes fédéraux et provinciaux afin d'améliorer l'accès aux programmes et aux services pertinents;
3. en établissant des relations de travail saines et productives avec les organisations autochtones représentatives hors réserve pour qu'elles puissent tirer avantage des possibilités de partenariat; et
4. en donnant aux organismes métis représentatifs les moyens d'identifier les Métis et les exploitants métis conformément aux critères établis par la Cour suprême du Canada, afin de faciliter la gestion des droits ancestraux des Métis et d'éviter les conflits et l'agitation civile.

### **Résultats immédiats attendus pour 2008**

- Meilleure compréhension des Métis et des Indiens non inscrits et de leurs besoins par le gouvernement fédéral et détermination des chevauchements dans les programmes
- Capacité accrue de défendre les intérêts des Métis et des Indiens non inscrits
- Meilleure compréhension des enjeux pertinents
- Meilleure compréhension des Métis et des Indiens non inscrits et de leurs besoins par d'autres ordres de gouvernement
- Capacité accrue de représenter et à défendre les intérêts des membres

### **Résultats intermédiaires attendus pour 2008**

- Meilleure coordination de la prestation des programmes fédéraux
- Changements d'orientation fondés sur des faits – capacité accrue à répondre aux besoins des Autochtones
- Accroissement de la participation au gouvernement populaire – contribution et influence accrues des Autochtones concernant les principaux dossiers d'importance pour eux
- Participation accrue à l'économie du Canada

### **Résultats ultimes attendus pour 2008**

- Amélioration des conditions socioéconomiques des Métis, des Indiens non inscrits et des Autochtones vivant en milieu urbain

#### ***1.2.3 Gestion de programme, principaux intervenants et bénéficiaires***

##### **Processus bilatéraux**

AADNC dirige les discussions ainsi que l'élaboration des plans de travail avec chacune des deux organisations autochtones nationales, soit le Congrès des Peuples Autochtones et le Ralliement national des Métis, dans le cadre des principales initiatives stratégiques conjointes et facilite les réunions et les initiatives avec d'autres ministères au besoin.

##### *Responsabilités d'AADNC*

- représenter les intérêts du gouvernement du Canada dans toutes les discussions; et
- assurer la liaison avec d'autres ministères s'il y a lieu.

##### *Responsabilités des organisations autochtones nationales*

- représenter leurs membres et assurer la liaison avec leurs organismes membres au besoin; et
- accroître la participation des Métis et des Indiens non inscrits à l'économie canadienne.



## Processus tripartites

### *Responsabilités d'AADNC*

- représenter les intérêts du gouvernement du Canada dans toutes les discussions; et
- assurer la liaison avec d'autres ministères s'il y a lieu.

### *Responsabilités du gouvernement provincial*

- représenter les intérêts du gouvernement provincial dans toutes les discussions; et
- assurer la liaison avec d'autres ministères provinciaux s'il y a lieu.

### *Responsabilités de l'organisme métis ou de l'organisation autochtone hors réserve*

- représenter ses membres; et
- accroître la participation des Métis et des Indiens non inscrits à l'économie canadienne.

## **Mandat de l'initiative *Powley***

Dans la foulée de l'arrêt *Powley*, le Bureau de l'interlocuteur fédéral a pris la direction des travaux amorcés par le gouvernement fédéral, de concert avec les provinces, les territoires et les organismes métis, afin de gérer les répercussions directes de la décision.

Un groupe de travail formé d'AADNC, du ministère de la Justice, de la GRC, d'Environnement Canada, de l'Agence Parcs Canada et du ministère des Pêches et des Océans (bien que le ministère des Pêches et des Océans n'administre aucun financement connexe).

Responsabilités du groupe de travail interministériel :

- conseiller et informer leurs membres respectifs au sujet des activités et des renseignements provenant du groupe, et inversement;
- en se fondant sur les conclusions de l'arrêt *Powley*, élaborer les politiques et les actions futures du gouvernement fédéral grâce aux travaux de recherche et d'analyse sur l'identification des Métis et des communautés métisses titulaires des droits ancestraux;
- cerner les risques encourus par le gouvernement fédéral afin de clarifier les domaines d'intérêt fédéral et d'établir une position en cas de litige tout en éclairant la réflexion juridique.

Responsabilité d'AADNC :

- coordonner les activités du groupe de travail.

Les organismes métis sont responsables d'identifier les Métis qui détiennent des droits.

Responsabilités de la GRC :

- offrir des services policiers adaptés à la culture autochtone et contribuer à l'édification des communautés saines et sécuritaires;
- fournir des renseignements exacts et opportuns sur l'accommodement des droits de récolte des Métis;
- établir des relations avec les organismes métis et les partenaires provinciaux afin d'adopter une démarche commune et diffuser des messages cohérents;
- gérer les revendications de droits ancestraux des Métis en maintenant la paix et l'ordre, en minimisant la jurisprudence négative et en encourageant le recours aux outils d'enquête par tous les agents;
- établir de nouveaux partenariats avec les gouvernements provinciaux et territoriaux, les organismes métis et les parties intéressées en organisant des discussions sur les répercussions de l'arrêt *Powley*.

Responsabilités de l'Agence Parcs Canada :

- entamer un examen de fond en comble du *Règlement sur le gibier du parc de Wood-Buffalo* pour relancer la collaboration historique entre les Métis et les Premières Nations signataires des traités sur les activités de chasse et de piégeage dans le parc;
- mettre en place des cadres de gestion de coopération dynamique entre les Premières Nations du Traité n° 8 et les Métis sur d'autres sujets importants comme la lutte contre les incendies de forêt, le tourisme, les visites dans le parc et la gestion des ressources culturelles;
- élaborer des politiques et des stratégies sur les revendications de droits ancestraux des Métis dans les parcs nationaux et les lieux historiques nationaux au pays.

Responsabilités d'Environnement Canada (Service canadien de la faune et Direction de l'application de la loi en environnement) :

- gérer les oiseaux migrateurs en vertu de la *Loi sur la Convention concernant les oiseaux migrateurs, 1994*;
- gérer la faune, appliquer la loi, donner de la formation et élaborer des politiques;
- renforcer la capacité des organismes métis à colliger, organiser et analyser les données biologiques, particulièrement, celles sur les récoltes;

- établir des partenariats dans le cadre de la gestion de la faune.

### **Litige**

Même si AADNC se charge de réagir aux litiges, le ministère de la Justice est responsable de la gestion des litiges avec les Métis et les Indiens non inscrits.

### **Intervenants et bénéficiaires**

Les principaux bénéficiaires du financement du PCIF sont les organismes de Métis et d'Indiens non inscrits aux niveaux national, provincial et municipal. Parmi les intervenants figurent les Métis et les Indiens non inscrits du Canada, les provinces, les territoires, le secteur public et le public canadien. En offrant aux organismes de Métis et d'Indiens non inscrits les moyens de mieux représenter leurs membres et, pour ce faire, de mettre en place des structures de gouvernance interne qui leur permettent de rendre compte à leurs membres et au gouvernement de l'utilisation qui a été faite du financement public reçu, il est possible d'améliorer la participation des Métis et des Indiens non inscrits à l'économie canadienne. De plus, en raison des questions constitutionnelles relatives à la gestion des droits des Métis, la stratégie de maintien de la paix et de l'ordre est avantageuse pour la population canadienne, car elle peut aider à établir un climat propice à l'investissement pour le secteur privé et à créer des possibilités de partenariats pour les organismes de Métis et d'Indiens non inscrits.

Entre 2008-2009 et 2012-2013, il y a eu au total 58 bénéficiaires d'un financement.

#### ***1.2.4 Ressources du programme***

Entre 2009-2010 et 2013-2014, le gouvernement du Canada a injecté plus de 93 millions de dollars au total dans des activités de Métis et d'Indiens non inscrits, y compris les projets ponctuels sous le PCIF et les activités liées à l'initiative *Powley* (voir le tableau 1).

**Tableau 1 : Dépenses de budgétisation et réelles entre 2009-10 et 2013-14 pour le Salaire/Fonctionnement et Entretien et les contributions consacrées au PCIF et à l'initiative Powley et le Financement de la capacité organisationnelle de base.**

	2009-2010		2010-2011		2011-2012		2012-2013		2013-2014	
	Budget	Actuel	Budget	Actuel	Budget	Actuel	Budget	Actuel	Budget	Actuel
Salaire	224 000	0	1 007 787	986 112	1 050 268	1 223 364	1 047 510	1 017 059	709 114	699 512
Non-salaire	1 244 289	747 975	1 353 382	1 325 229	1 764 141	1 546 831	679 835	653 261	565 101	388 551
<b>Total du Salaire et Fonctionnement et Entretien</b>	<b>1 468 289</b>	<b>747 975</b>	<b>2 361 169</b>	<b>2 311 341</b>	<b>2 814 409</b>	<b>2 770 194</b>	<b>1 727 345</b>	<b>1 670 320</b>	<b>1 274 215</b>	<b>1 088 063</b>
Contributions - PCIF	6 350 326	6 127 976	14 058 976	13 640 823	13 900 125	13 793 744	13 311 010	13 156 461	10 969 248	10 802 592
Contributions - Powley	7 178 144	6 557 384	0	0	0	0	0	0	0	0
Contributions - capacité organisationnelle de base	5 721 477	5 717 960	5 760 000	5 693 690	5 908 000	5 904 304	5 836 900	5 800 900	5 881 000	5 881 000
<b>Total Contributions</b>	<b>19 249 947</b>	<b>18 403 320</b>	<b>19 818 976</b>	<b>19 334 513</b>	<b>19 808 125</b>	<b>19 698 048</b>	<b>19 147 910</b>	<b>18 957 361</b>	<b>16 850 248</b>	<b>16 683 592</b>
<b>Non budgétisation</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>-252 759</b>	<b>0</b>	<b>-1 268 311</b>	<b>0</b>	<b>-238 643</b>	<b>0</b>	<b>-1 475 621</b>

<b>Total</b>	<b>20 718 236</b>	<b>19 151 295</b>	<b>22 180 145</b>	<b>21 393 095</b>	<b>22 622 534</b>	<b>21 199 932</b>	<b>20 875 255</b>	<b>20 389 038</b>	<b>18 124 463</b>	<b>16 296 034</b>
--------------	-------------------	-------------------	-------------------	-------------------	-------------------	-------------------	-------------------	-------------------	-------------------	-------------------

Le financement destiné aux salaires a été augmenté en 2011-2012 pour combler un déficit structurel. À la suite du budget de 2012, le financement des salaires sera réduit sur une période de trois ans.

Le montant des contributions issues du financement de la capacité organisationnelle de base, qui est fourni en dehors du PCIF et qui sert à appuyer les organisations représentatives, y compris les organisations financées par le biais des activités de développement des capacités du PCIF, fait actuellement l'objet de réductions. De même, en juin 2013, d'autres réductions au montant des contributions ont été annoncées pour l'exercice financier 2013-2014, comme illustré dans le tableau ci-dessus.

L'initiative *Powley* nécessite des fonds supplémentaire à Environnement Canada (1,12 millions de dollars, y compris 235 000 \$ par année en **subventions et contributions**; Parcs Canada (1.15 million de dollars par année) et la GRC (740 000 \$ par année)

## 2. Méthodologie de l'évaluation

---

### 2.1 Portée de l'évaluation et calendrier

Le PCIF et l'initiative *Powley* sont des aspects de l'approche globale de gestion proactive et de conciliation des droits ancestraux des Métis ainsi que de la gestion des litiges avec les Métis et les Indiens non inscrits. L'évaluation était particulièrement axée sur le PCIF et les activités connexes à l'initiative *Powley* d'AADNC, de la GRC, d'Environnement Canada et de Parcs Canada. L'examen du financement des litiges transférés au ministère de la Justice n'entrait pas dans la portée de cette étude. L'évaluation a permis d'examiner les activités du PCIF entreprises entre 2009-2010 et 2013-2014. Le cadre de référence a été approuvé par le Comité de l'évaluation, de la mesure du rendement et de l'examen d'AADNC en septembre 2012. Des recherches sur les lieux ont été menées de février 2013 à juin 2013.

### 2.2 Questions liées à l'évaluation

Conformément au cadre de référence, l'évaluation portait sur les points suivants :

- *Pertinence*
  - *Besoin continu*
    - Le PCIF, y compris l'initiative *Powley*, répond-il à un besoin continu?
    - Peut-on s'attendre raisonnablement à ce que le PCIF, y compris l'initiative *Powley*, atteigne ses objectifs?
  - *Conformité aux priorités du gouvernement fédéral et aux résultats stratégiques ministériels*
    - Dans quelle mesure le PCIF (et l'initiative *Powley*) est-il conforme aux priorités du gouvernement fédéral et aux résultats stratégiques du Ministère.
    - Le gouvernement fédéral joue-t-il un rôle légitime, approprié et nécessaire dans le cadre du PCIF (y compris de l'initiative *Powley*)?
- *Rendement (efficacité, efficience et économie)*
  - *Efficacité*
    - Le PCIF, y compris l'initiative *Powley*, accomplit-il des progrès vers l'atteinte de ses objectifs?
    - Résultats imprévus, positifs ou négatifs? Dans l'affirmative, des mesures ont-elles été prises?
  - *Conception et mise en œuvre*
    - Dans quelle mesure la conception et la prestation du PCIF et de l'initiative *Powley* ont-elles facilité l'atteinte des résultats?

- Quels sont les facteurs (internes et externes) qui ont facilité ou entravé l'atteinte des résultats?
- *Efficiences et économie*
  - L'approche actuelle du programme représente-t-elle le moyen le plus économique et le plus efficace d'atteindre les objectifs envisagés?
- *Leçons retenues et pratiques exemplaires*
  - Le PCIF, y compris l'initiative *Powley*, tient-il compte des leçons retenues des recommandations de l'évaluation précédente? Y a-t-il des leçons retenues ou des pratiques exemplaires qui permettraient d'améliorer le PCIF, y compris l'initiative *Powley*?
- *Solutions de rechange*
  - Y a-t-il d'autres moyens par lesquels le programme pourrait atteindre les mêmes résultats de façon plus efficace ou plus avantageuse sur le plan économique?

## 2.3 Méthodologie de l'évaluation

Les résultats et les conclusions de l'évaluation sont fondés sur l'analyse et la triangulation des éléments d'information suivants :

### 2.3.1 Analyse documentaire

Cinquante-deux sources ont été consultées au sujet : des droits de récolte, de pêche et de chasse; du développement économique des Métis; de l'élaboration d'une politique sur les Métis; de l'arrêt *Powley*; d'autres affaires judiciaires pertinentes et leurs répercussions. D'autres publications, présentations et notes d'information sur des affaires judiciaires ont également été incorporées de la conférence *Daniels and Manitoba Métis Federation Decisions: Recognition of Métis Rights*.

### 2.3.2 Revue des documents et des dossiers

Trente-deux documents de base du gouvernement du Canada et des bénéficiaires ont été consultés.

### 2.3.3 Entrevues avec des intervenants clés

Dix-sept entrevues ont été menées auprès d'experts universitaires, de partenaires fédéraux, de représentants des programmes d'AADNC et de représentants des gouvernements provinciaux. Le guide d'entrevue avec les informateurs clés se trouve à l'annexe D.



### 2.3.4 Études de cas

*Stiles Associates Inc.* a réalisé quatre études de cas. Les organismes participants aux études de cas ont été sélectionnés en collaboration avec le groupe de travail de l'évaluation d'AADNC et l'équipe d'évaluation d'AADNC. La sélection des organismes visait à tenir compte de la distribution régionale dans l'ensemble du Canada et à assurer, dans la mesure du possible, la représentativité du niveau de capacité organisationnelle. Il a été présumé que les deux organismes nationaux – le Ralliement national des Métis et le Congrès des Peuples Autochtones – feraient partie des cas à l'étude, mais en fin de compte seul le Congrès des Peuples Autochtones a accepté de participer. Les autres organismes qui ont été sélectionnés et qui ont convenu de participer sont la Fédération des Métis du Manitoba, le Conseil des Autochtones de Winnipeg, et la Nation des Métis de l'Ontario. Par conséquent, l'échantillon comprenait une petite organisation autochtone nationale (le Congrès des Peuples Autochtones, qui compte environ 16 employés), un grand organisme métis provincial (la Fédération des Métis du Manitoba, qui compte plus de 600 employés), un organisme métis provincial de taille moyenne (la Nation des Métis de l'Ontario, qui compte environ 160 employés) et un petit organisme local au service de la population autochtone de Winnipeg (le Conseil des Autochtones de Winnipeg, qui compte seulement 2,5 employés).

Des visites sur les lieux des organismes et des entrevues ont été effectuées en avril et en mai. Au total, dans les quatre organismes, les constatations représentent les points de vue des 27 personnes qui ont participé aux entrevues et aux séances de discussion en groupe ou qui ont répondu par écrit aux questions de l'évaluation.

### 2.3.5 Limites

#### ***Participation et mobilisation***

Le processus de sélection des études de cas était très exigeant et couteux en temps, ce qui est attribuable en partie au fait que l'évaluation a été menée à peu près au même moment où le processus judiciaire de l'affaire *Daniels* prenait fin. Il était donc extrêmement difficile d'obtenir la participation des membres des organismes de Métis et d'Indiens non inscrits aux entrevues ou aux études de cas. Suivant la sélection des organismes, il a fallu faire face à d'autres difficultés en ce qui touche l'organisation des visites sur les lieux et des entrevues dans au moins deux des organismes. De plus, il y a eu des problèmes de confiance compte tenu des réductions présumées du financement du programme.

En tant que fonction intégrée, la Direction générale de l'évaluation, de la mesure du rendement et de l'examen n'entretient pas nécessairement de relation avec les organismes de Métis et d'Indiens non inscrits ou d'autres organisations autochtones. Il était donc difficile d'établir un lien de confiance et d'obtenir l'approbation des organisations sans l'aide importante de la Direction des relations avec les Métis et les Indiens non inscrits et du Congrès des Peuples

Autochtones (qui était représenté au sein du groupe de travail de l'évaluation), qui avait parfois des priorités concurrentielles.

### ***Évaluation des résultats et attribution***

Les incidences de la conciliation proactive sont difficiles à mesurer de manière concrète. Tels qu'ils sont énoncés à l'heure actuelle, les résultats découlant des processus bilatéraux et tripartites sont surtout axés sur des concepts généraux comme l'amélioration de « la capacité », de « la compréhension » et de « la coordination, l'influence et la gestion des affaires publiques ». Il existe peu de données disponibles propres aux résultats du programme étant donné que la plupart des données sont fondées sur les opérations et les activités.

En ce qui a trait à l'attribution, l'initiative *Powley* compte parmi ses résultats l'amélioration de la participation à l'économie, mais tout changement ou manque concernant cet indicateur peut difficilement être attribué aux droits de récolte, particulièrement si l'on tient compte du fait que ces droits s'appliquent seulement aux terres fédérales et ne couvrent pas les droits de chasse commerciale.

## **2.4 Rôles, responsabilités et assurance de la qualité**

La Direction générale de l'évaluation, de la mesure du rendement et de l'examen du Secteur de la vérification et de l'évaluation d'AADNC était l'autorité responsable de la réalisation de l'évaluation en collaboration avec la société d'experts-conseils *Stiles Associates Inc.*, qui se chargeait de l'exécution du volet des études de cas.

Des activités d'assurance de la qualité ont été mises en place pour préserver la qualité des données d'une part, et la pertinence de la méthodologie retenue, d'autre part. Ces dispositifs comprenaient :

- ***Processus interne d'examen par les pairs de la Direction générale de l'évaluation d'AADNC*** : un membre de la Direction générale de l'évaluation, de la mesure du rendement et de l'examen qui n'est pas associé à la présente évaluation a examiné cette dernière pour relever les questions relatives à la méthodologie, à la collecte des données et à l'interprétation.
- ***Le groupe de travail de l'évaluation*** : ce groupe, dirigé par le gestionnaire de l'évaluation, était formé d'organismes représentatifs de Métis, de partenaires fédéraux et de représentants des programmes d'AADNC. Il avait la responsabilité de réviser, valider et commenter le choix de la méthodologie, les résultats préliminaires ainsi que le rapport final.

- ***Le Comité de l'évaluation, de la mesure du rendement et de l'examen*** : ce comité comprend le dirigeant principal des finances, des sous-ministres adjoints principaux et des experts externes. Il est dirigé par le sous-ministre des AADNC. Il était chargé d'approuver les modalités de l'évaluation, le rapport sur les constatations préliminaires, le rapport final de l'évaluation ainsi que la réponse de la direction et le plan d'action.

## 3. Constatations de l'évaluation – pertinence

### 3.1 Besoin continu

#### 3.1.1 *Le gouvernement du Canada doit appuyer la gestion proactive et la conciliation des droits ancestraux des Métis ainsi que la gestion des litiges avec les Métis et les Indiens non inscrits*

L'environnement juridique et constitutionnel actuel des Métis et des Indiens non inscrits demeure incertain et très litigieux. Le climat d'affrontement entourant les « droits » des Métis et des Indiens non inscrits montre la nécessité, pour le gouvernement fédéral et particulièrement pour AADNC, de participer aux activités qui contribuent à réduire les tensions et à établir une relation fondée sur la confiance et le respect. À cette fin, les participants aux entrevues ont laissé entendre qu'il y avait un écart considérable entre les deux principaux éléments du PCIF, à savoir la conciliation proactive des droits et la gestion des litiges; ces deux éléments étaient d'ailleurs perçus comme une combinaison étrange de priorités, compte tenu particulièrement des résultats énoncés.

Du point de vue juridique, il s'agit de déterminer non pas si les Métis existent ou non, mais plutôt s'ils sont visés en tant qu'« Indiens » par le paragraphe 91(24) de la *Loi constitutionnelle de 1867* et, par conséquent, si le gouvernement fédéral a la compétence exclusive à l'égard des Métis. Les Métis allèguent que la zone connue sous le nom de « patrie historique de la Nation métisse » comprend les trois provinces des Prairies et s'étend jusqu'en Ontario, en Colombie-Britannique, aux Territoires du Nord-Ouest et au nord des États-Unis. La Nation métisse est formée des descendants des personnes nées de l'union de femmes autochtones et d'Européens à l'époque des premiers établissements métis distincts le long des voies navigables et des bassins hydrographiques qui servaient au transport pour la traite des fourrures. Cependant, depuis les mouvements de résistance dirigés par Louis Riel contre le gouvernement du Canada à l'appui des droits des Métis aux premiers temps de la Confédération, la relation est demeurée très tendue et souvent, la seule issue possible semblait être le recours aux tribunaux. Diverses affaires judiciaires ont cherché à répondre aux questions suivantes : Qui sont les Métis? Ont-ils des droits? Quels sont ces droits? Quel gouvernement a la compétence exclusive à l'égard des Métis?

Ce besoin de conciliation est maintenant réitéré par le juge Michael Phelan dans la décision rendue par la Cour fédérale en 2013, selon laquelle les Métis peuvent être considérés comme des « Indiens » au sens de la *Loi constitutionnelle de 1867*. La Cour a toutefois refusé de se prononcer quant à l'obligation pour le gouvernement fédéral de leur fournir les services offerts aux Indiens inscrits conformément à la *Loi sur les Indiens*, qui sont aussi connus sous le nom

d'« Indiens inscrits »<sup>4</sup>, au chapitre de la santé, de l'éducation et des terres. Le gouvernement fédéral a interjeté appel de la décision. Selon une éminente avocate métisse, les répercussions de l'affaire « se résument à la question de savoir vers qui les Métis doivent se tourner... un dilemme classique au Canada : Les Métis relèvent-ils de la compétence fédérale ou provinciale? »<sup>5</sup>. Si le verdict de l'affaire est confirmé, cela signifiera que le gouvernement fédéral détient la compétence à l'égard des Métis, mais la façon dont il exerce cette compétence doit toujours être déterminée.

Il convient maintenant de noter que le fait d'avoir des pouvoirs législatifs n'oblige pas un gouvernement à agir. Le gouvernement fédéral a estimé pendant longtemps que les programmes hors réserve destinés aux Métis et aux Indiens non inscrits représentaient des choix stratégiques et non pas des obligations juridiques. Toutefois, à la lumière de ces débats juridictionnels et des attentes croissantes quant à la reconnaissance des droits des Métis, les gouvernements provinciaux continuent d'adopter la position selon laquelle la population vivant hors réserve relève de la compétence fédérale et mettent donc du temps à élaborer des politiques et des programmes.

En dépit du débat juridictionnel et de l'annulation potentielle de la décision dans l'affaire *Daniels*, les droits des Métis sont peu à peu confirmés par la Cour suprême du Canada. Par conséquent, la conciliation de l'existence de ces droits de manière responsable et pragmatique dans la fédération sera sous la responsabilité permanente d'AADNC qui se chargera de gérer les intérêts fédéraux et d'entretenir les relations fédérales avec les Métis et les Indiens non inscrits.

Dans le même ordre d'idées, même si le gouvernement fédéral n'a pas l'obligation légale d'offrir des programmes et des services aux Métis et aux Autochtones non inscrits, la décision rendue en 2013 par la Cour suprême à l'égard de la Fédération des Métis du Manitoba réitère le besoin de réconciliation proactive. Plus particulièrement, il est nécessaire d'établir des stratégies qui abordent les tensions et les différends historiques qui ont vu le jour avec la Confédération. Au moment de l'adoption de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique* en 1876, l'établissement de la rivière Rouge au Manitoba comptait 12 000 personnes, et environ 10 000 d'entre elles étaient des Métis. Aujourd'hui, il y a approximativement 420 000 personnes qui s'identifient comme Métis (cependant, le nombre de celles qui satisfont aux critères établis dans l'arrêt *Powley* reste inconnu), ce qui représente 30 p. 100 du total de la population autochtone, qui s'élève à 1,4 million de membres. La plupart des Métis (86 %) ont élu domicile dans l'Ouest canadien et l'Ontario, et la vaste majorité de ceux-ci (71 %) vivent dans des centres urbains. Les représentants des Métis continuent de se tourner vers les gouvernements fédéral et provinciaux,

---

<sup>4</sup> Il est important de souligner qu'« Indien inscrit » n'est pas un terme juridique et n'est pas employé dans les textes législatifs. Il sert à désigner les personnes qui figurent dans le Registre des Indiens créé en vertu de la *Loi sur les Indiens*.

<sup>5</sup> Jean Teillet, avocate de Vancouver spécialisée dans les questions relatives aux Métis, discutant de l'affaire *Daniels* lors de la Conférence de 2013 du Pacific Business & Law Institute.

par l'intermédiaire des systèmes judiciaires, pour faire respecter leurs « droits » et leur fournir des programmes et des services spécialisés.

En résumé, « ce qui est en cause ici est un grief d'envergure constitutionnelle qui remonte à près d'un siècle et demi. Tant que ce grief ne sera pas réglé, l'objectif de réconciliation et d'harmonie constitutionnelle, qui est reconnu à l'article 35 de la Charte et sous-tend l'article 31 de la *Loi sur le Manitoba*, ne pourra être atteint. Cette tâche inachevée de réconciliation entre les Métis et la souveraineté canadienne est une question d'importance nationale et constitutionnelle »<sup>6</sup>.

***3.1.2 Il faut tenir des forums bilatéraux et tripartites qui permettront d'offrir un espace propice aux discussions ouvertes, à l'établissement de relations et à l'élaboration de plans de travail pratiques afin d'améliorer les conditions socioéconomiques des Métis et des Indiens non inscrits.***

Pour répondre concrètement aux revendications des groupes autochtones fondées sur des droits, il faut assurer des communications régulières et formelles entre ces acteurs clés pour définir la façon dont le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux et territoriaux gèreront les demandes d'exploitation des ressources des collectivités lorsque les demandeurs ne sont pas visés par des obligations issues de traités.

Selon certains représentants aux tables de négociation, AADNC élabore des politiques et des programmes pour les Métis et les Indiens non inscrits dans une réalité juridique qui n'est pas claire, et les forums donnent l'occasion de connaître l'identité des Métis, leur emplacement et la façon dont les gouvernements fédéral et provinciaux peuvent répondre aux demandes de manière coordonnée. Par exemple, en juillet 2013, le Ralliement national des Métis et le Congrès des Peuples Autochtones, en collaboration avec des dirigeants d'autres organisations autochtones nationales, ont rencontré les premiers ministres du Canada pour discuter des enjeux auxquels font face les Autochtones qui vivent hors réserve. Parmi les priorités abordées figuraient la demande de mener une enquête nationale sur les filles et les femmes autochtones disparues et assassinées, la disponibilité de logements abordables pour les Autochtones hors réserve et la participation des gouvernements fédéral et provinciaux et du Ralliement national des Métis à l'élaboration d'une stratégie de développement économique à long terme des Métis. Les dirigeants du Ralliement national des Métis et du Congrès des Peuples Autochtones ont fait part des avantages de pouvoir discuter ouvertement de ces questions et que « cela aidera à créer une base solide pour aller de l'avant<sup>7</sup> ».

<sup>6</sup> Décision concernant la FMM, paragraphe 140.

<sup>7</sup> Lavallée, Betty Ann (chef nationale du Congrès des peuples autochtones). 2013. Observations lors de l'assemblée annuelle du Conseil de la fédération. Consulté le 6 août 2013 à <http://www.abo-peoples.org/caps-national-chief-betty-ann-lavallee-meets-with-canadian-premiers/>

Les forums fournissent un mécanisme afin de nouer une relation avec tous les acteurs – malgré les opinions divergentes à propos des sphères de compétence – qui favorise la confiance. De plus, ils offrent la possibilité de se concentrer sur des discussions concrètes et de mettre sur pied des mécanismes d'autogouvernance dans les institutions. Il s'agit de tables de discussion qui facilitent l'établissement de relations et la détermination de solutions pratiques dans un environnement trouble et un contexte politique et émotionnel souvent très chargé. Le besoin de ces tables est également justifié par le fait que le nombre de personnes qui s'identifient comme Métis s'accroît de façon spectaculaire, soit de 16 % entre les recensements de 2006 et de 2011.

Les études de cas ont également révélé que les Métis et les Indiens non inscrits se sont souvent sentis oubliés aux niveaux provincial et national. Les forums permettent donc de se pencher principalement sur les questions d'ordre politique touchant les Métis et ainsi de créer une relation de partenariat entre le gouvernement fédéral, les provinces et les populations de Métis et d'Indiens non inscrits. En juin 2013, la chef nationale du Congrès des Peuples Autochtones a déclaré en réponse à l'affaire *Daniels* que, selon elle, « la reconnaissance par la Cour de la question identitaire a donné [au Congrès des Peuples Autochtones] une occasion unique d'amorcer une nouvelle ère de collaboration plutôt que de poursuivre un processus judiciaire sans fin et coûteux. Cependant, nous pouvons seulement y parvenir si nous sommes prêts à mettre de côté le passé et à commencer par reconnaître que la *Stratégie pour les Autochtones vivant en milieu urbain* actuelle ne répond pas aux besoins de plus de 70 % des Autochtones vivant maintenant hors réserve. De plus, les jeunes autochtones représentent le groupe démographique qui croît le plus rapidement au Canada... Tout d'abord, nous devons instaurer un dialogue franc et ouvert au sujet des politiques et des programmes propres aux Autochtones qui abordent les questions relatives à la migration croissante des Autochtones à l'extérieur des réserves... Où sont les politiques et les programmes qui ciblent les Autochtones hors réserve dans les domaines des services à l'enfance et à la famille, du financement des stratégies de développement économique des collectivités, de la formation en milieu de travail et du perfectionnement des compétences, des services de justice et des services de santé? C'est ce dont nous devons discuter, car il s'agit de questions de grande importance et de grand intérêt pour les peuples autochtones...<sup>8</sup> ».

D'après un avocat siégeant à une table de discussion pour un gouvernement provincial, il faut tenir des forums de discussion et des forums de négociation pour deux raisons principales : 1) ils permettent d'établir des relations constitutionnelles claires et formelles par le biais d'ententes; et 2) ils répondent aux pressions immédiates exercées sur la relation. De même, les forums peuvent servir à tenir un large éventail de discussions, notamment sur :

---

<sup>8</sup> <http://www.abo-peoples.org/opinion-from-the-national-chief-of-the-congress-of-aboriginal-peoples-betty-ann-lavallee-where-do-we-go- from-here-canadas-forgotten-peoples/>

- la détermination de la collectivité historique de base – y compris des données démographiques et de l'étendue géographique;
- la détermination de l'équivalent contemporain des éléments susmentionnés;
- l'identification de chaque membre de la collectivité;
- la désignation d'un représentant contemporain approprié et la détermination du mandat interne et de l'organisme de ce représentant;
- l'étendue géographique des droits établis ou des revendications;
- la nature des droits ou des revendications;
- les limites relatives à l'exercice des droits établis ou des revendications (internes ou externes);
- la gérance des ressources en cause;
- les consultations ou les engagements concernant toute entente conclue avec des groupes externes, notamment les Premières Nations et d'autres groupes métis;
- la mise en œuvre et le fonctionnement – notamment l'utilisation des registres, les responsables des registres et les cartes d'identité;
- le besoin d'autres ententes, travaux ou recherches; et
- le respect de l'obligation de consulter de la Couronne.

Sans ces forums, les interviewés croient que le gouvernement fédéral fera face à des difficultés et même à la violence, par exemple, lors de l'aménagement de parcs nationaux et provinciaux sur le territoire contesté des Métis.

***3.1.3 Il est nécessaire de soutenir le développement des capacités pour accroître la capacité des organismes de Métis et d'Indiens non inscrits à représenter leurs membres de façon valable lors des discussions de réconciliation au niveau fédéral.***

Selon les interviewés, il est impossible de tenir des forums bilatéraux et tripartites constructifs en l'absence d'organismes de Métis et d'Indiens non inscrits qui font valoir les priorités de leurs membres. Cependant, la capacité de ces organismes à cet égard est tributaire en grande partie des fonds du PCIF, car le financement de la capacité organisationnelle de base n'a pas suffi pour élaborer des politiques organisationnelles, des procédures, des structures de gouvernance et des conceptions de programmes adéquates. Les mécanismes de développement des capacités appuyés par le financement du PCIF sont considérés comme nécessaires pour que les organisations puissent fournir des commentaires et une rétroaction au gouvernement fédéral, aux organismes et aux ministères sur les questions stratégiques et les programmes qui ont une incidence sur les Métis et les Indiens non inscrits.

Étant donné que cette population continue de s'accroître, il est prioritaire, pour les organismes représentatifs, de bénéficier d'un soutien considérable en matière de développement des capacités dans le cadre de leurs efforts d'autogouvernance. À l'heure actuelle, les organismes



sont aux prises avec des problèmes de gouvernance qui nuisent à l'atteinte de leurs objectifs de programme et de représentation. Certains organismes nationaux et leurs organisations affiliées font face à divers problèmes de gouvernance et de gestion interne, notamment des dettes financières substantielles ou des sommes importantes dues à la Couronne, des contrôles financiers inadéquats et une division interne entre les organisations affiliées de l'Est et de l'Ouest qui menace leur viabilité globale à long terme. La crédibilité des organisations affiliées est également perçue comme un problème à résoudre<sup>9</sup>.

Les participants aux études de cas ont signalé une incohérence entre la priorité et l'attention accordées aux Premières Nations par rapport aux Métis et aux Indiens non inscrits, à la fois du point de vue de la reconnaissance des droits à l'appui de la capacité de représentation et des programmes sociaux. Le soutien des capacités est considéré par ces organismes comme essentiel à des relations pacifiques et productives avec les gouvernements.

On juge également qu'il est essentiel de disposer de solides capacités pour que les organismes de Métis et d'Indiens non inscrits puissent assurer la prestation des programmes socioéconomiques concrets ciblés pour leurs membres afin d'améliorer les résultats en matière d'éducation, de santé et d'emploi. En outre, une récente étude menée par la Chambre de commerce du Canada a permis de cerner les possibilités et les défis uniques que présentent les Métis en vue de répondre aux besoins du marché du travail dans le secteur privé : « Les Métis sont jeunes, vivent en milieu urbain et sont très mobiles. Comparativement à la population autochtone en général, les Métis obtiennent de meilleurs résultats sur les plans économique, social et de la santé, ce qui fait d'eux une source de main-d'œuvre idéale à long terme... Toutefois, les résultats des Métis en ce qui touche l'éducation et le marché du travail sont moins positifs que ceux de la population non autochtone<sup>10</sup>. »

### ***3.1.4 Il faut assurer le financement d'un système d'inscription des Métis perfectionné permettant la surveillance de l'exploitation durable des ressources.***

Le débat théorique actuel sur l'identité des Métis, le territoire qu'ils occupent et leurs « droits » historiques est un discours d'une grande intensité qui met en évidence le contexte difficile dans lequel AADNC élabore des mesures en matière de politiques et de programmes. Les revendications de droits historiques sont illustrées par Jean Teillet, de Pape Salter Barristers and Solicitors :

---

<sup>9</sup> Direction générale des relations externes et avec les Autochtones : Présentation au SMA DPOS sur les relations avec les MINI et les politiques de base connexes, juin 2012.

<sup>10</sup> Chartier, Clément. juin 2013. « Métis Nation and Canada's Labour Development ». The Hill Times, p. 1. Consulté sur le site suivant : <http://www.metisnation.ca/wp-content/uploads/2013/06/draft-PDF2-Newsletter-July-2013.pdf>

« Les membres de la *collectivité* métisse pouvaient seulement adhérer à un traité s'ils convenaient de porter le statut d'"Indiens". Dans d'autres cas, on demandait aux Métis de s'identifier soit comme "Indiens" ou "Blancs". S'ils choisissaient de s'identifier comme membres de la collectivité métisse, ils n'avaient généralement pas le droit de participer à un traité. Le processus des traités servait non seulement à contenir et à définir les Indiens, mais également à éradiquer toute possibilité pour les Métis en tant que peuple. Après 1870, ce processus a été poursuivi lorsque le Canada a décidé de mettre en œuvre un mécanisme de délivrance de certificats pour éteindre les titres d'Indiens que les Métis pouvaient détenir. Ce processus a finalement été mis en œuvre en 1885. Cette démarche est significative, car même si la bureaucratie créée par le Canada n'est pas comparable à celle qu'a engendrée le département des Affaires indiennes afin de régler les Métis en tant que peuple, le document relatif aux certificats contient un registre complet des Métis qui vivaient dans le nord-ouest et qui utilisaient et occupaient le territoire. Suivant l'achèvement du processus de délivrance de certificats, les Métis ont pratiquement disparu des documents historiques. Aux yeux de l'État, les Métis étaient désormais invisibles<sup>11</sup>. »

Avant l'arrêt *Powley* de 2003, le concept de droit de récolte des Métis n'était pas reconnu par les gouvernements fédéral et provinciaux. À la suite de l'arrêt *Powley*, AADNC a pris l'initiative d'aider les organismes métis à identifier et à dénombrer leurs membres. La Cour suprême a fait remarquer dans sa décision que le rôle des tribunaux n'est pas d'identifier les Métis titulaires de droits ancestraux au cas par cas, mais qu'il est plutôt « urgent d'élaborer une méthode plus systématique pour l'identification des Métis titulaires de droits afin de faire appliquer les règlements sur la chasse » et ainsi d'éviter de longs litiges lorsque ceux-ci ne sont pas indispensables<sup>12</sup>.

Bien que l'identification exacte des titulaires de droits de récolte soit une priorité, les organismes métis et leurs membres soutiennent que, traditionnellement, les Métis étaient et continuent d'être une population très mobile. Les questions spatiales concernant l'étendue du territoire traditionnel appartenant aux collectivités métisses sont encore abordées dans la jurisprudence<sup>13</sup>. Cela pose des problèmes d'identification considérables lorsque les Métis migrent d'une province à l'autre; par exemple, pour la transférabilité des cartes de récolte légitimes entre les provinces et la détermination du territoire de récolte historique des Métis. De plus, même si des systèmes d'inscription ont été mis sur pied en Ontario, au Manitoba, en Saskatchewan, en Alberta et en Colombie-Britannique, certains organismes politiques métis font valoir qu'il est possible de prouver que les Métis ont également un droit de récolte dans d'autres provinces et territoires<sup>14</sup>.

---

<sup>11</sup> Teillet, Jean. 2009. Métis Law Summary. Pape Salter Teillet Law, p. 4 <http://www.pstlaw.ca/resources/MLS-2009%20FINAL.pdf>

<sup>12</sup> Barr et Schnuerer, 2005

<sup>13</sup> *Lavolette* (2005), *Belhumeur* (2007) et *Goodon* (2009).

<sup>14</sup> (Ralliement national des Métis, 2011).

En outre, depuis l'arrêt *Powley*, aucun droit de récolte commerciale n'a été attribué dans le cadre des litiges, mais cette question pourrait être soulevée dans les litiges à venir<sup>15</sup>.

Nonobstant la complexité des décisions stratégiques que doit prendre le gouvernement fédéral, d'autres ministères fédéraux – particulièrement la GRC et Environnement Canada – se tournent précisément vers AADNC afin de jouer un rôle de premier plan dans la détermination et la clarification des droits de récolte des Métis et de fournir de l'information sur les membres pour leur permettre d'adopter l'approche appropriée à l'égard des droits de récolte des Métis d'un point de vue de l'application de la loi et de la conservation.

AADNC a élaboré une approche pour aider le Ralliement national des Métis à dresser des listes provinciales des Métis fondées sur les critères de l'arrêt *Powley* en vue de la distribution des cartes de récolte aux membres approuvés de la collectivité. Environ 57 238 Métis ont été identifiés jusqu'à maintenant dans les cinq systèmes d'inscription provinciaux. Pour Environnement Canada, le suivi des Métis titulaires de droits de récolte est nécessaire à l'exploitation durable des oiseaux migrateurs – un dossier de compétence fédérale qui occupe aussi une place importante aux États-Unis et au Groenland – et à la protection de la biodiversité faunique.

Pour Environnement Canada (Service canadien de la faune), la compréhension de la récolte des oiseaux migrateurs par les collectivités métisses titulaires de droits est essentielle à leur récolte durable et à leur gestion continentale. Le Service canadien de la faune fournit une aide financière aux organismes métis pour qu'ils développent leur capacité à effectuer le suivi de la récolte des oiseaux migrateurs par le biais d'enquêtes. La plupart des organismes s'appuient sur les registres financés par AADNC pour obtenir des renseignements sur les exploitants et les récoltes. Qui plus est, Environnement Canada (Direction de l'application de la loi sur la faune) reconnaît également l'importance de tenir à jour des registres pour assurer l'uniformité des normes à l'échelle nationale et l'exactitude des renseignements.

Pour la GRC, la liste et les cartes de récolte subséquentes fournies par certaines des provinces facilitent les activités d'exécution de la loi<sup>16</sup>. Bien que les registres ne servent qu'à vérifier l'identité, ils ont été utiles pour négocier avec les Métis des protocoles d'entente en matière de récolte en Ontario (1 250 cartes de récoltes provinciales distribuées) et au Manitoba (5 157 cartes de récoltes provinciales distribuées). De même, en Alberta, les études de cas ont révélé que le registre albertain a aidé à placer des enfants métis dans des familles d'accueil métisses. Les partenaires fédéraux ont indiqué qu'ils sont tributaires de l'appui fourni au registre par AADNC.

Les registres peuvent également être utiles pour le gouvernement fédéral lorsqu'il engage des négociations en matière d'accommodement. Même si l'ensemble des lois, règlements et

---

<sup>15</sup> Ralliement national des Métis, 2011.

<sup>16</sup> Lignes directrices provisoires à l'intention des fonctionnaires fédéraux sur l'identification des Métis avec pour objectif d'établir la politique fédérale sur les droits de récolte des Autochtones.

politiques du gouvernement fédéral prévoient des mesures qui tiennent compte des droits ancestraux de récolte et qui assurent que ces droits ne sont pas violés de manière injustifiée, on a déterminé qu'avant les systèmes d'inscription des Métis il y avait « peu ou pas d'outils pour identifier un Métis pour les besoins de la mise en œuvre de ces mécanismes de réglementation<sup>17</sup> », car il revient à la collectivité autochtone de fournir la preuve d'un droit ancestral qu'elle revendique. Les registres de Métis offrent donc un outil pour identifier les membres de collectivités potentiellement titulaires de droits envers lesquels AADNC peut avoir une obligation de consulter lorsqu'il prévoit intervenir d'une façon qui pourrait porter atteinte à un droit prouvé ou revendiqué en vertu de l'article 35.

Il convient de noter que malgré l'existence d'un besoin réel d'identifier les membres métis afin de prendre en compte leurs droits de récolte, d'amorcer des consultations ciblées et possiblement de faciliter les négociations au niveau provincial, certains participants aux entrevues étaient d'avis que le concept d'une liste est insultant, car il place encore le gouvernement fédéral et les tribunaux dans la position de décider qui sont « les Métis ». Jean Teillet, une éminente avocate métisse, a écrit que « l'identité métisse est une source de confusion pour tout le monde. » D'après son évaluation, il existe deux types de personnes qui revendiquent l'identité métisse : celles qui se considèrent comme étant d'ascendance mixte et qui proviennent de n'importe où au Canada – y compris la zone métisse non historique du Canada atlantique – et celles qui retracent précisément leurs origines à la collectivité historique de la rivière Rouge. Pour certaines personnes qui s'identifient comme Métis, il s'agit d'une identité forgée par la culture, tandis que pour d'autres « il s'agit de la définition par défaut pour les personnes qui ne peuvent obtenir le statut légal d'Indiens et qui se voient refuser le statut de Blancs<sup>18</sup> ». Par conséquent, bien qu'il y ait un besoin évident de disposer d'un système d'inscription des Métis aux fins de la récolte, il existe certaines questions litigieuses quant à la notion d'identification.

## **3.2 Conformité aux priorités du gouvernement fédéral et aux résultats stratégiques ministériels**

**3.2.1** *Les objectifs globaux du PCIF cadrent bien avec les priorités du gouvernement fédéral et les résultats stratégiques du Ministère; AADNC n'a toutefois pas défini de résultats clairs et mesurables, d'où l'impossibilité d'évaluer l'harmonisation des résultats aux priorités stratégiques du gouvernement.*

Les objectifs du PCIF sont énoncés dans l'Architecture d'alignement des programmes sous le résultat stratégique « Gouvernement » et visent à contribuer « à une bonne gouvernance et à des relations de coopération avec les Premières Nations, les Métis, les Indiens non inscrits, les Inuits

<sup>17</sup> Lignes directrices provisoires à l'intention des fonctionnaires fédéraux sur l'identification des Métis avec pour objectif d'établir la politique fédérale sur les droits de récolte des Autochtones.

<sup>18</sup> Jean Teillet (2009 : 3) (<https://ejournals.library.ualberta.ca/index.php/aps/article/viewFile/11687/8920> )

*et les résidents du Nord*<sup>19</sup> ». Le PCIF est le principal instrument du gouvernement pour gérer les droits des Métis et des Indiens non inscrits de manière proactive en vue de parvenir à une réconciliation conforme aux directives de la Cour suprême du Canada par le biais d'une approche équilibrée, pragmatique et responsable. Cependant, il est important de mentionner que le programme comprend des objectifs clairs concernant les systèmes d'inscription des Métis et les activités de réconciliation, mais qu'aucun résultat concret ni stratégie de mesure du rendement n'a été clairement établi. Il est donc impossible d'évaluation l'harmonisation des résultats aux priorités gouvernementales.

### ***3.2.2 Les rôles de chaque ministère, y compris le rôle de chef de file d'AADNC, sont pertinents.***

Compte tenu des objectifs généraux des activités du PCIF et de l'initiative *Powley*, tout indique que les rôles et les responsabilités d'ordre général de chacun des ministères fédéraux en cause sont pertinents. Le rôle de chef de file du gouvernement fédéral, et plus précisément d'AADNC, a été jugé approprié pour les cinq principales raisons suivantes :

(1) Les négociations entourant l'entente constitutionnelle dans les années 1980 ont créé le besoin de tenir des forums tripartites. Sept processus tripartites sont amorcés dans six provinces à l'heure actuelle : un en Colombie-Britannique, en Alberta, en Saskatchewan, en Ontario et à l'Île-du-Prince-Édouard, et deux au Manitoba. Le coût total annuel de ces processus s'élève à 2 820 000 \$, et la moitié de cette somme est partagée avec les six gouvernements provinciaux. Les négociations portent principalement sur des questions socioéconomiques et la coordination des services destinés aux Métis. Comme AADNC est le ministère responsable de la gestion des questions relatives aux droits autochtones, son rôle de chef de file a été jugé approprié à cet égard.

(2) L'arrêt *Powley* de 2003, qui exigeait l'élaboration de politiques et de programmes plus clairs, et les autres affaires judiciaires susmentionnées ont donné à AADNC un mandat clair en ce qui concerne les Métis. De récents arrêts de la Cour fédérale et de la Cour suprême ont accru les attentes des Métis et des Indiens non inscrits en matière de programmes et de services.

(3) Les récents rapports sur les plans et les priorités du Ministère témoignent d'un engagement à favoriser le développement des capacités des organismes de Métis et d'Indiens non inscrits. De plus, en réponse à l'arrêt *Powley* de 2003 de la Cour suprême, le Ministère s'est également engagé à gérer les droits des Métis et à travailler « de concert avec les organisations autochtones sans but lucratif et présentant une forte représentation métisse afin d'établir un système de vérification objective des listes de membres et d'exploitants métis conformément à l'arrêt *Powley*<sup>20</sup> ». Le Ministère a mentionné dans ses rapports sur les plans et les priorités que ses

---

<sup>19</sup> Architecture d'alignement des programmes 2013-2014 d'AADNC.

<sup>20</sup> Rapport sur les plans et priorités 2010-2011 d'AADNC.

efforts en vue de répondre à ces priorités comprendront des relations tripartites et bilatérales, dans le cadre desquelles il offrira de l'aide financière par l'intermédiaire du programme de la Capacité organisationnelle de base et du PCIF. Le Ministère s'est engagé à renforcer les relations fédérales-provinciales et à améliorer les communications pour parvenir à une meilleure compréhension et élaborer une approche harmonisée fédérale-provinciale à l'égard des droits ancestraux des Métis<sup>21</sup>. Il est également déterminé à accroître la capacité de développement économique au sein des organismes de Métis et d'Indiens non inscrits en mettant en œuvre des stratégies trilatérales de développement économique. Dans les rapports sur les plans et les priorités de 2012-2013, le Ministère déclare également qu'il continuera d'offrir un soutien en matière de réforme constitutionnelle, de processus électoral et de gouvernance aux organismes de Métis et d'Indiens non inscrits afin qu'ils soient mieux en mesure de tirer profit des programmes et des services et de représenter leurs membres. Il continuera d'appuyer l'élaboration et la maintenance de systèmes de vérification objective des membres, notamment en collaborant avec l'Association canadienne de normalisation à la création d'approches et de normes pour évaluer les systèmes<sup>22</sup>. Finalement, AADNC est résolu à s'acquitter de sa responsabilité à titre d'interlocuteur fédéral en prenant la défense des organismes de Métis et d'Indiens non inscrits au sein du gouvernement pour veiller à ce que leurs intérêts soient pris en compte dans les questions de consultation et d'accommodement<sup>23</sup>. Dans le discours du Trône de 2011, le gouvernement s'est engagé publiquement à travailler de concert avec les collectivités autochtones, les provinces et les territoires pour surmonter les obstacles à la participation sociale et économique auxquels font face de nombreux Autochtones<sup>24</sup>.

---

<sup>21</sup> Rapport sur les plans et priorités 2011-2012 d'AADNC.

<sup>22</sup> Rapport sur les plans et priorités 2010-2011 d'AADNC.

<sup>23</sup> AADNC. Rapports ministériels sur le rendement de 2012, 2011-2012.

<sup>24</sup> Idem.

(4) Le rôle a évolué pour passer de premier point de contact entre les Métis et les Indiens non inscrits et le gouvernement fédéral (la relation politique bilatérale avec le Ralliement national des Métis et le Congrès des Peuples Autochtones) à la représentation des Métis et des Indiens non inscrits au sein du Cabinet pour que leurs enjeux et leurs préoccupations soient pris en compte (1985) en vue de trouver des moyens concrets d'améliorer les conditions socioéconomiques des Métis et des Indiens non inscrits. Selon les personnes rencontrées en entrevue, il est nécessaire de disposer d'un guichet unique bien coordonné pour que ces groupes collaborent avec le gouvernement fédéral à la gestion des revendications de droits.

(5) Les attentes accrues des Métis et des Indiens non inscrits à l'égard de la prestation de programmes et de services au niveau fédéral ou provincial confirment l'importance d'avoir un représentant du gouvernement fédéral qui travaille conjointement avec les représentants provinciaux pour gérer les attentes d'une manière coordonnée.

**3.2.3 *Les organismes représentatifs estiment que les activités financées par le PCIF ne cadrent pas bien avec les priorités des organismes représentatifs de Métis et d'Indiens non inscrits.***

Les entrevues auprès des partenaires fédéraux ont fait ressortir que les organismes de Métis et d'Indiens non inscrits dépendent de la liste des Métis établie selon les critères de l'arrêt *Powley* et fournie par AADNC pour mener leurs activités. Les partenaires fédéraux attendent d'autres indications de la part d'AADNC quant à la possibilité et à la façon d'incorporer d'autres programmes et services aux programmes existants. Selon un des interviewés, « les Métis continueront d'avoir recours aux tribunaux jusqu'à ce qu'[AADNC] détermine la façon de faire affaire avec les Autochtones ». Dans le même ordre d'idées, certains participants ont laissé entendre que les décisions d'AADNC étaient prises en réaction aux résultats juridiques au lieu de découler d'une compréhension exhaustive des besoins et des priorités en matière de réconciliation. Les évaluateurs ont cependant constaté que la GRC joue un rôle proactif en finançant un poste de liaison communautaire qui lui permet de ne pas seulement assurer le maintien de l'ordre, mais également d'accroître la sensibilisation, de forger des relations dans la collectivité et de réaliser des activités de sensibilisation et de mobilisation.

Malgré l'établissement de la responsabilité fédérale de gérer la relation avec les Métis et les Indiens non inscrits, de nombreuses questions restent encore sans réponse relativement à l'étendue des droits des Métis, par exemple : Les Métis ont-ils des droits ailleurs au Canada? La nature des droits ancestraux des Métis s'étend-elle au-delà de l'exploitation des ressources à des fins alimentaires? Y a-t-il des groupes métis qui pourraient présenter des revendications plausibles de droits de récolte commerciale et de titres autochtones? Les tribunaux accorderont-ils la même importance aux revendications de droits des Métis que celles des Premières Nations ou des Inuits? Cela démontre la nécessité de trouver un moyen grâce auquel les Métis et les Indiens non inscrits pourront collaborer avec le gouvernement pour régler ces incertitudes.

Autrement, ces questions seront peut-être tranchées dans le cadre des processus décisionnels des tribunaux.

Plusieurs organismes ont signalé que le financement restrictif ou inadéquat empêche la bonne harmonisation avec leurs priorités. Par exemple, un des organismes a décrit la portée des activités admissibles au financement dans le cadre de l'initiative *Powley* comme trop restrictive et le programme de la Capacité organisationnelle de base comme inadéquat et trop strict pour répondre à ses besoins. Un autre organisme a mentionné que les mécanismes du PCIF ne permettent pas d'offrir un financement adéquat pour les frais d'administration, y compris une fonction complète des ressources humaines, les indemnités de départ, les frais juridiques dans le cas de poursuites et d'autres fonctions de soutien : « *Les coûts des mécanismes qui sont censés appuyer les fonctions n'ont pas été réellement pris en compte.* »

Certains organismes étaient d'avis que les mécanismes ne sont pas harmonisés, car leur mise en œuvre exige une surveillance gouvernementale stricte et décourage les organismes bénéficiaires à prendre en charge leurs propres priorités en matière de développement. Un organisme a indiqué que, vu le niveau de surveillance gouvernementale, la proposition de financement devient pratiquement le document du gouvernement au lieu d'être celui de l'organisme : « *Les idées que nous proposons sont jugées comme prêtant trop à la controverse. On procède constamment à des révisions, et il y a dix niveaux d'approbation. Nous ne pouvons agir de manière indépendante et sommes trop contrôlés... Nous devons toujours nous assurer que notre programme bilatéral satisfait aux priorités actuelles du gouvernement.* » Il convient de noter que même si la littérature didactique nationale et internationale souligne la nécessité de disposer de plans de travail à long terme et d'un financement constant pour réaliser ces plans afin de faire des progrès en ce qui touche le bien-être socioéconomique des collectivités, les organismes représentatifs appuyés par AADNC sont principalement des entités politiques. Par conséquent, le point de vue des organismes et les activités voulues sont souvent incompatibles avec les priorités du gouvernement fédéral dans des domaines comme le soutien des activités de lobbying en matière de droits. En raison de cette mauvaise harmonisation inhérente, le Ministère et les bénéficiaires d'un financement doivent entreprendre des négociations substantielles pour veiller à ce que les activités permettent de réaliser des gains concrets pour les membres de la collectivité.

Un des organismes a associé le manque d'harmonisation entre le PCIF et les priorités de développement des collectivités des Métis et des Indiens non inscrits à l'absence d'infrastructure pour les Métis au sein du gouvernement fédéral. Il a fait remarquer qu'il existe une infrastructure de ce genre pour les Premières Nations, par exemple, les registres, la Direction générale de la santé des Premières Nations et des Inuits, et l'octroi d'un financement plus généreux aux fins des élections.



Le seul organisme qui a reconnu l'existence d'une certaine harmonisation avec les priorités des Métis et des Indiens non inscrits a signalé que le processus tripartite permettait aux Autochtones de mieux se faire entendre et d'aborder les priorités relatives à l'emploi. Cependant, le même organisme a indiqué aussi que les priorités soulevées dans le cadre du processus tripartite n'ont pas toujours donné lieu à des mesures et à des services concrets.

## **4. Constatations de l'évaluation – rendement (efficacité et efficience)**

---

### **4.1 Efficacité**

Dans l'ensemble, le financement des forums bilatéraux et tripartites, des célébrations culturelles, des activités commémoratives et des activités de réconciliation, de l'engagement communautaire des agents de la GRC, du développement des capacités organisationnelles des organismes représentatifs et de l'élaboration des systèmes d'inscription a permis de réaliser des progrès considérables : (1) les Métis ont obtenu le droit de récolter librement sans être soumis à aucune réglementation, y compris de récolter à longueur d'année, sur le territoire fédéral; (2) les Métis peuvent désormais entrer librement dans les parcs fédéraux, y compris se livrer à des pratiques spirituelles et à des cérémonies traditionnelles; (3) au cours des cinq dernières années, les Métis ont été graduellement reconnus comme un autre groupe clé au Canada auquel on devrait accorder des droits et qui, à ce titre, sont sollicités pour gérer l'environnement de concert avec les Premières Nations et les Inuits; (4) des plans de travail concrets dans le domaine socioéconomique ont été établis au niveau provincial pour répondre aux besoins des Métis et des Indiens non inscrits; (5) les organismes représentatifs ont accru leur capacité à représenter leurs membres et à leur offrir des services; et (6) le gouvernement fédéral a validé l'existence des Métis en leur fournissant un accès supplémentaire en matière de récolte, ce qui représente un pas important pour favoriser la réconciliation.

**4.1.1** *Les discussions et les négociations dans le cadre des forums bilatéraux et tripartites aident les partenaires : (1) à mieux comprendre les questions touchant les Métis et les Indiens non inscrits; (2) à gérer les demandes en matière de droits de manière uniforme; (3) à mettre en place des institutions d'autonomie gouvernementale; (4) à élaborer des stratégies de développement économique; et (5) à concevoir des programmes d'éducation appropriés sur le plan culturel pour favoriser la réussite des études secondaires.*

*Nota : L'évaluation précédente a permis de relever les principales réussites et difficultés découlant des forums bilatéraux et tripartites, mais, dans le cadre de la présente évaluation, il a été difficile de consulter les organismes représentatifs en raison de la méfiance accrue à l'égard du gouvernement fédéral attribuable aux récentes réductions du financement d'AADNC et de l'appel interjeté par le gouvernement fédéral dans l'affaire Daniels. En dépit de ces limites, il a été possible de formuler certaines observations générales en se fondant sur les études de cas sur les quatre organismes représentatifs, les entrevues auprès des partenaires fédéraux et provinciaux, et les rapports annuels sur les forums.*

L'évaluation précédente a révélé que l'Accord-cadre conclu entre le Canada et la Nation métisse, qui a été signé en 2005 par le Ralliement national des Métis et le gouvernement du Canada, ainsi que l'Accord de collaboration sur l'élaboration de politiques, signé en 2005 par le Congrès des Peuples Autochtones et le gouvernement du Canada, traduisent bien les énormes progrès réalisés dans les relations de ces organismes avec la Couronne. De plus, l'évaluation précédente a conclu que :

« Le Bureau de l'interlocuteur fédéral a joué un rôle déterminant dans l'élaboration d'une réponse réussie du gouvernement fédéral à l'arrêt *Powley*. Le Bureau a servi de point de cohésion exclusif, au sein du système fédéral, pour la gestion des droits autochtones des Métis, autant à l'externe qu'à l'interne. Lorsqu'on leur a demandé si l'initiative *Powley* avait réussi à permettre l'élaboration et la mise en œuvre d'une approche pangouvernementale coordonnée de gestion des droits autochtones des Métis, les représentants officiels des divers ministères fédéraux sondés ont tous répondu par l'affirmative. Un haut représentant chargé de l'application des règlements a indiqué que l'initiative constitue "possiblement la meilleure pratique exemplaire adoptée depuis de nombreuses années en matière d'intégration des ministères fédéraux". »

L'évaluation précédente avait démontré l'existence d'une approche fédérale coordonnée qui s'est toujours avérée solide dans le cadre de la présente évaluation. Les interviewés ont indiqué que les partenaires fédéraux sont très impliqués lors des forums bilatéraux et tripartites, qu'ils percevaient AADNC comme « un bon partenaire aux tables de discussion » et que le groupe de travail interministériel fédéral est utile à l'échange d'information. L'approche coordonnée des forums a été jugée extrêmement utile dans la mesure où elle permet aux représentants des gouvernements fédéral et provinciaux de comprendre les aspirations des collectivités des Métis et des Indiens non inscrits et de forger des relations solides avec les organes autochtones représentatifs : « le fait de s'asseoir à la table de négociation ou de discuter au téléphone chaque semaine avec les organismes nous donne une bonne idée de leurs besoins et des enjeux auxquels ils sont confrontés. »

La documentation du programme indique que les processus tripartites ont favorisé la création d'institutions d'autonomie gouvernementale dans les domaines de l'éducation, du développement économique, de la protection de l'enfance et de la justice :

Province	Éducation	Développement économique	Protection de l'enfance et de la famille	Justice	Autre
Alberta	Institut Rupertsland	Apetogosan			Société de logement urbain pour Métis
Manitoba	Institut Louis-Riel	Organisation sur le développement économique des Métis	Métis Child, Family and Community Services Agency Métis Generation Fund for Resource and Energy Development	Métis Justice Institute	Pemmican Publications pour la promotion des auteurs métis
Saskatchewan	Institut Gabriel-Dumont	Clarence Campeau Saskatchewan Métis Development Corp			
Ontario		Infinity Properties			

Les forums ont donné lieu à plusieurs réalisations clés (voir l'annexe A), qui ont permis de faire des progrès à l'égard des enjeux.

Parmi les autres répercussions des forums figurent la conception et la coordination des symposiums sur le développement économique des Métis tenus en 2009 et en 2010, et le travail en partenariat aux fins de l'élaboration d'un programme d'études approprié sur le plan culturel en vue de réduire les taux de décrochage.

Le premier processus multilatéral d'élaboration d'une stratégie de développement économique a été amorcé par le gouvernement du Manitoba, qui a invité le ministre Chuck Strahl à participer au processus avec la Fédération des Métis du Manitoba. Une table de discussion sur le développement économique des Métis a été établie pour surveiller la préparation de la stratégie et fournir une orientation à cet égard. Reconnaissant que le modèle manitobain était utile et nécessaire pour les organismes métis, le Bureau de l'interlocuteur fédéral a entrepris des discussions en vue d'élaborer des stratégies de développement économique similaires en

collaboration avec les gouvernements provinciaux et les organisations affiliées du Ralliement national des Métis de l'Ontario et de la Colombie-Britannique. Le travail d'élaboration des stratégies est maintenant terminé dans les organismes suivants :

Fédération des Métis du Manitoba	Terminé en 2007-2008
Nation des Métis de l'Ontario	Terminé en 2008-2009
Ralliement national des Métis	Terminé en 2009-2010
Nation métisse de la Saskatchewan	Terminé en 2009-2010
Nation métisse de la Colombie-Britannique	Terminé en 2009-2010

Ces initiatives ont mené au premier Symposium sur le développement économique des Métis tenu à Calgary en 2009 par l'honorable Chuck Strahl et ensuite par l'honorable John Duncan à Vancouver en 2011. Les réunions des ministres et des dirigeants métis découlent en partie du Protocole avec la Nation métisse (en anglais seulement), signé en 2008 par AADNC et le Ralliement national des Métis, dans lequel les deux parties s'engageaient à aborder diverses questions, et du Cadre fédéral pour le développement économique des Autochtones, qui représente un changement fondamental dans la manière dont le gouvernement du Canada appuie le développement économique des Autochtones. Depuis le lancement du Cadre, le gouvernement du Canada a investi plus de 45 millions de dollars par année dans le développement des entreprises autochtones, la participation des Autochtones aux projets d'exploitation des ressources et de développement énergétique à grande échelle, ainsi que dans l'accès des Autochtones au capital pour le développement des entreprises.

En ce qui a trait à l'élaboration d'un programme d'études, quatre des forums (Ontario, Manitoba, Alberta et Colombie-Britannique) travaillent activement à la conception de stratégies appropriées en matière d'éducation par le biais de l'élaboration de programmes post scolaires, du mentorat et de l'offre d'incitatifs visant à encourager la poursuite des études postsecondaires. Le PCIF aide précisément à financer des initiatives comme les programmes de *Passeport pour ma réussite* et le programme d'encadrement pour la réussite des études secondaires à l'intention des Premières Nations, des Métis et des Inuits qui cible les jeunes Autochtones vivant en milieu urbain.

Les principales difficultés liées à la réalisation de progrès concrets dans le cadre des forums comprenaient notamment :

- les niveaux d'endettement actuels des organismes continuent d'entraver la capacité d'avancer de manière productive;
- les organismes métis qui se font concurrence;
- les taux de roulement de personnel élevés, le leadership inégal et les désaccords au sein des conseils d'administration des organismes;
- les défis liés à la production de rapports et aux vérifications dans les organismes; et
- la gestion des attentes élevées des organismes à l'égard du financement et des programmes et, par conséquent, des paramètres des discussions et des négociations.

L'évaluation n'a pas permis de déterminer l'étendue des gains concrets réalisés au niveau communautaire grâce aux sept forums tripartites et aux deux forums bilatéraux. Cependant, les représentants provinciaux qui siégeaient à ces forums ont mentionné que, malgré les nombreuses questions juridictionnelles qui empêchent toujours de mettre en œuvre des activités plus concrètes, AADNC est perçu comme un bon partenaire à la table de négociation et qu'il était important pour tous les intervenants d'y voir des représentants fédéraux en vue d'établir la confiance et le respect « et de constater que le gouvernement est en réalité formé de gens ordinaires ». Les interviewés ont également signalé que les forums fonctionnent d'une manière similaire dans la mesure où ils visent des réalisations concrètes. Des modèles sont utilisés pour orienter les discussions qui comprennent la détermination des secteurs prioritaires à partir desquels les organismes représentatifs choisiront leurs priorités et négocieront ensuite ensemble les objectifs à long terme, les activités, les résultats attendus, le budget et la date d'achèvement prévu. De plus, selon les participants, les services fournis par les institutions créées dans le cadre du processus tripartite sont très utiles et d'une importance capitale pour les membres en plus d'avoir une grande valeur symbolique. Toutefois, d'après les études de cas, les organismes bénéficiaires ont défini le manque de financement pour les nouvelles initiatives comme un défi pour atteindre leurs objectifs.

***4.1.2 Le gouvernement fédéral déploie davantage d'efforts afin de reconnaître les contributions des Métis au Canada, mais l'aperçu général est qu'elles ne sont pas reconnues en règle générale au Canada.***

Une des activités du PCIF consiste à organiser des événements commémoratifs et à poser des gestes de réconciliation dans l'ensemble du Canada afin de reconnaître les contributions des Métis et de mieux comprendre l'histoire et la culture métisses au Canada (les activités réalisées depuis 2008 sont énumérées à l'annexe B).

L'Agence Parcs Canada a également comme mandat de faire mieux connaître l'histoire et la culture métisses et le fait par le biais d'activités portant sur le conte et le récit dans les parcs fédéraux. Son rôle à cet égard a été jugé approprié, car l'Agence occupe une position de choix pour encourager les Métis à interagir avec la population canadienne et lui raconter leur histoire. Cela a été jugé particulièrement important lorsqu'il fallait expliquer pourquoi les Métis ont des droits de récolte dans les parcs, car les interviewés ont indiqué la nécessité pour tous de comprendre que les droits prévus par le PCIF sont fondés sur l'histoire et non sur la race. Cependant, les entrevues menées auprès des représentants provinciaux ont démontré que la question de l'identité des Métis et de leur place au Canada revenait souvent dans le discours public en raison des affaires judiciaires en cours dans l'ensemble du pays et que la couverture médiatique montre le manque de compréhension de la part du grand public. Certains représentants provinciaux ont discuté des réactions indésirables découlant du manque d'empathie du grand public.

**4.1.3 Les bases de données d'inscription créées dans le cadre de l'initiative Powley donnent de bons résultats. Cependant, elles varient d'une région à l'autre et ne permettent pas de répondre aux questions identitaires des Métis vu le nombre et la complexité de ces dernières.**

L'évaluation précédente avait conclu ce qui suit :

« La composante de l'initiative *Powley* prévoyant l'élaboration de registres de membres était essentielle au respect des instructions données par la Cour suprême du Canada. Dans l'arrêt *Powley*, on pouvait lire : "Étant donné que les collectivités de Métis s'organisent de manière de plus en plus officielle et font valoir leurs droits constitutionnels, il est impératif que l'on normalise davantage les conditions d'inscription afin que les titulaires légitimes de droits puissent être identifiés." Les résultats de l'évaluation ont montré certains progrès réalisés à cet égard, et ce, bien que les registres en soient à des phases d'élaboration variées, selon les provinces, et qu'ils ne répondent pas encore tous aux mêmes normes en matière de rigueur. »

Du point de vue juridique, l'évaluation précédente indiquait également que « les experts en litiges du gouvernement fédéral sont d'avis que les registres s'avéreront d'une grande importance dans le règlement des litiges à venir. S'ils sont adéquatement constitués et tenus, ces registres offriront des éléments de preuve inestimables qui pointeront aux tribunaux les titulaires de droits de récolte ».

La récente évaluation a révélé que les bases de données d'inscription ont été mises en place dans le cadre de l'initiative *Powley* et sont fonctionnelles en Ontario, au Manitoba, en Saskatchewan, en Alberta et en Colombie-Britannique et qu'elles comptent maintenant environ 57 238 membres répondant aux critères de l'arrêt *Powley* dont l'inscription a coûté à AADNC approximativement un million de dollars par organisme chaque année (40 millions de dollars sur une période de neuf ans) ou 700 \$ par nouvel inscrit. Les systèmes d'adhésion permettent l'atteinte des cinq résultats suivants :

1. déterminer les personnes ayant le droit de voter et d'exercer une fonction au sein de l'organisme;
2. aider à déterminer et à surveiller les personnes qui ont accès aux programmes et aux services (il convient de noter que l'inscription aux registres ne donne pas accès aux programmes et aux services, mais facilite la négociation et fournit une preuve d'identité pour parvenir à des ententes);
3. faciliter les communications avec les membres des organismes;
4. identifier les membres qui ont des droits et des avantages particuliers; et
5. fournir des données statistiques à des fins d'élaboration de politiques.

Les entrevues et les études de cas ont confirmé que, malgré la mise sur pied de systèmes fonctionnels, il est nécessaire d'élaborer un système plus uniforme, plus crédible et plus pratique. Les études de cas ont également montré que les relations entre le Ralliement national des Métis et ses organisations affiliées qui gèrent les bases de données peuvent être difficiles. Des gains en efficacité pourraient donc être réalisés si AADNC collaborait directement avec ces organisations affiliées pour normaliser et tenir ces systèmes.

Pour s'inscrire en tant que Métis, il faut présenter une demande au Registre des Métis administré par l'organisation membre du Ralliement national des Métis de sa province de résidence. Chaque registre comprend ses propres formulaires et processus de demande. Les formulaires de demande peuvent généralement être téléchargés sur le site Web du Registre, obtenus en personne au bureau provincial ou dans les bureaux régionaux de l'organisation membre en question ou envoyés au demandeur par la poste. Cependant, les processus de demande actuels diffèrent entre les provinces et ne sont pas vérifiables. Les nouveaux registres entrent parfois en contradiction avec les systèmes d'inscription de membres préalables et non conformes à l'initiative *Powley* dans les mêmes organismes ainsi qu'avec les registres tenus par d'autres organismes de Métis et d'Indiens non inscrits qui ne sont pas membres du Ralliement national des Métis, et d'autres organisations autochtones représentatives qui œuvrent dans les mêmes domaines (par exemple, les registres de membres des organisations affiliées du Congrès des Peuples Autochtones).

À l'heure actuelle, les registres : (1) permettent aux membres de participer au processus de gouvernance de l'organisme représentatif; (2) fournissent un point de départ pour les négociations au niveau provincial visant à déterminer les droits de récolte; et (3) donnent une preuve d'ascendance pour accéder aux divers programmes et services régionaux et fédéraux. Les ententes signées avec l'Ontario et le Manitoba ont permis de distribuer 1 250 cartes de récolte en Ontario depuis 1999 et 5 157 au Manitoba depuis 2004. De plus, d'autres ministères fédéraux utiliseront possiblement la liste pour comprendre l'étendue des collectivités métisses et leurs données démographiques en vue de concevoir des politiques et des programmes plus ciblés. Les provinces ont commencé à explorer d'autres utilisations de la liste. Par exemple, l'Alberta se sert du système pour le placement d'enfants lors d'interventions les concernant et de leur prise en charge au sein de familles d'accueil métisses.

AADNC a dirigé le processus de mise sur pied des registres et accordé un financement à chacune des organisations affiliées du Ralliement national des Métis qui étaient alors responsables d'approuver les demandes d'adhésion en se fondant sur les critères établis dans l'arrêt *Powley*. Même si, au cours des entrevues, cette approche a été jugée plus efficace que la tenue d'un registre centralisé par le gouvernement fédéral et propice à une autonomie accrue des Métis, les représentants des provinces et des ministères fédéraux ont exprimé certaines préoccupations au sujet de la façon dont les évaluations des membres ont été menées et indiqué qu'il faudra réaliser une évaluation externe de chaque système de manière à ce que les provinces se sentent à l'aise d'utiliser la liste aux fins des négociations futures. AADNC cherche actuellement à financer cette



évaluation du système dans le but de rendre les cartes de membre vérifiables et utilisables comme des cartes de statut fournissant une solide preuve des origines des titulaires.

En 2008, l'Institut sur la gouvernance et le Bureau de l'interlocuteur fédéral ont réalisé un examen initial des systèmes d'adhésion dans le cadre duquel ils ont analysé cinq organisations affiliées régionales du Ralliement national des Métis : la Nation métisse de la Colombie-Britannique, la Nation métisse de l'Alberta, la Nation des Métis de l'Ontario, la Fédération des Métis du Manitoba et la Nation métisse du Labrador (désormais le Conseil communautaire Nunatukavut, qui n'est plus financé sous ce volet depuis la révision de ses critères d'adhésion qui le rendent maintenant inadmissible). Lors de cet examen, chaque base de registre s'est vu attribuer une cote en fonction d'indicateurs déterminés pour six éléments clés d'un système d'adhésion des membres ou des exploitants pouvant être vérifié objectivement : 1. des règles d'appartenance cohérentes et normalisées; 2. un processus d'inscription efficace et transparent; 3. un processus de révision et d'appel accessible et indépendant; 4. des renseignements protégés; 5. des procédures d'identification sûres; et 6. un ressourcement et un examen des procédures adéquats. À l'exception de la Nation métisse de la Colombie-Britannique, dont la cote était élevée, les organismes métis ont obtenu un résultat adéquat ou plus faible en ce qui touche la conformité aux normes de l'évaluation. Les conclusions générales de celle-ci indiquent que les bases de registre qui ont évolué plus rapidement que les autres présentaient des capacités internes supérieures comme un soutien précoce et solide en matière de leadership politique, une attention soutenue des registraires dans l'établissement de politiques et de procédures pour orienter le processus d'inscription, une attention accordée très tôt à l'affectation du personnel requis pour la gestion du registre, et une sensibilisation aux autres utilisations et à l'objectif plus général du registre en tant que fondement de l'organisme<sup>25</sup>.

Depuis cet examen initial, AADNC a continué de collaborer avec les organismes métis à l'élaboration de normes harmonisées entre les provinces en ce qui a trait aux registres. De plus, l'Association canadienne de normalisation travaille avec le gouvernement et les groupes métis financés à la préparation d'une méthode de vérification de la qualité et de l'intégrité de ses systèmes d'inscription. AADNC cherche à rendre les cinq systèmes d'inscription des Métis vérifiables de manière objective d'ici la date limite fixée en 2017<sup>26</sup>. Cependant, les participants aux entrevues ont souligné que l'évaluation pourrait entraîner la nécessité d'établir une approche plus normalisée qui obligerait probablement à révoquer certains membres, ce qui causerait davantage de tensions parmi les membres des collectivités métisses. Dans le même ordre d'idées, des tensions se font déjà sentir dans les organismes qui comprennent des membres préétablis ne satisfaisant pas au test *Powley*. Ces membres déplorent d'ailleurs que l'on sous-entende qu'ils ne sont pas véritablement des « Métis ». Pour répondre à cette difficulté, les organismes représentatifs ont créé des listes distinctes des membres non admissibles en vertu de l'arrêt

---

<sup>25</sup> Institut sur la gouvernance. 2008. *Review of the Métis Membership Systems: An Initial Assessment*.

<sup>26</sup> AADNC. 2012. Rapports ministériels sur le rendement de 2011/2012, <http://www.aadnc-aandc.gc.ca/fra/1351797851955/1351797915650>.

*Powley* pour ne pas rejeter ceux qui revendiquent le statut de Métis. Ces processus sont donc susceptibles de déstabiliser les intentions d'AADNC de renforcer les relations. À ce titre, le Ministère doit être disposé à mobiliser les organismes de Métis et d'Indiens non inscrits pour atténuer ce risque. Il existe également des défis à surmonter en raison de l'opposition du Ralliement national des Métis, qui a donné lieu à des retards.

Parmi les autres défis liés aux registres établis figure leur accessibilité géographique limitée. Comme l'a écrit un universitaire : « Les données indiquent que les Métis qui ont vécu dans ce vaste territoire qu'est le Nord-Ouest et qui l'ont utilisé et occupé étaient unis par des liens et formaient une grande société historique fondée sur la parenté, une économie commune et un mode de vie commun. La mobilité, une des principales caractéristiques de cette collectivité métisse, est le ciment qui a permis de maintenir un lien entre les résidents de ce vaste territoire<sup>27</sup>. » Toutefois, les registres sont limités par les frontières provinciales. Il faut se rendre dans son territoire d'origine pour présenter une demande d'adhésion. Selon Arsenault et Sharpe, qui ont écrit sur le sujet : « La croissance de la population métisse depuis 1996 (qui a presque doublé en date de 2006) suggère que ce groupe dissident de Métis est important et en pleine croissance. Bien qu'il soit possible d'interpréter l'accroissement du nombre de personnes qui s'identifient comme Métis comme encourageant dans la mesure où les Métis se sentent de plus en plus protégés et reconnus en s'identifiant, cette situation pose des défis statistiques considérables pour assurer un suivi précis des progrès socioéconomiques des Métis<sup>28</sup>. » De même, il faut recueillir beaucoup de renseignements documentaires pour vérifier l'identité métisse, et, selon certains, les demandes d'adhésion ont augmenté de manière importante à la suite des cas très publics portés devant de la Cour fédérale et de la Cour suprême. La présentation d'une preuve de l'identité est considérée comme un obstacle pour de nombreuses personnes, mais également comme le seul moyen d'éviter les surplus d'inscriptions et l'exercice frauduleux des droits de récolte.

Les organisations ont indiqué qu'elles ne disposent pas du financement et des ressources humaines nécessaires pour répondre au nombre de nouveaux demandeurs, ce qui entraîne des délais d'attente extrêmement longs avant que ces derniers puissent recevoir leur confirmation d'adhésion. De même, les documents examinés démontrent que les bases de registre requièrent un engagement financier à long terme afin de les rendre vérifiables et ainsi d'orienter les politiques de manière appropriée. Compte tenu du fait que les systèmes en sont à leurs débuts, des mécanismes de financement et des questions relatives aux capacités d'une année à l'autre, la mise en œuvre des systèmes et des processus et le maintien d'un personnel qualifié se sont avérés une tâche difficile. Jusqu'à maintenant, le montant du financement octroyé pour l'élaboration des systèmes d'adhésion objectifs de cette complexité s'élève à un peu moins d'un million de dollars par année par organisme (30 millions de dollars sur une période de sept ans). Un processus vérifiable de manière objective doit comprendre de nombreuses étapes pour le traitement de

---

<sup>27</sup> (<http://www.pstlaw.ca/resources/MLS-2009%20FINAL.pdf>)

<sup>28</sup> Arsenault et Sharpe, 2009.

chaque demande et être assorti de mécanismes régulateurs, d'employés compétents et d'une collecte de données rigoureuse. Les demandeurs ont souvent de la difficulté à fournir les renseignements requis par l'organisme ou ne sont pas en mesure de le faire, ce qui retarde le traitement de leur demande.

En revanche, en l'absence d'un cadre juridique et stratégique clairement défini aux fins de l'identification des Métis, le Ministère et les organismes métis risquent d'être aux prises avec un afflux important de demandes et plusieurs nouveaux organismes, qui présentent un risque élevé de litiges concernant la définition d'un Métis titulaire de droits.

D'après un avocat qui se consacre aux litiges touchant les Métis : « Après l'affaire *Daniels*, les gens se sont soudainement souvenus qu'ils étaient Métis<sup>29</sup>. » Ces événements, combinés aux systèmes d'inscription surchargés, créent un environnement à risque élevé pour la gestion des activités de récolte. De même, bien qu'il y ait eu environ 12 démarches infructueuses d'individus revendiquant leurs droits de Métis devant les tribunaux sur la côte Est<sup>30</sup>, il est possible que l'affaire *Daniels* incite davantage les gens à revendiquer des droits par le biais des organismes ou des tribunaux.

#### ***4.1.4 Certains renseignements indiquent un accroissement de la capacité des organismes représentatifs, particulièrement dans les organismes les plus viables dont les taux de roulement sont faibles.***

Les études de cas ont révélé que les processus du PCIF et l'initiative *Powley* ont aidé les organismes à accroître leur efficacité dans le cadre de leurs fonctions essentielles, mais ont moins bien réussi à les appuyer dans l'établissement d'objectifs et de priorités et le renforcement de la responsabilisation. Néanmoins, dans quelques cas, comme lors des négociations tripartites avec la Fédération des Métis du Manitoba, les organismes améliorent de plus en plus leur gouvernance et peuvent offrir des services complets à leurs membres et adaptés à leurs besoins. L'une des tables de négociation tripartite les plus anciennes, celle de la Fédération des Métis du Manitoba, a créé l'Institut Louis-Riel en 1995 et a supervisé le transfert des Services à l'enfant et à la famille, de la province du Manitoba à la Régie des services à l'enfant et à la famille des Métis, de 2004 à 2006. Par contre, la table de négociation tripartite de la Saskatchewan continue d'éprouver des difficultés attribuables aux politiques régionales comme l'avait relevé la précédente évaluation. Dans l'ensemble, les tendances relatives à la capacité organisationnelle se présentent comme suit :

---

<sup>29</sup> Présentation d'un avocat chargé d'une affaire judiciaire locale concernant les droits de récolte des Métis lors de la conférence de 2013 du Pacific Business & Law Institute.

<sup>30</sup> Jason Madden de Pape, Salter Teillet Barristers and Solicitors.

- Rendement des fonctions financières : Les organismes ont bénéficié d'une aide financière, notamment de l'élaboration de manuels des politiques, de la mise en œuvre de meilleurs contrôles de gestion financière, de la réalisation d'évaluations de l'état actuel des finances et des ressources humaines et de l'établissement de liens entre les données en ressources humaines concernant les employés aux systèmes d'administration automatisés de la paie.
- Capacité à établir des objectifs et des priorités : Les organismes ont signalé que le soutien reçu par le biais des processus du PCIF a contribué à ce secteur en facilitant notamment l'élaboration d'un plan stratégique et d'une stratégie de développement économique. Cependant, on a fait remarquer que, d'une année à l'autre, la nature du financement des processus bilatéraux nuit à la capacité des organismes de prévoir les résultats à long terme. Le manque de financement prévisible représente l'un des plus grands obstacles que doivent surmonter les organismes dans leurs efforts visant à favoriser un développement socioéconomique durable.
- Responsabilisation à l'égard des membres et du gouvernement fédéral pour le financement : Le soutien offert grâce au PCIF et à l'initiative *Powley* a aidé les organismes à rendre des comptes à leurs membres. Par exemple, un des organismes a tenu un atelier sur la gouvernance, la représentation et la responsabilisation des Autochtones et prévoit tenir des séances de discussion ouverte avec ses organisations affiliées régionales. Un autre organisme a réussi à élaborer des outils afin d'être davantage responsable dans ses déclarations aux citoyens et au gouvernement et de consulter les collectivités pour améliorer sa base de registre.

Toutefois, un organisme s'est dit d'avis que les restrictions relatives au financement des programmes bilatéraux constituent un obstacle à la responsabilisation à l'égard des organisations affiliées, par exemple, lorsqu'il souhaite consulter ses organisations affiliées au sujet d'affaires en cours en matière de droits. AADNC ne couvrira pas les frais de déplacement à cette fin. Un autre organisme a mentionné qu'il est maintenant plus responsable, mais qu'il considère les nombreux rapports exigés par le gouvernement fédéral comme un défi.

Au niveau provincial, les participants aux entrevues ont signalé que la transparence et la responsabilisation des organismes demeurent un énorme défi pour les organismes, particulièrement dans les provinces où il y a divergence dans les positions arrêtées. Les interviewés ont relevé certains problèmes liés aux élections et au financement des dirigeants. Par exemple, en Saskatchewan, le rapport Hallux de 2011 était nécessaire vu les luttes politiques au sein de la population métisse et des accusations de fraude à l'endroit des dirigeants. Il a mis en lumière la piètre qualité du suivi et des rapports financiers, mais n'a pas permis de corroborer les allégations de fraude.

- Gouvernance organisationnelle : Les organismes ont déclaré que des progrès ont été réalisés au chapitre du renforcement de la gouvernance organisationnelle grâce à l'amélioration des processus de gouvernance interne par la création d'un manuel des politiques pour les opérations, la séparation des fonctions politiques et des fonctions administratives, la prestation d'une formation sur la gouvernance aux membres du conseil, la réalisation de recherches sur les questions relatives à la gouvernance et l'élaboration de règlements administratifs, de règles d'appartenance, de politiques et de procédures.

Un organisme a indiqué qu'il revient à AADNC en dernier ressort de décider de ce qui peut être financé dans ce domaine. Il a mentionné qu'il est interdit d'offrir le même atelier pendant deux années consécutives. Un autre a dit que les processus du PCIF et l'initiative *Powley* n'ont fait aucune différence dans sa gouvernance organisationnelle, puisqu'il avait déjà établi ces structures avant le lancement des processus.

- En dépit des gains faits au chapitre de la capacité, certaines préoccupations majeures ont été soulevées par les participants aux entrevues et les organismes représentatifs au sujet de la viabilité des organismes et de leur aptitude à représenter leurs membres de façon efficace à long terme. Ces organismes ont indiqué qu'il leur était difficile de trouver d'autres sources de revenus et qu'ils étaient incapables avec leurs niveaux de financement actuels de s'acquitter des responsabilités que les gouvernements fédéral et provinciaux et leurs membres s'attendent qu'ils assument. Les études de cas ont révélé que les organismes représentatifs ont beaucoup de mal à attirer et à conserver des employés qualifiés en raison de la situation incertaine du financement et du contexte dans lequel ils exercent leurs activités, lequel comprend l'élection des membres du conseil tous les quatre ans. Ces capacités limitées rendent les organismes instables en soi, car elles peuvent entraver la capacité organisationnelle. Certains organismes cherchent à accroître leur financement par le biais d'approches novatrices (p. ex., le programme Mother Earth de la Fédération des Métis du Manitoba qui comprend notamment le recyclage de matelas) et de partenariats avec le secteur privé.

Selon des études qui font autorité sur le développement des capacités, le meilleur moyen de développer la capacité organisationnelle consiste, pour l'organisme, à prendre lui-même en charge le processus plutôt que de le laisser intervenir des facteurs externes (voir, par exemple, *Capacity, Change and Performance*, de Baser et Morgan [2008], disponible à [www.ecdpm.org](http://www.ecdpm.org)). L'étude de Baser et Morgan et d'autres aussi (voir, par exemple, *A Results-Oriented Approach to Capacity Change*, de Boesen et Therkildsen [2005], disponible à [www.evaluation.dk](http://www.evaluation.dk)) laissent entendre que le développement de la capacité organisationnelle de manière semblable à ce que le PCIF vise à favoriser doit s'échelonner sur une période de 10 ans ou plus. Dans les milieux internationaux du développement, le développement des capacités est reconnu comme un processus à long terme qui ne permet pas l'assujettissement à des pressions d'exécution strictes, l'application de solutions rapides et l'obtention de résultats à court terme.

Un ensemble croissant de documents souligne que les modèles de rechange permettent d'aborder les problèmes sociaux et économiques profondément enracinés auxquels font face des groupes marginalisés comme les jeunes Autochtones. Selon un de ces modèles, appelé *Collective Impact*, les changements sociaux à grande échelle nécessitent des interventions globales coordonnées entre les divers secteurs plutôt que des initiatives isolées menées individuellement par les organismes (voir « Collective Impact », *Stanford Social Innovation Review*, hiver 2011, de Kania et Kramer, disponible à [www.ssireview.org](http://www.ssireview.org))<sup>31</sup>. Parmi les pratiques exemplaires à prendre en considération pour le PCIF figure l'élaboration de plans de développement des capacités à long terme pour chaque organisme appuyé, comprenant la capacité d'effectuer un suivi des gains de capacités réalisés par chacun des organismes<sup>32</sup>.

**4.1.5 Les activités de recherche financées par le PCIF permettent d'enrichir l'ensemble des connaissances sur les questions touchant les Métis et les Indiens non inscrits, mais l'information pourrait être organisée et communiquée de manière plus efficace.**

À maintes reprises, le PCIF a soutenu le financement des professeurs d'université et de leurs étudiants, ainsi que des organismes représentatifs et des sociétés d'experts-conseils afin de mener des recherches pertinentes permettant d'obtenir des données probantes à des fins d'élaboration de politiques. Cependant, les bénéficiaires d'un financement en matière de recherches interviewés se sont plaints des échéances imposées dans les contrats et de la façon dont les recherches sont communiquées et conservées lorsqu'elles sont terminées. Voici quelques-uns des thèmes de recherche qui ont été financés :

- le système d'inscription des Métis, y compris les normes et les options stratégiques;
- le projet sur les nouvelles réalités des Métis, des Indiens non inscrits et des Autochtones vivant en milieu urbain visant l'élaboration d'un nouveau programme de recherches stratégiques;
- le bien-être des collectivités du Canada ayant une population métisse importante;
- les pratiques exemplaires en matière d'éducation à l'extérieur des réserves;
- les pratiques exemplaires pour la prestation de services de santé hors réserve;
- les options stratégiques possibles pour l'autogouvernance des Métis;
- la définition des collectivités métisses contemporaines;
- les cadres de développement économique;
- les schémas de l'urbanisation et des mouvements migratoires; et
- la gestion de la mise en œuvre des droits autochtones chez les Métis et les Indiens non inscrits, y compris des questions relatives à la représentation et à la dissidence.

<sup>31</sup> Les fondements de ce modèle sont évidents dans l'étude de cas sur le Conseil autochtone de Winnipeg.

<sup>32</sup> AADNC n'a pas nécessairement à se tourner vers des exemples à l'échelle internationale, car certains des modèles les plus novateurs ont été mis à l'essai par des organisations canadiennes. Voir, par exemple, les travaux de la Fondation de la famille J. W. McConnell (<http://www.mcconnellfoundation.ca/fr>).

Les participants aux entrevues ont déclaré qu'AADNC « a poursuivi des recherches et a établi une approche intellectuelle et scientifique de façon très proactive », mais les raisons pour lesquelles le Ministère a financé les recherches n'étaient pas claires. Des questions ont été soulevées, à savoir quels objectifs qu'AADNC souhaite atteindre grâce à la recherche et si ses travaux apportent réellement une contribution. L'équipe d'évaluation n'a pu démontrer dans quels secteurs la recherche était appliquée de manière systématique à l'élaboration de politiques ou de programmes.

#### ***4.1.6 L'évaluation a permis de relever un certain nombre d'autres répercussions communautaires.***

***L'initiative Powley permet d'accroître la fierté et l'enthousiasme des Métis concernant leur héritage :*** Selon certains représentants provinciaux, on ne sait pas exactement à l'heure actuelle si les pratiques de chasse ont véritablement augmenté suivant la distribution de cartes de récolte. Toutefois, les données empiriques révèlent un consensus selon lequel les gens sont plus ouverts à discuter de leur héritage et plus positifs à cet égard.

***Les coordonnateurs de la GRC qui sont financés par le biais de l'autorisation visant la réconciliation et la gestion proactive des droits ancestraux des Métis et qui sont placés dans les collectivités favorisent l'engagement communautaire plutôt que la prise de mesures punitives :*** Les agents qui se trouvent dans les collectivités et les autres qui disposent d'un bureau dans les immeubles des organismes représentatifs permettent de mieux comprendre diverses questions relatives à la sécurité des collectivités et d'améliorer la collaboration à cet égard.

***Le financement des projets de recherche a permis aux collectivités engagées de découvrir leur propre histoire :*** Le financement de la recherche avait initialement pour but de fournir au gouvernement fédéral les renseignements nécessaires à la prise de décisions stratégiques éclairées. Cependant, les universitaires financés par le PCIF cherchent à inclure les membres des collectivités dans leurs recherches en tenant également des ateliers communautaires d'échange d'information et en sollicitant leur contribution, lorsque possible, dans le cadre de la collecte des données. Certains des universitaires subventionnés qui ont été rencontrés en entrevue ont recommandé de désigner cette démarche comme une pratique exemplaire qui pourrait devenir une pratique régulière si les échéances des recherches pouvaient être prolongées. Une des grandes difficultés liées à la réalisation des recherches dans le cadre du PCIF étaient les échéances souvent imprévisibles et lointaines des contrats de financement, et les délais d'exécution serrés qui correspondaient à des périodes inopportunes de l'année scolaire. On a également signalé que le PCIF pourrait en faire beaucoup plus afin de faire une synthèse des recherches menées et de les communiquer pour qu'elles soient plus utiles aux collectivités, aux gouvernements fédéral et provinciaux et au milieu universitaire en général.

Un des résultats négatifs imprévus est l'inquiétude relative à la dépendance de certains organismes représentatifs à l'égard du financement du PCIF pour exécuter leurs activités de base. Selon les études de cas et les entrevues, on croyait que les organismes seraient enclins à fermer leurs portes compte tenu des réductions prévues du financement fédéral. Un des participants aux entrevues a mentionné qu'« au début, on encourageait les organismes à créer une structure de gouvernance qui pourrait ne pas être viable sans un soutien permanent du gouvernement fédéral ».

## 4.2 Conception et prestation du programme

### *4.2.1 Il faut améliorer la coordination des efforts dans le cadre de diverses activités financées par le PCIF.*

Les participants aux entrevues ont relevé des domaines dans lesquels les activités de recherche, les événements commémoratifs et les activités des organismes des partenaires fédéraux pourraient être mieux interreliés et être davantage axés sur la collaboration afin d'améliorer le rendement du programme. Il y a été suggéré qu'il serait utile de tenir un symposium annuel sur les conclusions des recherches comprenant les collectivités métisses et une plateforme centralisée en ligne, car cela permettrait de diffuser les recherches, de mettre à jour les affaires judiciaires, de donner un aperçu des plans de travail bilatéraux et tripartites et des progrès accomplis à cet égard, de tenir des forums de discussion et, pour les intervenants, d'établir des liens entre eux.

Les participants ont également signalé que la dissolution du Bureau de l'interlocuteur fédéral et le transfert subséquent du PCIF à la Direction des politiques et de l'orientation stratégique d'AADNC représentaient un défi pour le maintien d'une approche coordonnée. Les partenaires fédéraux, le personnel d'AADNC, les représentants provinciaux et les organismes représentatifs estiment que le rôle de l'interlocuteur fédéral est amoindri et est passé d'un poste à vocation politique perçu comme important du Bureau du Conseil privé à un sous-programme d'AADNC. Il a été fait mention que lorsque la Direction générale faisait partie du Bureau du Conseil privé, le Bureau relevait directement du ministre par l'intermédiaire d'un agent de liaison. Le rapport hiérarchique direct était utile, particulièrement lors de négociations entre plusieurs parties. La liaison est demeurée intacte après que le poste a été intégré à AADNC, mais les participants jugent que, depuis la dissolution du Bureau de l'interlocuteur fédéral, l'ajout de formalités administratives gêne le rôle de l'interlocuteur fédéral, faisant en sorte qu'il est de plus en plus difficile de travailler avec le PCIF et d'obtenir des mises à jour sur la démarche que devraient suivre les partenaires fédéraux pour faire avancer le mandat horizontal.



**4.2.2 *Les difficultés relatives à l'atteinte des objectifs actuels du programme mettent en évidence la nécessité de déterminer si le PCIF, dans sa conception actuelle, est l'approche appropriée pour l'avenir.***

Certains participants aux entrevues sont d'avis qu'un programme centralisé permet d'élaborer des politiques stratégiques et de renforcer les relations fragiles, mais estiment, en revanche, que, si l'on veut améliorer davantage le bien-être socioéconomique des individus de manière concrète, les régions seraient mieux placées pour élargir la portée de certains de leurs programmes et services actuels. Le débat stratégique se présente comme suit : Le PCIF est unique par rapport à la façon dont AADNC mène généralement ses activités. Ce programme centralisé permet d'élaborer des politiques, de défendre des intérêts, de mener des négociations et d'offrir des programmes et des services de développement des capacités aux organismes représentatifs qui, en théorie, peuvent ensuite fournir des programmes et des services spécialisés à leurs membres. Normalement, chacune de ces activités de programme serait exécutée par un secteur distinct ou une direction générale différente, mais le PCIF est considéré comme un « guichet unique pour les Métis et les Indiens non inscrits ». Selon certains, cette approche est nécessaire au maintien d'une relation stratégique de haut niveau avec les organismes représentatifs afin d'établir la confiance. Cependant, d'autres étaient d'avis que le Ministère devrait envisager d'élargir les programmes et les services régionaux ciblés pour inclure les Métis et les Indiens non inscrits plutôt que d'avoir un programme centralisé. Cette approche serait moins centrée sur le maintien de relations de haut niveau avec les groupes représentatifs et la participation aux forums dont l'orientation est souvent très politique, et serait davantage axée sur la fourniture aux membres désignés des collectivités de certains des programmes et des services auxquels ont accès les collectivités des réserves et les collectivités inuites.

De plus, les priorités des organisations autochtones ne sont pas tout à fait claires, car parallèlement aux pressions simultanées exercées pour défendre les droits et plaider en faveur de leur reconnaissance, les efforts sont axés sur l'élaboration de programmes visant à améliorer le bien-être socioéconomique. À l'heure actuelle, les études de cas ont révélé que certains organismes sont incapables d'offrir des programmes et des services de manière très active, car ils se préoccupent davantage de soutenir les dossiers de litiges, de défendre les intérêts aux niveaux provincial ou territorial et national, et de fournir une rétroaction aux divers ordres de gouvernement sur les politiques et les programmes gouvernementaux existants ou proposés.

**4.2.3 *Les attentes à l'égard des résultats du programme ne sont pas claires, compte tenu particulièrement des changements dans la gouvernance et l'orientation des activités du PCIF.***

AADNC, Environnement Canada, l'Agence Parcs Canada et la GRC se sont conjointement donné comme mandat de mettre en œuvre « une approche proactive pour la réconciliation et la gestion des droits ancestraux des Métis qui est conforme à l'intention du gouvernement de maintenir le calme et l'ordre en gérant les questions relatives aux droits autochtones et d'éviter les litiges et le processus judiciaire ». Cependant, les diverses formulations des objectifs, des activités et des résultats attendus pour tous les partenaires fédéraux et plus particulièrement le PCIF d'AADNC indiquent le besoin de réviser et de consolider les documents de base du programme sur la mesure du rendement.

Étant donné que le PCIF ne relève plus de la compétence du Bureau de l'interlocuteur fédéral, la relation politique propre à ce programme n'est plus, et l'existence d'un lien solide avec le Cabinet est improbable. Même si l'on continue de miser sur l'amélioration des conditions socioéconomiques, l'accroissement de l'autonomie et la réduction de la dépendance, les interviewés sont d'avis que les organismes sont tributaires d'AADNC pour le financement de leurs activités de base et les programmes socioéconomiques ciblés offerts. Compte tenu du récent transfert du Bureau de l'interlocuteur fédéral sous les programmes sociaux, AADNC n'a toujours pas établi la façon dont il pourrait appuyer l'amélioration du bien-être socioéconomique des organismes des Métis et d'Indiens non inscrits. Des tensions persistent entre les diverses activités du programme pour ce qui est d'éviter les litiges, d'engager des procédures, de développer les capacités des organismes de Métis et d'Indiens non inscrits (ce qui permet également d'améliorer la capacité des organismes de Métis et d'Indiens non inscrits d'engager une procédure contre AADNC), de représenter les intérêts des organismes de Métis et d'Indiens non inscrits, de mener des recherches à l'appui des litiges, de forger des relations de coopération, de financer un registre et finalement d'améliorer les résultats socioéconomiques de ces populations.

Un cadre intégré de gestion et de responsabilisation axé sur les résultats et de vérification axé sur les risques a été élaboré en 2008, mais l'évaluation n'a révélé que peu d'éléments de preuve indiquant que le programme permet le suivi, la surveillance et l'évaluation de ses activités et de son rendement de façon routinière et organisée. Voici les divers objectifs et les résultats attendus du PCIF et du mandat de l'interlocuteur fédéral :

### **Objectifs divers du programme**

- Forger et entretenir des relations fondées sur la confiance et le respect entre les Métis, les Indiens non inscrits et les Autochtones urbains ainsi que le gouvernement du Canada (documents initiaux, CGRR, 2010).
- Agir de manière proactive et travailler en collaboration avec tous les intérêts en cause et être perçu comme tel, et développer, si possible, une compréhension commune des répercussions et de la portée de la décision et des questions connexes (documentation du programme).

- Clarifier les enjeux, recueillir le point de vue des intervenants et faciliter l'élaboration de politiques éclairées et durables sur un processus de gestion harmonieuse des questions relatives aux droits ancestraux des Métis (documentation du programme).
- Cerner les possibilités d'améliorer les conditions socioéconomiques des Métis sans donner l'impression que ces programmes sont fondés sur des droits et des privilèges (documentation du programme).

### **Résultats attendus divers**

- Maintenir le calme et l'ordre en gérant les questions relatives aux droits autochtones, éviter les litiges et le processus judiciaire, et transférer le portefeuille des litiges avec les Métis et les Indiens non inscrits du ministère de la Justice à Affaires autochtones et Développement du Nord Canada (documents initiaux, 2010).
- Établir des relations fondées sur la confiance, le respect, la compréhension, le partage des responsabilités, l'imputabilité et le dialogue (CGR 2014-2015).
- Relations de travail avec les organisations autochtones nationales, provinciales et régionales hors réserve (documentation du programme).
- Bonne gouvernance et relations de coopération (AAP 2013-2014).
- Améliorer le bien-être socioéconomique des Métis, des Indiens non inscrits et des Autochtones vivant en milieu urbain (modalités, Architecture d'alignement des programmes 2008-2013, CGRR).
- Trouver des moyens concrets d'améliorer les conditions socioéconomiques des Métis et des Indiens non inscrits (modalités).
- Participation accrue des Métis et des Indiens non inscrits à l'économie canadienne (documentation du programme, CGRR).
- Accroître la participation des Métis à l'économie canadienne (documentation du programme).
- Accroissement de l'autonomie (modalités).
- Réduction de la dépendance (modalités).
- Amélioration de la coordination de la prestation des programmes fédéraux (CGRR).
- Augmenter la participation à l'administration publique – accroître la contribution et l'influence des Autochtones dans les principaux dossiers d'importance pour eux (CGRR).
- Recherches juridiques et historiques pour mieux déterminer l'étendue de l'exposition fédérale sur le plan juridique (documentation du programme).
- Meilleure compréhension des Métis et des Indiens non inscrits et de leurs besoins par le gouvernement fédéral et détermination des chevauchements dans les programmes (CGRR).

- Meilleure compréhension des besoins et des priorités des Métis, des Indiens non inscrits et des Autochtones hors réserve par le gouvernement fédéral et détermination des chevauchements dans les programmes (documentation du programme).
- Capacité accrue à défendre les intérêts des organismes de Métis et d'Indiens non inscrits (CGRR).
- Capacité accrue à défendre les intérêts des Métis, des Indiens non inscrits et des Autochtones hors réserve, et meilleure compréhension des enjeux pertinents (documentation du programme).
- Capacité accrue à représenter et à défendre les intérêts des membres (CGRR).
- Meilleure compréhension des enjeux pertinents (CGRR).
- Meilleure compréhension des Métis et des Indiens non inscrits et de leurs besoins par d'autres ordres de gouvernement (CGRR).
- Changements d'orientation fondés sur des faits – capacité accrue à répondre aux besoins des Autochtones (CGRR).
- Amélioration des relations et de la coordination fédérales-provinciales au sujet des questions touchant les Métis et les Indiens non inscrits (documentation du programme).
- Meilleure compréhension des Métis, des Indiens non inscrits et des Autochtones hors réserve et de leurs besoins par d'autres ordres de gouvernement (documentation du programme).
- Capacité accrue à représenter et à défendre les intérêts des membres (documentation du programme).
- Amélioration de la coordination de la prestation des programmes fédéraux, et changements d'orientation fondés sur des faits (documentation du programme).
- Capacité accrue à répondre aux besoins des Autochtones (documentation du programme).
- Participation accrue à l'administration publique, et contribution et influence plus marquées des Autochtones dans les principaux dossiers d'importance pour eux (documentation du programme).
- Participation accrue des Métis, des Indiens non inscrits et des Autochtones hors réserve à la gestion des affaires publiques (documentation du programme).
- Soutien des ministères à la politique fédérale sous la forme de politiques conséquentes et d'une aide financière (documentation du programme).
- Maintien de la paix et de l'ordre en réponse aux revendications de droits de récolte – élimination d'un facteur en matière de litiges grâce à la mise en œuvre des Lignes directrices fédérales provisoires en matière de récolte dans tous les ministères fédéraux du secteur des ressources (documentation du programme).
- Collaboration avec les provinces à l'harmonisation des systèmes de récolte – tenter d'éliminer un autre facteur en matière de litiges (découlant d'approches non uniformes – article 15) (documentation du programme).

- Collaboration avec les organismes métis à l'élaboration de systèmes d'identification des Métis (documentation du programme).
- La gestion de la période qui s'est écoulée depuis l'arrêt *Powley* s'est bien déroulée au Canada (documentation du programme).
- La Stratégie de communication est finalisée (documentation du programme).
- Le système d'identification des Métis et des titulaires des droits ancestraux des Métis est mis sur pied, et la base des données est fonctionnelle (documentation du programme).

### **Activités diverses du PCIF**

- Maintenir des relations politiques avec leurs organismes représentatifs (modalités).
- Agir à titre de point de contact au sein du gouvernement fédéral (modalités).
- Défendre leurs intérêts au sein du Cabinet (modalités).
- Établir des liens plus solides avec les gouvernements provinciaux (modalités).
- Conclure des ententes de contribution pour faciliter le développement de la capacité organisationnelle et institutionnelle (modalités).
- Soutenir le développement organisationnel dans les organismes représentatifs de Métis et d'Indiens non inscrits, pour qu'ils puissent atteindre un niveau d'autonomie leur permettant de mieux représenter et défendre les intérêts de leurs membres (CGRR).
- Parvenir à une compréhension mutuelle avec les gouvernements provinciaux et les organismes représentatifs de Métis et d'autres organisations autochtones représentatives hors réserve au sujet des besoins de leurs membres et de la nature des programmes fédéraux et provinciaux afin d'améliorer l'accès aux programmes et aux services pertinents (CGRR).
- Établir des relations de travail saines et productives avec les organisations autochtones représentatives hors réserve pour qu'elles puissent tirer avantage des possibilités de partenariat (CGRR).
- Développer les capacités au sein des organismes métis représentatifs pour identifier les Métis et les exploitants métis conformément aux critères établis par la Cour suprême du Canada afin de faciliter la gestion des droits ancestraux des Métis et d'éviter les conflits et l'agitation civile (CGRR).
- Maintenir le calme et l'ordre concernant l'exercice des activités de chasse et de pêche, offrir une formation aux agents d'exécution de la loi et les renseigner, et assurer la coordination interministérielle (documents initiaux, 2010).
- Collaborer avec les provinces pour harmoniser les systèmes de récolte, les messages communs et les connaissances, et établir des relations de travail afin de gérer les questions (documents initiaux, 2010).

- Mobiliser les organismes métis pour élaborer des systèmes d'identification des Métis conformes aux critères de l'arrêt de la Cour suprême du Canada (documents initiaux, 2010).
- Prendre part à des recherches historiques et stratégiques au besoin pour élaborer des politiques (documents initiaux, 2010).
- Mobiliser les organismes métis pour renforcer la représentation et la légitimité par le biais de mécanismes de gouvernance améliorés qui appuient les systèmes d'identification en cours d'élaboration, comme une responsabilisation accrue sur le plan électoral, financier et de la gestion (documents initiaux, 2010).
- Maintenir un groupe de travail interministériel pour assurer un leadership et une coordination efficaces en réponse aux droits des Métis, qui comprend (à tout le moins) le Bureau de l'interlocuteur fédéral, le ministère de la Justice, la GRC, Environnement Canada/le Service canadien de la faune et l'Agence Parcs Canada (documents initiaux, 2010).
- Prendre part à des recherches historiques et stratégiques pour élaborer des politiques et renseigner AADNC et d'autres ministères fédéraux sur les questions hors réserve (Métis et Indiens non inscrits) (documentation du programme).
- Mobiliser les organismes métis pour renforcer la représentation et la légitimité dans le but d'améliorer les conditions socioéconomiques des Métis et des Indiens non inscrits par le biais du fonds de développement des capacités (documentation du programme).
- Tenir lieu de point de contact entre le gouvernement fédéral et les Métis et les Indiens non inscrits dans le cadre des discussions bilatérales avec le Ralliement national des Métis et le Congrès des Peuples Autochtones pour éclairer la politique fédérale et déterminer les domaines d'intérêt mutuel à aborder (documentation du programme).
- Entreprendre des discussions exploratoires en vue d'une réconciliation, comprenant une entente mutuelle entre les gouvernements provinciaux et les organisations autochtones quant aux voies vers la réconciliation et, si possible, des négociations tripartites (documentation du programme).
- Mettre en œuvre l'initiative *Powley* en appuyant les organismes métis dans l'élaboration de systèmes d'identification des Métis conformes aux critères établis par la Cour suprême du Canada pour permettre à leurs membres d'exercer leurs droits de récolte (documentation du programme).
- Représenter les intérêts du gouvernement du Canada dans toutes les discussions (documentation du programme).
- Assurer la liaison avec d'autres ministères s'il y a lieu (documentation du programme).
- Représenter les intérêts du gouvernement du Canada dans toutes les discussions (documentation du programme).
- Assurer la liaison avec d'autres ministères s'il y a lieu (documentation du programme).

Vu le manque de clarté des objectifs, il est nécessaire d'établir une stratégie complète de mesure du rendement. De plus, les entrevues et les études de cas ont révélé que les attentes relatives aux objectifs du programme ayant trait à la réduction des litiges et à l'amélioration du bien-être socioéconomique étaient peut-être trop élevées.

Lors de la réalisation des études de cas, les organisations interviewées ne connaissaient pas les résultats attendus du PCIF. Un des organismes a mentionné qu'AADNC devrait communiquer ces objectifs aux organismes pour qu'ils puissent tenter de les atteindre et mesurer leurs propres progrès.

### 4.3 Facteurs internes et externes

**4.3.1** *En raison du nombre élevé de litiges et du contexte très politique entourant les droits des Métis et des Autochtones et la responsabilité des Indiens non inscrits, des conflits ont éclaté parmi les intervenants et l'attention s'est déplacée en grande partie vers les questions relatives aux droits et aux litiges.*

La question entourant les droits des Métis et des Indiens non inscrits est souvent hautement politique et contentieuse. Il y a beaucoup de tensions et de méfiance entre de multiples intervenants et même entre les organismes représentatifs. La relation entre le gouvernement fédéral et les organismes représentatifs est très fragile (l'annexe C présente des affaires judiciaires nationales et régionales notables concernant les droits des Métis).

Les études de cas ont révélé une grande méfiance envers les représentants du gouvernement. L'incidence supplémentaire des réductions du financement a également alimenté les soupçons et les sentiments selon lesquels le gouvernement fédéral complotait pour fermer les organismes représentatifs. De toute évidence, la relation entre AADNC et les organismes représentatifs s'est gravement détériorée en raison des compressions et de la façon dont les organismes en ont été informés. AADNC a aussi fait l'objet de critiques de la part des intervenants externes concernant la piètre communication.

Le Ralliement national des Métis, le Congrès des Peuples Autochtones et leurs organisations affiliées provinciales disposent d'une stratégie hautement coordonnée en matière de litiges au moyen de laquelle ils vérifient les arguments suivants dans divers systèmes judiciaires :

- la responsabilité fédérale à l'égard des Métis en vertu du paragraphe 91(24) de la *Loi constitutionnelle, 1867*;
- la validité constitutionnelle et la gestion du système de délivrance de certificats;
- le titre ancestral potentiel des Métis;
- la transférabilité et la portée des droits ancestraux des Métis non liés au titre; et

- l'assise territoriale ou les réserves ou le financement du soutien des bandes connexe similaires au sein des Premières Nations<sup>33</sup>.

Le nombre élevé de litiges s'explique par le fait que les Métis ont l'impression d'avoir été exclus dans le passé et considèrent maintenant les poursuites judiciaires comme le seul mécanisme disponible pour forcer les gouvernements à prendre leurs enjeux au sérieux<sup>34</sup>.

Dans l'affaire de la Fédération des Métis du Manitoba qui a été portée devant la Cour fédérale, la Cour a rendu sa décision sans recommander précisément un plan d'action à la Couronne. La Couronne est seulement tenue d'appliquer la décision en général et laisse les détails pratiques de l'élaboration de politiques et de programmes entre les mains des politiciens et des bureaucrates. Par conséquent, le PCIF évolue dans un environnement constitué de nombreux intervenants dont les points de vue diffèrent en ce qui touche l'identité des Métis, la détermination de leurs droits, s'ils en ont, et les obligations potentielles découlant de ces droits, ce qui donne lieu à plusieurs points de désaccord :

- **Collectivités des Métis et des Premières Nations** : Certaines collectivités des Premières Nations refusent de reconnaître que les Métis ont des droits similaires aux leurs.
- **Métis et chasseurs (locaux et internationaux)** : Lorsque des droits de chasse sont accordés à des groupes particuliers, on peut s'attendre à ce que d'autres groupes ne soient pas d'accord avec les motifs. Les preuves empiriques indiquent que les chasseurs canadiens et américains ont exprimé des préoccupations et se sont plaints au sujet des droits de récolte des Métis.
- **Membre de la Nation métisse et Indiens non inscrits** : Les membres de la Nation métisse tentent de se distinguer en tant que véritables titulaires de droits qui descendent de familles de la région de la rivière Rouge et sont issus de la culture qui lui est propre. L'arrêt *Powley*, même s'il reconnaît l'existence d'une collectivité métisse dans la région de la rivière Rouge, n'a pas limité à cette région l'application des critères de détermination de l'identité métisse aux fins de l'article 35. Toutefois, cette détermination stricte de l'« identité métisse » exerce des pressions considérables sur les personnes qui s'identifient comme Métis. De plus, si l'arrêt *Daniels* est maintenu tel quel, le débat passera de l'identification des Métis en tant que collectivité historique à l'identification des Métis en tant qu'individus en raison de leurs liens généalogiques. Étant donné que les subventions et les contributions du PCIF répondent à la fois aux besoins socioéconomiques des Métis et des Indiens non inscrits, la nécessité d'identifier un groupe homogène de Métis risque d'avoir peu d'incidences sur la prestation du programme en soi; mais, pour ce qui est de la création de systèmes d'identification des

---

<sup>33</sup> Stratégie pour la gestion efficace des droits des Métis, février 2011.

<sup>34</sup> Stratégie pour la gestion efficace des droits des Métis, février 2011.



Métis aux fins des droits de récolte, ce changement de définition potentiel pourrait être problématique pour ceux qui sont exclus de la définition de l'arrêt *Powley* et cherchent à faire valoir leurs droits de récolte.

- ***Membres des collectivités métisses et organismes représentatifs de Métis*** : La situation politique et souvent incertaine de nombreux organismes de Métis et d'Indiens non inscrits a poussé certains membres des collectivités à prendre la parole et à assurer eux-mêmes leur représentation à l'échelle nationale. Par exemple, l'Alliance des Métis de North Slave est le premier groupe autochtone à avoir signé une entente sur les répercussions et les avantages, laquelle porte sur la mine de diamants de Gahcho Kue dans les Territoires du Nord-Ouest. L'entente établit les objectifs d'emplois et de contrats, le financement des bourses d'études et les paiements annuels versés aux Métis. En juin 2013, la Cour suprême des Territoires du Nord-Ouest a rendu sa décision dans une poursuite intentée de manière indépendante par les Métis de North Slave. La Cour a reconnu le droit constitutionnel des Métis d'être consultés au sujet des questions ayant une incidence sur leurs terres traditionnelles et leurs droits de chasse<sup>35</sup>.

#### ***4.3.2 Les débats juridiques continuent d'entraver la prestation des activités concrètes visant à améliorer le bien-être socioéconomique des membres des collectivités.***

Dans le cadre des discussions sur le PCIF avec les provinces, AADNC est considéré en règle générale comme un bon partenaire à la table de négociation, mais il est parfois simplement impossible de contrer les arguments relatifs à la compétence, de s'entendre sur les « droits » et de parvenir à un consensus sur les prochaines étapes. Le tableau suivant illustre les divergences concernant la reconnaissance des Métis et la collaboration dans chaque région<sup>36</sup> :

---

<sup>35</sup>CBC news online. « North Slave Métis sign on to new NWT diamond mine ». Consulté le jeudi 11 juillet 2013 sur le site suivant : <http://www.cbc.ca/news/canada/north/story/2013/07/11/north-metis-sign-iba-nwt-diamond-mine.html>

<sup>36</sup> Stratégie pour la gestion efficace des droits des Métis, février 2011.

Région	Perspective
<b>Alberta</b>	L'Alberta-Métis Settlements Accord (1989) est une entente politique entre l'Alberta et la Fédération des associations des établissements métis (maintenant appelée le Conseil général des établissements métis), qui décrit l'intention des deux parties d'élaborer un nouveau modèle de gouvernance des terres pour les établissements métis. Huit établissements ont été mis sur pied en vertu de la <i>Métis Settlements Act</i> . À l'extérieur de ces établissements, la province ne reconnaît pas l'existence d'autres collectivités métisses.
<b>Colombie-Britannique</b>	Plusieurs affaires pour lesquelles il a été impossible de trouver suffisamment de preuves pour établir une collectivité métisse titulaire de droits dans la province (p. ex., les affaires <i>Howse</i> , <i>Nunn</i> et <i>Willison</i> ).
<b>Provinces de l'Atlantique et Québec</b>	Aucune collectivité métisse titulaire de droits n'est reconnue par les tribunaux; les affaires <i>Vautour</i> (N.-B.) et <i>Babin</i> (N.-É.) (toutes deux à l'étape de l'appel) et <i>Corneau</i> (Qc – aux premières étapes du procès).  Historiquement, le Québec ne reconnaît pas l'existence des Métis.  Les Maritimes ont déclaré que l'arrêt <i>Powley</i> ne s'applique pas à leurs provinces.  Des pressions continuent de s'accroître au Québec (parcs), dans l'Atlantique (pêches) et au Labrador (revendications).
<b>Provinces de l'Ouest</b>	Dans beaucoup de litiges, les provinces attendent de connaître les décisions judiciaires avant de reconnaître l'existence des droits ancestraux des Métis. Les tribunaux inférieurs reconnaissent des droits au Manitoba et en Saskatchewan, et une affaire importante est actuellement devant les tribunaux de l'Alberta.  On démontre la volonté de discuter de la façon d'aborder les revendications de droits ancestraux des Métis et on fait preuve d'un esprit de coopération et d'une volonté de collaborer avec le gouvernement fédéral.  Le niveau des tensions et des pressions relatives aux droits de récolte est faible.
<b>Ontario</b>	On a abordé la question de l'identification des exploitants métis avec une organisation affiliée du Ralliement national des Métis.  On mène des recherches conjointes avec le gouvernement fédéral et les Métis.
<b>Territoires</b>	L'approche stratégique diffère dans le territoire au nord du 60 <sup>e</sup> parallèle. Les Métis et les Indiens non inscrits sont inclus dans les processus de règlement des revendications territoriales.

Comme l'illustre le tableau ci-dessus, la création d'une approche commune fédérale-provinciale est parfois compliquée, car les provinces ne reconnaissent pas, en règle générale, les droits des Métis de la même façon que le gouvernement fédéral. Les partenaires fédéraux et provinciaux considèrent également qu'il est difficile de déterminer envers qui exactement la Couronne a une obligation de consulter et ne s'entendent pas toujours quant aux personnes qui doivent assister aux forums.

## **5. Constatations de l'évaluation – Efficience et économie**

---

### ***5.1.1 L'évaluation n'a révélé aucune preuve évidente de chevauchement ou recoupement des efforts avec d'autres ordres de gouvernement ni au sein du gouvernement fédéral.***

Le Bureau de l'interlocuteur fédéral a été conçu afin de collaborer et d'agir en tant que premier point de contact avec l'interlocuteur fédéral; à ce titre, le programme est demeuré le guichet unique pour les collectivités de Métis et d'Autochtones non inscrits. La Stratégie pour les Autochtones vivant en milieu urbain qui est également mise en œuvre par AADNC, et auparavant par le Bureau de l'interlocuteur fédéral, a été jugée efficace avec les Métis et les Indiens non inscrits dans les villes ciblées. Même si les interviewés croyaient qu'il n'y avait aucun chevauchement entre leurs activités, il faudra s'assurer que les activités des deux programmes continuent d'être bien coordonnées, particulièrement maintenant qu'elles relèvent de différents secteurs du Ministère.

### ***5.1.2 En raison des retards dans le financement, il est difficile pour les universitaires et les organismes représentatifs de planifier et d'exécuter les activités prévues.***

Les études de cas ont révélé que certaines organisations empruntent régulièrement au moyen de marges de crédit et qu'elles paient des intérêts sur ces découverts lorsqu'il y a des retards dans le financement d'AADNC. Un des organismes a également mentionné qu'il doit consacrer des fonds aux affaires judiciaires en matière de ressources humaines, car il a embauché une personne en s'appuyant sur les niveaux de financements prévus d'AADNC et a ensuite été forcé de renvoyer le nouvel employé suivant l'annonce des réductions du financement. Les organismes qui ont contracté une dette en prévision de 2013-2014 auront peut-être de la difficulté à la rembourser en raison de l'annonce des réductions du financement. Dans le même ordre d'idées, l'évaluation précédente précisait que :

« Pratiquement toutes les organisations autochtones interrogées ont indiqué avoir eu de la difficulté à obtenir des fonds du Bureau de l'interlocuteur fédéral dans un délai raisonnable. D'autres organisations autochtones d'un peu partout au pays ont signalé s'être retrouvées dans des situations semblables : délais prolongés pour la signature d'ententes et le traitement des fonds, lesquels ont engendré, dans certains cas, des découverts bancaires et des intérêts sur ces découverts, payables aux banques qui offraient du financement d'appoint. En outre, les organismes qui ne pouvaient pas se tourner vers une institution bancaire pour obtenir du financement n'ont simplement pas terminé les travaux prévus. Dans d'autres cas, les retards accusés par le financement ont compromis la stabilité et la crédibilité des organismes et les ont placés dans des situations

difficiles où ils ne pouvaient plus payer leurs employés ou se sont vus affubler une mauvaise note de crédit par les banques vers lesquelles ils s'étaient tournés. »

L'évaluation précédente et la présente évaluation ont attribué certains des retards aux difficultés liées aux déclarations des bénéficiaires, mais le fait que cette situation demeure un problème et qu'une des principales activités du PCIF est d'encourager le développement des capacités de ces organisations met sérieusement en doute l'efficacité et l'efficience du programme. Selon les organismes, la production de tous les rapports d'évaluation, de vérification et financiers représentait une tâche ardue. Les employés du PCIF ont souvent relevé des manques de cohérence dans la production de rapports. De plus, on juge que les négociations en vue d'établir un plan de travail étaient coûteuses. Bien qu'AADNC ait appuyé les organismes dans le développement de leurs fonctions de gestion financière et de vérification, les organismes ont laissé entendre que l'aide n'était pas suffisante pour accroître l'efficience et qu'AADNC devrait envisager de financer des activités d'évaluation interne, puisque la plupart d'entre eux sont seulement en mesure de rendre compte de leurs activités avec leurs membres (transactions) et non de leurs résultats (incidences).

***5.1.3 Alors qu'il n'y a pas des points de repère officiels ou des indicateurs pour le rapport coût-efficacité, la majorité des fonds destinés à la réconciliation et à la gestion proactive des droits ancestraux des Métis et à la gestion des litiges avec les Métis et les Indiens non inscrits sont pour les contributions.***

Comme illustré dans le tableau 1, la proportion relative de tout le financement pour le dossier des Métis et les Indiens non inscrits pour les salaires et le fonctionnement et entretien, relative à l'intention pour les contributions qui augmente de façon constante, de quatre pour cent à 13 % de 2009 à 2012, mais a depuis diminué en 2012-2013 et 2013-2014 à huit pour cent et six pour cent, respectivement. Alors qu'il n'y a pas des indicateurs pour le rapport coût-efficacité développé pour ces programmes, c'est évident que pendant que le mandat de la Direction des relations avec les Métis et les Indiens non inscrits a évolué, une proportion croissante de façon régulière de leurs coûts totaux a passé aux contributions aux organisations Métis et les Indiens non inscrits. De plus, la proportion courante des fonds pour le fonctionnement et entretien relatif aux contributions est comparable avec les autres programmes de base des contributions dans le Ministère.

Les fonds de *Powley* pour Parcs Canada, la GRC et Environnement Canada sont utilisés en majorité pour le fonctionnement et entretien, qui semble approprié compte tenu de leurs rôles dans le processus.

## 6. Conclusions et recommandations

---

Le besoin d'offrir un soutien continu à la réconciliation et à la gestion proactive des droits des Métis et à la gestion des litiges avec les Métis et les Indiens non inscrits est amplement démontré. De plus, il est évident que, pour y répondre, il faut être en mesure d'engager un dialogue ouvert et d'établir des plans de travail concrets, ce qui est, en théorie, facilité par les discussions bilatérales et tripartites. Aux fins de ces discussions, les Métis et les Indiens non inscrits doivent être représentés, et il est donc nécessaire de développer la capacité organisationnelle des organismes de Métis et d'Indiens non inscrits. Malgré les améliorations aux capacités, des préoccupations subsistent quant à la vulnérabilité des organismes vu leur haut niveau de dépendance à l'égard du financement fédéral, et au fait que certaines éprouvent des difficultés considérables à gérer leur dette et leurs finances.

En se fondant sur l'arrêt *Powley* et la nécessité de maintenir le calme et l'ordre au sein des populations concernées, il faut également mettre en place un système d'inscription des Métis. Certains progrès ont été réalisés à cet égard, mais les systèmes d'inscription ne sont pas normalisés à l'heure actuelle et ne permettent pas de composer avec les volumes prévus et les questions en cours et en constante évolution relatives au statut de Métis et à la reconnaissance des droits des Métis. Cela est particulièrement pertinent en ce qui a trait aux récentes décisions judiciaires et aux positions des organismes métis, des gouvernements provinciaux et du gouvernement du Canada.

Le but du PCIF, en tant que programme qui s'inscrit dans l'approche globale du gouvernement en matière de réconciliation et de litiges, doit être mieux formulé, particulièrement à la lumière de son transfert du Bureau de l'interlocuteur fédéral au Secteur des politiques et de l'orientation stratégique d'AADNC et de son passage subséquent vers un résultat stratégique de gouvernance. Il existe une pléthore d'énoncés de buts et de résultats sur le PCIF, et les efforts du programme ne sont pas suffisamment ciblés en règle générale pour ce qui est de définir clairement des objectifs et des résultats précis. Il incombe à AADNC, en collaboration avec ses partenaires fédéraux et autochtones, de formuler clairement le but et les objectifs du PCIF dans sa forme actuelle sous l'égide du Secteur des politiques et de l'orientation stratégique, et d'élaborer une stratégie complète de mesure du rendement qui en tiendra compte.

*Il est donc recommandé qu'AADNC :*

- 1) collabore avec les organismes de Métis et d'Indiens non inscrits et les partenaires fédéraux et provinciaux à l'établissement d'un ensemble précis d'objectifs pour le PCIF dans l'avenir qui délimite clairement les rôles et les responsabilités et les attentes des intervenants; et

- 2) élabore une stratégie complète de mesure du rendement propre au PCIF et à l'initiative *Powley*.

## Annexe A – Forums provinciaux

Province	Organismes	Dates	Coût actuel des processus tripartites	Principaux domaines d'intérêt	Réalisations principales
<b><u>C.-B.</u></b>	<b>Nation métisse de la Colombie-Britannique</b>	1996 à aujourd'hui	250 000	Gouvernance, développement économique et réforme financière	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Élaboration d'une solide structure de gouvernance.</li> <li>-Lois majeures élaborées sur la Nation métisse de la Colombie-Britannique : <i>Loi sur la citoyenneté, Loi sur le président du Sénat, Governing Assembly Act, Loi électorale et Loi des ressources naturelles.</i></li> <li>-Plan stratégique à long terme fondé sur les commentaires de l'ensemble des collectivités reconnues.</li> <li>-Éléments stratégiques sur le développement économique, l'éducation (p. ex., le programme d'études pour les Métis) et la protection de l'enfance, qui sont tous destinés aux Métis.</li> <li>- En 2006, le gouvernement de la C.-B. et la Nation métisse de la C.-B. ont signé le Métis Nation Relationship Accord dans le cadre duquel ils s'engageaient à collaborer sur les questions d'importance pour les Métis de la C.-B.</li> </ul>
	<b>Nations autochtones unies</b>  <b>(Processus tripartite Suspendu en 2010)</b>	1996-2010	0	Gouvernance et adhésion (avant que la relation soit mise en suspens).	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Stratégie économique comprenant le tourisme axé sur la culture autochtone.</li> <li>-Élaboration de matériel de formation pour le conseil des Nations autochtones unies.</li> <li>-Conception de manuels de politiques et de procédures.</li> <li>- Élaboration d'un plan stratégique à long terme.</li> <li>-Mise sur pied d'un conseil des jeunes et des femmes.</li> </ul>
<b><u>Alberta</u></b>	<b>Conseil général des établissements métis</b>  <b>(Processus)</b>	1997-2011	0	Développement économique, éducation, services à l'enfance et à la famille et planification stratégique à long terme	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Stratégie de développement économique où sont examinées des possibilités pour les huit établissements.</li> <li>-Études de faisabilité et plans d'activités concernant les possibilités de développement économique.</li> <li>-Création d'un forum sur les politiques afin de discuter des questions d'importance pour les Métis comme la santé, l'éducation, le développement</li> </ul>



	<b>tripartite suspendu en 2011)</b>			(avant que le processus soit mis en suspens).	économique et la protection de l'enfance. - En 1990, le Conseil général des établissements métis est intégré à la législation à la suite de l'adoption d'une série de 10 lois et règlements. - En 2013, une entente à long terme de 10 ans est signée pour aider les établissements métis en matière de gouvernance, de responsabilisation et de viabilité à long terme des établissements métis. Cette entente s'inscrit dans la continuité d'un engagement de financement de 17 ans prévu par la loi et signé en 1990, et d'ententes financières subséquentes conclues entre l'Alberta et le Conseil général des établissements métis de 2007 jusqu'à la signature de l'entente de 2013 (85 M\$ par année sur une période de 10 ans).
	<b>Nation métisse de l'Alberta</b>	1992 à aujourd'hui	300 000	Développement économique, santé, gouvernance et services à l'enfance et à la famille	-Appui à la création et au développement du centre d'interprétation culturelle Métis Crossing. -Soutien stratégique et aide à la coordination pour les organisations affiliées de la Nation métisse de l'Alberta : Apeetogosan, Institut Rupertsland, Métis Urban Housing, et Services à l'enfant et à la famille des Métis. -Document de politique sur la création d'une école sous charte autochtone à Edmonton. -Élaboration de documents de positions de principe sur la santé, l'éducation, l'adhésion et le développement économique des Métis. - Création de l'accord-cadre de 2007 entre le gouvernement de l'Alberta et l'Association de la Nation métisse de l'Alberta afin de faciliter l'avancement des Métis en fournissant un cadre pour la collaboration entre les deux parties.
<b>Saskatchewan</b>	<b>Nation métisse de la Saskatchewan</b>	1993 à aujourd'hui	285 000	Réforme de la gouvernance (interne et externe), capacité interne et mobilisation de la collectivité	-Soutien stratégique et aide à la coordination pour les organisations affiliées de la Nation métisse de la Saskatchewan : Saskatchewan Métis Development Organization, Institut Gabriel-Dumont et Fonds de développement Clarence Campeau. - Révision et mise à jour de la constitution et de la législation de la

					<p>Nation métisse de la Saskatchewan.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Révision et mise à jour du manuel de politiques et de procédures de la Nation métisse de la Saskatchewan.</li> <li>- Élaboration d'un mécanisme de règlement des différends pour les demandes d'adhésion et d'autres griefs éventuels.</li> <li>- Appui au développement d'autres organismes responsables au sein de la Nation métisse de la Saskatchewan.</li> <li>- <i>Loi sur les Métis</i> de 2002.</li> </ul>
<b><u>Manitoba</u></b>	<b>Fédération des Métis du Manitoba</b>	1987 à aujourd'hui	290 000	Éducation, logement, développement économique, consultation et politique sur les Métis du Manitoba	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Soutien du programme pilote du programme d'éducation Standing Tall qui aborde la question des faibles niveaux de scolarité chez les Autochtones.</li> <li>- Élaboration d'une étude de faisabilité et d'un plan d'activités pour le Métis National Heritage Centre.</li> <li>- Aide à la création du Métis Justice Institute, d'Hydro Training Department, de l'organisme métis de développement économique et du Fonds de développement économique des Métis en tant qu'entités de la structure de gouvernance de la Fédération des Métis du Manitoba.</li> <li>- Soutien de l'élargissement des programmes de l'Institut Louis-Riel, organisation affiliée de la Fédération des Métis du Manitoba.</li> <li>- Aide à l'obtention de fonds pour la formation, d'emplois et de possibilités d'affaires pour les Métis et les entreprises métisses dans le cadre de grands projets d'infrastructure au Manitoba.</li> <li>- Politique sur les Métis du Manitoba de 2010</li> <li>- Fonds de développement économique des Métis pour les entreprises et les entrepreneurs métis en 2011.</li> <li>- Accord sur la récolte des Métis de 2012 qui reconnaît le droit des Métis d'exploiter les ressources naturelles pour se nourrir et les ressources nationales dans certaines régions du Manitoba.</li> </ul>
	<b>Conseil des Autochtones de</b>	1997 à aujourd'hui	100 000	Femmes, développement économique, éducation, formation et	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Appui à la création du programme de justice réparatrice d'Onashowein destiné aux Autochtones de la ville de Winnipeg.</li> <li>- Élaboration d'une étude de faisabilité et d'un plan d'activités pour la création</li> </ul>

	<b>Winnipeg</b>			emploi, jeunesse, justice et culture	<p>d'une entreprise sociale de développement économique des Autochtones.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-Aide en vue d'établir des partenariats pour l'emploi avec des entités de la ville de Winnipeg.</li> <li>-Création d'un cadre à l'intention du Conseil autochtone de Winnipeg visant à améliorer la productivité des fournisseurs de services autochtones et à en tirer parti pour mieux répondre aux besoins des Autochtones de Winnipeg.</li> <li>-Élaboration de plusieurs documents de politique et de positions sur les questions concernant les femmes autochtones, les jeunes autochtones, la prévention du crime, l'éducation autochtone et d'autres domaines d'importance pour leurs membres.</li> </ul>
<b><u>Ontario</u></b>	<b>Nation des Métis de l'Ontario</b>	2004 à aujourd'hui	150 000	Gouvernance et développement économique.	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Élaboration d'une stratégie de développement économique à long terme à facettes multiples pour la Nation des Métis de l'Ontario.</li> <li>-Élaboration de documents de politique et de positions sur les jeunes métis, les services à l'enfant et à la famille des Métis, l'adoption de Métis, les membres métis et l'éducation des Métis.</li> <li>-Création d'un organisme d'habitation comprenant plusieurs secteurs d'activité dans le cadre du volet du développement économique.</li> <li>- Appui à la création du Département des études métisses à l'Université d'Ottawa.</li> <li>-Soutien pour la mise à jour des politiques financières et des politiques et procédures internes.</li> <li>-Soutien pour l'établissement du Département des terres et des ressources et appui à l'élargissement de la section des Affaires intergouvernementales.</li> <li>-Accord sur la récolte de 2004.</li> <li>-Accord-cadre de 2008 entre le gouvernement de l'Ontario et la Nation des Métis de l'Ontario dans lequel les deux parties s'engagent à collaborer dans des domaines d'intérêt mutuel.</li> <li>- Création en 2011 du fonds de développement Métis Voyageur qui appuie les possibilités de développement économique fondées sur les ressources</li> </ul>

					pour les entreprises appartenant aux Métis.
<b><u>I-P-E</u></b>	<b>Conseil des Autochtones de l'Île-du-Prince-Édouard</b>	1987 à aujourd'hui	35 000	Éducation, développement économique, logement et santé	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Études de faisabilité et plans d'activités pour des projets de développement économique.</li> <li>- Élaboration de documents de politique dans les domaines de l'éducation des Autochtones hors réserve et du développement économique des Autochtones.</li> <li>-Élaboration de programmes culturels aux fins de la promotion de modes de vie sains pour les Autochtones.</li> </ul>

## **Annexe B – Événements commémoratifs**

Date	Geste	Ministère
<b>Métis au sud du 60<sup>e</sup> parallèle</b>		
5 septembre 2008	Le ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien et interlocuteur fédéral auprès des Métis et des Indiens non inscrits et le Ralliement national des Métis et ses organisations membres ont signé le Protocole avec la Nation métisse. En avril 2013, le Protocole avec la Nation métisse a été renouvelé et signé par l'interlocuteur fédéral auprès des Métis et des Indiens non inscrits, le ministre des Affaires autochtones et du Développement du Nord ainsi que le Ralliement national des Métis et ses organisations membres.	AADNC
Avril 2009	Le gouvernement du Canada, en partenariat avec le Ralliement national des Métis, a lancé un nouveau portail Web des anciens combattants métis à l'adresse suivante : <a href="http://www.métisveterans.ca/">http://www.métisveterans.ca/</a>	AADNC et Anciens Combattants Canada
11 novembre 2009	L'honorable Chuck Strahl s'est joint aux anciens combattants métis au Centre Juno Beach pour inaugurer une charrette traditionnelle de la rivière Rouge et une exposition, qui constitueront un hommage durable aux anciens combattants métis.	AADNC
9 décembre 2009	Les parlementaires ont unanimement déclaré 2010 l'Année des Métis.	AADNC
16 décembre 2009	Symposium sur le développement économique des Métis (Calgary)	AADNC
14 novembre 2010	Le gouvernement du Canada a dévoilé un médaillon commémoratif pour souligner l'Année des Métis, en 2010, lors d'une cérémonie culturelle spéciale tenue au lieu historique autochtone connu sous le nom de La Fourche, au centre-ville de Winnipeg.	AADNC
18 juillet 2010	Le ministre John Duncan, dans son ancien rôle de secrétaire parlementaire du ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien, a participé au dévoilement de l'entrée commémorative du cimetière situé au lieu historique national du Canada de Batoche (Saskatchewan), pour honorer ceux qui sont morts au combat lors des batailles de Batoche, de Duck Lake et de Fish Creek, il y a 125 ans.	AADNC
20 janvier 2011	Deuxième Symposium sur le développement économique des Métis (Vancouver)	AADNC
22 juillet 2011	AADNC s'est joint aux célébrations de l'événement « De retour à l'époque de Batoche » pour rendre hommage aux ancêtres, à la culture et à l'histoire des Métis.	AADNC
25 octobre 2012	L'honorable John Duncan a assisté à la cérémonie de reconnaissance nationale tenue au Rideau Hall en l'honneur des collectivités métisses et des Premières Nations dont l'histoire est liée à la guerre de 1812 afin de commémorer la bravoure dont ont fait preuve les guerriers autochtones qui ont participé à ces	AADNC

Date	Geste	Ministère
	batailles.	
Exercice financier 2011-2012	Le Ralliement national des Métis a sondé les opinions et les perceptions de ses membres au sujet des questions relatives à l'inscription, à l'appartenance et à la citoyenneté dans le cadre du processus exploratoire sur l'inscription des Indiens, l'appartenance à une bande et la citoyenneté.	AADNC
21 juin 2013	Wembley, Alberta : le président Chartier a signé une entente avec le Philip J. Currie Dinosaur Museum au nom de l'organisme Métis Local 1990, dans laquelle le musée donne son appui pour la création d'une exposition sur les Métis dont le contenu culturel reconnaît la Nation métisse et ses contributions au Canada <sup>37</sup> .	Ralliement national des Métis
<b>Métis du Nord (Yukon et T.N.-O.)</b>		
26 juin 2011	Dans les Territoires du Nord-Ouest, les Métis sont inclus dans les revendications régionales (p. ex., Gwich'in, Tlicho et Sahtu). La Nation métisse des Territoires du Nord-Ouest a presque terminé son entente de principe sur les terres et les ressources qui fait partie d'un accord sur les terres et les ressources, et entreprend la deuxième ronde de négociations tripartites sur l'autonomie gouvernementale.	AADNC et gouvernement des Territoires du Nord-Ouest
Depuis l'exercice financier 2006-2007	La Nation métisse des Territoires du Nord-Ouest reçoit un financement aux fins de négociations et de projets, alors que ses cinq conseils métis communautaires reçoivent un financement organisationnel de base provisoire dans le cadre des processus de négociations relatives aux terres et aux ressources auxquels ils participent.	AADNC
11 mars 2013	Le premier ministre Harper a annoncé la fin des négociations du transfert des responsabilités aux Territoires du Nord-Ouest et la conclusion d'une entente à cet égard. Lors d'une cérémonie de signature conjointe, l'entente de transfert a été signée par le gouvernement du Canada, le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest et les groupes ou administrations autochtones participants des Territoires du Nord-Ouest, notamment la Nation métisse des Territoires du Nord-Ouest, Sahtu Secretariat Incorporated, la Société régionale inuvialuit, le conseil tribal Gwich'in et le gouvernement tlicho.	AADNC et gouvernement des Territoires du Nord-Ouest
1 <sup>er</sup> avril 2014 (date de mise en œuvre)	La Nation métisse des Territoires du Nord-Ouest est l'un des cinq organismes ou gouvernements autochtones régionaux signataires de l'entente de principale sur le transfert des responsabilités liées aux terres et aux ressources des Territoires du Nord-Ouest avec le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest et AADNC. La responsabilité de l'administration et du contrôle des terres, des ressources et des eaux de la Couronne (public) dans les Territoires du Nord-Ouest sera transférée du gouvernement du Canada au gouvernement des Territoires du Nord-Ouest. Le gouvernement territorial tirera également un avantage financier de l'exploitation des ressources après le transfert. Le gouvernement des Territoires	AADNC et gouvernement des Territoires du Nord-Ouest

<sup>37</sup> <http://www.metisnation.ca/wp-content/uploads/2013/06/draft-PDF2-Newsletter-July-2013.pdf>

Date	Geste	Ministère
	du Nord-Ouest a convenu de partager jusqu'à 25 % de la part des recettes qu'il tire des ressources avec les gouvernements autochtones des Territoires du Nord-Ouest.	
<b>À l'échelle nationale : Programme d'information publique et de défense des intérêts</b>		
Depuis 2007-2008	Le Ralliement national des Métis reçoit un financement du Programme d'information publique et de défense des intérêts pour mener des activités de sensibilisation et informer les anciens élèves métis, leurs familles et leurs collectivités du contenu de la Convention de règlement relative aux pensionnats indiens.	AADNC
Depuis 2011	Le Ralliement national des Métis s'est chargé de promouvoir la réconciliation et d'accroître la sensibilisation aux effets intergénérationnels des séquelles laissées par les pensionnats dans le cadre d'ateliers de leadership des jeunes tenus à Batoche, en Saskatchewan. Les publications issues de ces ateliers se trouvent dans le portail sur la guérison du site Web du Ralliement national du Manitoba.	AADNC
Exercice financier 2011-2012	La Commission de vérité et de réconciliation a recommandé l'approbation de la proposition du Ralliement national des Métis visant l'obtention d'un financement de commémoration pour la tenue d'une conférence sur les survivants de la Nation métisse, afin de fournir un moyen d'expression aux personnes qui ont été marquées par l'expérience des pensionnats indiens. De plus, le Ralliement national du Manitoba élaborera un documentaire à l'aide d'entrevues vidéo avec d'anciens élèves métis au sujet de leurs expériences personnelles des pensionnats, des externats et des écoles industrielles, qui servira d'outil éducatif et de projet commémoratif durable pour rendre hommage aux anciens élèves métis. Certaines de ces entrevues se trouvent actuellement dans le portail sur la guérison du Ralliement national du Manitoba. Le documentaire final sera diffusé à la télévision au Canada et accessible à partir du portail sur la guérison.	AADNC et Commission de vérité et de réconciliation
Exercices financiers 2012-2013 et 2013-2014	Un financement de commémoration sera offert à deux bénéficiaires métis supplémentaires : l'établissement métis du lac Fishing (Alberta) et la Norman Wells Métis Women's Society (Territoires du Nord-Ouest).	AADNC et Commission de vérité et de réconciliation
Novembre 2012	Suivant la présentation des excuses aux survivants des pensionnats indiens, à leurs familles et à leurs collectivités par le premier ministre en 2008, un vitrail commémoratif a été inauguré dans l'édifice du Centre du Parlement. Le vitrail est un rappel concret des séquelles des pensionnats indiens en plus de représenter un geste de réconciliation et de respect. Il a été conçu par un artiste métis (Christi Belcourt).	AADNC et Commission de vérité et de réconciliation

## **Annexe C – Sélection d'affaires judiciaires pertinentes aux droits des Métis**

<b>Date</b>	<b>Nom du demandeur</b>	<b>Résultat</b>
Décembre 1996	<i>R. c. Morin et Daigneault</i>	Le tribunal a reconnu le droit constitutionnel des Métis du Nord-Ouest de la Saskatchewan de récolter pour se nourrir. La province a appelé de cette décision en septembre 1997, mais l'appel a été rejeté.
Mars 2003	<i>R. c. Blais</i>	Un Métis du Manitoba a été accusé d'avoir chassé en violation du règlement provincial. On a déclaré que les Métis n'étaient pas des « Indiens » en vertu de la CTRN et qu'historiquement les Métis ont été traités différemment des Indiens dans la région. La Cour a également statué que les droits de chasse des Métis ne dépendent pas de l'existence d'un titre.
Décembre 2004 – Janvier 2007	<i>Kelley c. Alberta</i>	En 2004, Kelley (Métis) apprenait à ses enfants à chasser et a été reconnu coupable d'avoir chassé sans permis en vertu de la <i>Loi sur la faune</i> de l'Alberta, même s'il se fondait sur l'entente provisoire sur les droits de récolte des Métis. Cependant, en 2007, la Cour du banc de la Reine de l'Alberta a renversé la décision du tribunal inférieur et a invalidé la déclaration de culpabilité en déclarant que les exploitants métis peuvent s'appuyer sur l'entente provisoire sur les droits de récolte des Métis pour assurer leur défense lors d'accusations.
Octobre 2004 – Janvier 2009	<i>Manitoba c. Goodon</i>	Goodon a été accusé d'avoir chassé sans permis, même s'il détenait une carte de récolte de la Fédération des Métis du Manitoba. Le juge a statué en faveur de Goodon après un procès de cinq ans et a déterminé que la collectivité titulaire de droits est beaucoup plus vaste au Manitoba que ce qui a été établi auparavant. Cette décision a des conséquences sur l'obligation de la Couronne de consulter concernant les futurs investissements dans la région ajoutée au territoire de chasse.
2004	<i>Canada c. Misquadis</i>	La Cour fédérale a statué que Ressources humaines et Développement des compétences Canada a fait preuve de discrimination à l'égard de la collectivité autochtone vivant en milieu urbain. Cette décision a été confirmée en appel. On a déterminé que les organismes politiques autochtones peuvent représenter les intérêts des Autochtones vivant en milieu urbain et que Ressources humaines et Développement des compétences Canada doit financer l'infrastructure nécessaire à la prestation des services et à l'établissement d'une gouvernance représentative.
2005 : C.-B.	<i>Blackwater c. Plint</i>	Cette affaire comprenait quatre actions intentées par 27 anciens élèves du pensionnat indien d'Alberni qui réclamaient des dommages-intérêts pour abus sexuel et autres préjudices. Le tribunal a ordonné au gouvernement canadien et à l'Église de couvrir



		respectivement 75 % et 25 % des dommages.
Juillet 2005	<i>R. c. Laviolette</i>	Les tribunaux ont confirmé que l'utilisation du district des régions septentrionales en Saskatchewan était arbitraire et ne pouvait servir de fondement pour définir les droits de récolte des Métis. Le tribunal a également réitéré que les Métis du Nord-Ouest de la Saskatchewan ont le droit de récolter pour se nourrir et que ce droit s'étend aux régions au sud du district des régions septentrionales.
2005	<i>Ralliement national des femmes métisses c. Canada</i>	Le Ralliement national des femmes métisses a contesté la décision du gouvernement fédéral d'interdire au Ralliement national des femmes métisses de faire partie du programme de Ressources humaines et Développement des compétences Canada. Le juge du procès a rejeté la revendication. On a interjeté appel à la Cour suprême, mais l'appel a été rejeté.
juin 2007	<i>R. c. Laurin et Lemieux</i>	À l'automne 2004, l'Ontario a commencé à contrevenir à l'entente en quatre points dans laquelle l'Ontario reconnaissait les certificats de récolte de la Nation métisse de l'Ontario dans tous les territoires de récolte désignés de la Nation métisse de l'Ontario. Le tribunal a statué contre l'Ontario et a maintenu l'entente. L'Ontario n'a pas interjeté appel de la décision.
Octobre 2007	<i>R. c. Belhumeur</i>	Les tribunaux ont affirmé que les Métis du Sud de la Saskatchewan sont également titulaires de droits de récolte. Plus particulièrement, le tribunal a reconnu l'existence d'une collectivité métisse titulaire de droits dans la vallée Qu'Appelle qui s'étend jusqu'à Regina.
2007	<i>Terre-Neuve-et- Labrador c. Nation métisse du Labrador</i>	La Cour d'appel de la province a statué que les membres des 24 collectivités métisses du Labrador n'étaient pas tenus de s'identifier ethniquement comme Métis ou Inuits pour obliger la Couronne à les consulter et à prendre des mesures d'accommodement.
Janvier 2009	<i>R. c. Goodon</i>	Les tribunaux ont affirmé que les Métis du Manitoba ont le droit de chasser pour se nourrir.
2009-2011 : Québec	<i>Corneau c. Couronne</i>	La Cour supérieure du Québec a réuni 17 cas de pétitions pour dépossession de terres occupées illégalement, dans le cadre desquels les défendeurs revendiquaient des droits ancestraux. Quinze des défendeurs ont revendiqué des droits métis, et les deux autres, des droits à titre d'Indiens non soumis aux traités. La Cour a délivré aux demandeurs une ordonnance de paiement des dépenses en avance après avoir évalué les revendications aux termes des arrêts <i>Powley</i> et <i>Van de Peet</i> .
Décembre 2010	<i>R. c. Hirsekorn</i>	Il s'agissait d'une cause type pour tous les Métis de l'Alberta, plus particulièrement du Centre et du Sud de l'Alberta. Les tribunaux ont déterminé qu'il existait une collectivité métisse historique dans le centre de l'Alberta, mais aucune dans le sud de la province. En raison de l'absence de terres de récolte et de chasse propres aux Métis sur ce territoire, le tribunal a statué que les revendications des Métis de l'Alberta n'étaient pas conformes au cadre établi dans l'arrêt <i>Powley</i> . Cette décision a été portée en appel en 2011. L'appel a été rejeté en juillet 2013.

2012	<i>Bellrose c. Alberta</i>	Il s'agit d'un appel interjeté par Bellrose suivant le rejet de ses appels concernant ses nouvelles cotisations d'impôt sur le revenu. Bellrose a agi comme représentant élu de la Nation métisse de l'Alberta de 1996 à 2011 et, pendant cette période, il a demandé une exemption d'impôt sur le revenu en soutenant que son rôle équivalait à celui d'un dirigeant élu d'une municipalité. Le juge de la cour de l'impôt a rejeté l'appel de Bellrose.
Mars 2013	<i>Fédération des Métis du Manitoba. c. Canada (procureur général)</i>	La Cour suprême a renversé la décision de la Cour du Banc de la Reine du Manitoba et de la Cour d'appel du Manitoba de rejeter la revendication de la Fédération des Métis du Manitoba selon laquelle le Canada avait contrevenu à son obligation fiduciaire envers les Métis en faisant une distribution erronée des terres aux descendants métis. La Cour a statué que le gouvernement du Canada avait un devoir de diligence de s'acquitter de ses obligations en vertu de la <i>Loi sur le Manitoba</i> .
2013 et suivantes	<i>Daniels c. Canada</i>	Les demandeurs ont demandé à la Cour de déclarer : 1) que les Métis et les Indiens non inscrits sont des « Indiens » au sens de l'expression utilisée au paragraphe 91(24) de la <i>Loi constitutionnelle de 1867</i> ; 2) que la Reine a une obligation de fiduciaire envers eux pour cette raison; 3) et qu'ils ont le droit d'être consultés par le gouvernement fédéral sur une base collective, en ce qui concerne leurs droits et leurs intérêts. La Cour s'est prononcée en faveur de la première déclaration. Le gouvernement du Canada en a appelé de la décision.

# Annexe D – Guide d'entrevue avec les informateurs clés

---

## ENTREVUE INDIVIDUELLE – QUESTIONS PAR ENJEU

- ❶ Question posée aux participants du gouvernement fédéral
- ❷ Question posée aux organismes de Métis et aux autres organisations autochtones
- ❸ Question posée aux gouvernements provinciaux et aux autres partenaires

### *Pertinence*

#### Besoin continu

Q1 ❶❷❸ Les processus bilatéraux et tripartites et l'initiative *Powley* répondent-ils à un besoin? Pouvez-vous clarifier votre point?

- QUESTION À POSER AU BESOIN : Dans quelle mesure la réalisation et la diffusion de recherches par le gouvernement fédéral sont-elles nécessaires à ces processus? Au sein du Ministère, quel type d'information est fournie aux autres secteurs du gouvernement et au Cabinet?
- Quels sont les principaux objectifs des discussions des forums bilatéraux et tripartites? Pensez-vous que les processus bilatéraux et tripartites peuvent atteindre raisonnablement ces objectifs? Pourquoi?
- Visent-ils principalement à confier aux organisations autochtones le mandat des gouvernements provinciaux d'assurer la prestation des services et à leur donner les capacités nécessaires à cette fin? Quels types de services? En quoi est-ce nécessaire?
- Le financement offert par l'intermédiaire du Programme de contributions de l'interlocuteur fédéral (PCIF) est-il le meilleur moyen d'atteindre les objectifs de ces processus?

#### Contribution aux priorités du gouvernement et aux résultats stratégiques du Ministère

Q2 ❶ À quelles priorités et responsabilités du gouvernement les processus BILATÉRAUX ET TRIPARTITES et l'initiative *Powley* aident-ils à répondre? Pouvez-vous faire référence à des documents officiels?

Q3 ❶ En quoi vos activités de conseils, de sensibilisation, d'établissement de relations et de développement de la capacité des organisations autochtones permettent-elles au gouvernement de répondre à ces priorités et à ces responsabilités?

Q4 ❶ En quoi le financement offert par l'entremise du PCIF permet-il au gouvernement de répondre à ces priorités?

#### Harmonisation avec les responsabilités du gouvernement

Q5 ❶❷❸ Les rôles actuels du gouvernement du Canada dans le cadre de ces processus bilatéraux et tripartites sont-ils pertinents? Pourquoi?

Q6 ❶❷❸ Quelles seront les répercussions, s'il en existe, de la récente décision de la Cour fédérale (qui comprend l'ajout de 200 000 Métis et de 400 000 Indiens non inscrits à la compétence en vertu de la *Loi sur les Indiens*) sur ce rôle ainsi que sur les programmes et les services offerts? Selon vous, quels seront les autres changements?

#### Rendement et conception (PROCESSUS BILATÉRAUX ET TRIPARTITES)

Q7 ❶❷❸ Au cours des cinq dernières années, les processus bilatéraux et tripartites ont-ils aidé le gouvernement fédéral à mieux comprendre les besoins des Métis, des Indiens non inscrits et des Autochtones hors réserve? Qu'en est-il des gouvernements provinciaux? Si oui, de quelle façon? Sinon, pour quelles raisons?

Q8 ❶❷❸ Selon le Ralliement national des Métis, les négociations tripartites visent à accroître les capacités des organismes métis représentatifs sous la forme d'autorisations légales d'exécuter des programmes et des services dans le but de mettre en œuvre le droit à l'autonomie gouvernementale de la Nation métisse au sein de la fédération canadienne. Dans quelle mesure les négociations tripartites contribuent-elles à l'atteinte de cet objectif?

Q9 ❶❷ Au cours des cinq dernières années, le Bureau de l'interlocuteur fédéral a-t-il représenté les Métis, les Indiens non inscrits et les Premières Nations hors réserve de manière efficace au sein du gouvernement fédéral? Si oui, de quelle façon? Sinon, pour quelles raisons?

Q10 ❶❷❸ Les processus bilatéraux et tripartites ont-ils aidé les organisations autochtones à (1) accroître leur capacité à établir des objectifs et des priorités; (2) s'acquitter de leurs fonctions financières; (3) renforcer la gouvernance organisationnelle; (4) rendre des comptes à leurs membres et au gouvernement fédéral à l'égard du financement reçu? Si oui, de quelle façon? Sinon, pour quelles raisons? Le gouvernement fédéral est-il davantage en mesure de répondre aux besoins des Métis et des Indiens non inscrits qu'il y a cinq ans? Qu'en est-il des gouvernements provinciaux? Si oui, de quelle façon? Sinon, pour quelles raisons? Pouvez-vous donner des exemples? Dans quelle mesure les changements sont-ils attribuables aux PROCESSUS BILATÉRAUX ET TRIPARTITES?

Q11 ❶❷❸ Les processus bilatéraux et tripartites ont-ils permis d'apporter des améliorations à la coordination et à la prestation des services offerts aux Métis, aux Indiens non inscrits et aux Autochtones hors réserve? Si oui, de quelle façon? Sinon, pour quelles raisons? Pouvez-vous donner des exemples?

Q12 ①②③ La participation aux élections tenues par les Métis, les Indiens non inscrits et les Premières Nations hors réserve s'est-elle accrue au cours des cinq dernières années? Si oui, de quelle façon? Sinon, pour quelles raisons? Dans quelle mesure ce changement est-il attribuable aux PROCESSUS BILATÉRAUX ET TRIPARTITES?

Q13 ①②③ Y a-t-il des facteurs internes ou externes qui ont pu faciliter ou entraver l'atteinte de ces résultats? Quels sont ces facteurs et quels sont leurs effets spécifiques?

- Avez-vous des suggestions pour améliorer l'efficacité des activités?

#### Rendement et conception (initiative Powley)

Q14 ①② L'initiative *Powley* a-t-elle mis sur pied une approche de gestion des droits ancestraux des Métis appliquée de façon uniforme à l'échelle du gouvernement fédéral? Veuillez préciser.

- Quel est le degré d'efficacité de cette approche? Pouvez-vous donner des exemples précis?

Q15 ①②③ Dans quelle mesure l'atteinte des objectifs de l'initiative *Powley* a-t-elle été facilitée ou entravée par les politiques et les pratiques des autres organismes et ministères? Qu'en est-il des autres ordres de gouvernement?

Q16 ①②③ Est-ce qu'il existe un système d'identification fonctionnel des membres et des exploitants Métis dans chaque région? Sinon, pourquoi? Si oui, qui en est responsable? Dans quelle mesure ce mécanisme est-il efficace? Y-a-t-il un mécanisme de validation des données?

Q17 ①②③ Existe-t-il une base de données fonctionnelle? Devrait-il y en avoir une? Veuillez préciser.

Q18 ①②③ Y a-t-il des facteurs internes ou externes qui ont pu faciliter ou entraver l'atteinte de ces résultats? Quels sont ces facteurs et quels sont leurs effets précis?

Q19 ①②③ Les quatre principales activités du programme ont-elles finalement permis de soutenir l'engagement du gouvernement fédéral d'améliorer les conditions socioéconomiques des Autochtones au Canada? Si oui, de quelle façon? Sinon, pour quelles raisons?

- Avez-vous des suggestions pour améliorer l'efficacité des activités?

Q20 ①②③ Selon vous, les contributions des Métis sont-elles bien reconnues au Canada?

#### Rendement (financement du PCIF)

Q21 ①②③ Le financement fourni par l'entremise du PCIF a-t-il permis de soutenir efficacement :

- les processus bilatéraux et tripartites? (p. ex., le financement facilite-t-il les discussions, les négociations et les réunions de manière adéquate?)
- les réunions au niveau provincial et national visant à faciliter les discussions sur les priorités des Autochtones?
- les discussions sur l'autogouvernance?
- le développement des capacités?

#### Rendement (répercussions inattendues)

Q22 ①②③ À votre connaissance, les PROCESSUS BILATÉRAUX ET TRIPARTITES et l'initiative *Powley* ont-ils produit des résultats non prévus positifs ou négatifs?

- Qu'est-ce qui a été fait à cet égard?

#### Rendement (efficience)

Q23 ①②③ Y a-t-il un chevauchement ou un recoupement des rôles et des activités actuels du gouvernement du Canada?

- Y a-t-il des secteurs où l'efficacité pourrait être améliorée?

#### Rendement (économie et solutions de rechange)

Q24 ①②③ Existe-t-il des moyens d'atteindre les résultats attendus de manière plus efficiente et plus économe? Avez-vous relevé des exemples à cet égard dans les organismes de Métis ou d'autres organisations autochtones?

#### Rendement (leçons retenues)

Q25 ①②③ Au cours des cinq dernières années, avez-vous observé des leçons ou des pratiques exemplaires qui devraient, selon vous, être prises en compte dans l'élaboration des politiques à l'avenir?