



Rapport final

***Évaluation des incidences des
ententes sur l'autonomie
gouvernementale***

Numéro de projet : 14078

Janvier 2016

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



Table des matières

<i>Liste des acronymes</i>	<i>ii</i>
<i>Résumé</i>	<i>iii</i>
<i>Réponse de la direction et plan d'action</i>	<i>v</i>
1. <i>Introduction</i>	1
1.1 Aperçu.....	1
1.2 Profil.....	1
2. <i>Méthodologie de l'évaluation</i>	9
2.1 Portée et calendrier de l'évaluation.....	9
2.2 Méthode d'évaluation.....	9
2.3 Paramètre d'évaluation.....	10
2.4 Méthodologie d'évaluation.....	10
2.5 Assurance de la qualité.....	13
3. <i>Contexte</i>	14
3.1 Scène internationale.....	14
3.2 Aspect juridique.....	14
3.3 Documentation.....	16
4. <i>Conclusions de l'évaluation – Incidences socioéconomiques des ententes d'autonomie gouvernementale</i>	19
4.1 Revenu total.....	20
4.2 Revenu de source salariale.....	23
4.3 Participation à la vie active.....	25
4.4 Revenu des ménages.....	28
4.5 Revenu des ménages provenant des transferts gouvernementaux.....	30
4.6 Surpeuplement.....	32
4.7 Répercussions à l'échelle communautaire.....	34
4.8 Sommaire des effets socioéconomiques.....	40
5. <i>Conclusions de l'évaluation – Gouvernance et programmes et services</i>	42
5.1 Gouvernance.....	42
5.2 Programmes et services.....	46
6. <i>Conclusions et recommandations</i>	52
6.1 Conclusions.....	52
6.2 Recommandations.....	53
<i>Annexe A – Ententes sur l'autonomie gouvernementale</i>	54
<i>Annexe B – Modèle logique – Mise en œuvre des ARTG et des EAG</i>	56
<i>Annexe C – Méthode d'évaluation des revendications territoriales et des ententes d'autonomie gouvernementale</i>	57
<i>Annexe D – Références – Examen documentaire</i>	59

Liste des acronymes

AANC	Affaires autochtones et du Nord Canada
ARTG	Accord sur les revendications territoriales globales
CEMRE	Comité de l'évaluation, de la mesure du rendement et de l'examen
DGEMRE	Direction générale de l'évaluation, de la mesure du rendement et de l'examen
EAG	Entente sur l'autonomie gouvernementale
LGFPN	<i>Loi sur la gestion financière des Premières Nations</i>
LGTPN	<i>Loi sur la gestion des terres des premières nations</i>
PNCT	Première Nation de Carcross/Tagish

La Direction générale de l'évaluation, de la mesure du rendement et de l'examen d'Affaires autochtones et du Nord Canada (AANC) a effectué une *Évaluation des incidences des ententes sur l'autonomie gouvernementale*. Cette évaluation a pour but premier de fournir des données d'évaluation fiables qui serviront à améliorer les politiques et les programmes et, au besoin, viendront appuyer la gestion des dépenses, la prise de décisions et la production des rapports publics en lien avec le résultat stratégique *Le Gouvernement*. Le cadre de référence de l'évaluation a été approuvé le 25 avril 2014 par le Comité de l'évaluation, de la mesure du rendement et de l'examen d'AANC.

La portée de l'évaluation comprend les ententes distinctes sur l'autonomie gouvernementale, les revendications territoriales globales avec ententes sur l'autonomie gouvernementale et les ententes sectorielles sur l'autonomie gouvernementale. La présente évaluation porte expressément sur le paramètre du rendement (efficacité).

Les conclusions de l'évaluation quant aux répercussions des ententes sur l'autonomie gouvernementale sont les suivantes :

Dans le cadre de la Politique sur le droit inhérent, la reconnaissance par le gouvernement du Canada du droit inhérent à l'autonomie gouvernementale se fonde sur une vision selon laquelle les Autochtones du Canada ont le droit de régir eux-mêmes les affaires internes de leur collectivité, en accord avec leur culture, leur identité, leurs traditions, leurs langues et leurs institutions, et avec la relation particulière qu'ils entretiennent avec leurs terres et leurs ressources. Depuis l'établissement de la Politique sur le droit inhérent, en 1995, le Canada a adopté comme position de droit et de principe que les droits ancestraux à l'autonomie gouvernementale sont inclus dans les droits protégés par l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982*. À cet égard, le Canada a devancé les tribunaux, qui ne se sont pas encore prononcés de manière définitive sur l'existence et la portée des droits ancestraux à l'autonomie gouvernementale. De plus, la mise en œuvre d'ententes sur l'autonomie gouvernementale cadre avec les normes internationales tendant vers une reconnaissance accrue des droits des peuples autochtones à l'autonomie gouvernementale, exprimée dans la *Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones*.

Les collectivités autochtones autonomes ont une vision positive des ententes sur l'autonomie gouvernementale. Elles expriment un sentiment de fierté renouvelé à l'égard de leurs gouvernements, en particulier en ce qui concerne le droit d'élire leurs propres dirigeants, la capacité de prendre leurs décisions de manière indépendante et la reddition de comptes envers leurs citoyens. Il appert, aux termes des ententes sur l'autonomie gouvernementale, que des structures sont établies pour répondre aux exigences en matière de relations et de reddition de comptes et pour appuyer le transfert de la responsabilité des structures de programme assurant la compétence législative quant aux responsabilités à l'égard des programmes et des services.

En étant davantage éclairé sur ses droits à l'autonomie gouvernementale, un groupe autochtone se trouve mieux outillé pour se gouverner, ainsi que pour prendre en charge et améliorer ses conditions et ses intérêts socioéconomiques grâce à un gouvernement responsable. Une analyse statistique des répercussions socioéconomiques réalisée aux fins de la présente évaluation a révélé des effets positifs pour les Autochtones qui vivent dans une subdivision de recensement visée par une entente sur l'autonomie gouvernementale.

L'évaluation a mis au jour des difficultés liées à l'instauration de la gouvernance, notamment la capacité administrative de gérer efficacement toutes les nouvelles responsabilités associées à l'autonomie gouvernementale et la perception que les autres ordres de gouvernement n'observent pas l'esprit de l'entente sur l'autonomie gouvernementale. L'évaluation a aussi révélé une réticence à assumer la responsabilité de programmes et de services en raison de lacunes perçues quant aux capacités locales et aux ressources financières, ainsi que la responsabilité à l'égard de secteurs de programme et de services considérés comme habituellement mal pourvus financièrement.

Dans une perspective de mesure du rendement et d'examen documentaire, l'information sur les répercussions des ententes sur l'autonomie gouvernementale est limitée, notamment en ce qui concerne les données de base permettant des comparaisons avec les paramètres actuels du progrès et la recherche universitaire.

Recommandations – AANC devrait :

1. Continuer d'appuyer la recherche axée sur l'évaluation des incidences des ententes sur l'autonomie gouvernementale, tant sur le plan socioéconomique que théorique.
2. Travailler avec les gouvernements autochtones à l'élaboration de stratégies de mesure du rendement qui permettent de mesurer les progrès accomplis au regard de leurs ententes sur l'autonomie gouvernementale.
3. Travailler avec d'autres ministères fédéraux et les partenaires des ententes afin de renforcer la mise en œuvre des ententes et de favoriser l'atteinte des résultats prévus.

Réponse de la direction et plan d'action

Titre du projet : Évaluation des incidences des ententes sur l'autonomie gouvernementale

Projet n° : 1570-7/14078

Recommandations	Mesures	Gestionnaire responsable (titre et secteur)	Date prévue de début et de fin
1. Continuer d'appuyer la recherche axée sur l'évaluation des incidences des ententes sur l'autonomie gouvernementale, tant sur le plan socioéconomique que théorique.	Nous <u>SOMMES</u> d'accord.	Directeur général, Direction générale de l'élaboration et de la coordination des politiques	Date de début
	La DGECP travaillera avec le Secteur des politiques et de l'orientation stratégique pour définir les occasions de faire progresser la recherche sur les incidences des ententes sur l'autonomie gouvernementale en travaillant de façon continue sur les données du recensement de 2016 sur l'évaluation des incidences des ententes sur l'autonomie gouvernementale, lorsqu'elles seront disponibles, et le plan de recherche stratégique d'AANC.		Déjà commencé Achèvement : <i>Terminé</i>
2. Travailler avec les gouvernements autochtones à l'élaboration de stratégies de mesure du rendement qui permettent de mesurer les progrès accomplis au regard de leurs ententes sur l'autonomie gouvernementale.	Nous <u>SOMMES</u> d'accord.	Directeur général, Direction générale de l'élaboration et de la coordination des politiques	Date de début
	La DGMO collaborera avec la Coalition des signataires d'accords sur des revendications territoriales et d'autres partenaires afin d'élaborer des outils de mesure du rendement à inclure dans le rapport annuel requis dans le cadre de l'approche pangouvernementale pour la mise en œuvre des traités modernes.		Le 19 janvier 2016 Achèvement : Fin printemps 2017 <i>Terminé</i>
3. Travailler avec d'autres ministères fédéraux et les	Nous <u>SOMMES</u> d'accord.	Directeur général, Direction générale de	Date de début Déjà commencé

partenaires des ententes afin de renforcer la mise en œuvre des ententes et de favoriser l'atteinte des résultats prévus.	La DGMO continuera de travailler avec les ministères et organismes fédéraux à l'élaboration et à la mise en œuvre de l'approche pangouvernementale pour la mise en œuvre des traités modernes. Cela comprend l'établissement du Bureau de la mise en œuvre des traités modernes ainsi que l'élaboration et la mise à jour de divers outils, notamment des guides et de la formation.	l'élaboration et de la coordination des politiques	Achèvement : Automne 2016 <i>Terminé</i>
---	--	--	--

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

Originale signée par :

Michel Burrowes

Directeur principal, 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 :

Joe Wild

Sous-ministre adjoint, Secteur des traités et du gouvernement autochtone

1. Introduction

1.1 Aperçu

La Direction générale de l'évaluation, de la mesure du rendement et de l'examen (DGEMRE) d'Affaires autochtones et du Nord Canada (AANC) a réalisé une *Évaluation des incidences des ententes sur l'autonomie gouvernementale*. Le but de cette évaluation était de mesurer l'atteinte des résultats attendus des ententes sur l'autonomie gouvernementale. L'évaluation fournira une information probante fiable qui servira à améliorer les politiques et les programmes et, au besoin, appuiera la gestion des dépenses, la prise de décisions et la production des rapports publics en lien avec le résultat stratégique *Le Gouvernement*.

1.2 Profil

1.2.1 Contexte et description

Dans le cadre de la Politique sur le droit inhérent, la reconnaissance par le gouvernement du Canada du droit inhérent à l'autonomie gouvernementale se fonde sur une vision selon laquelle les Autochtones du Canada ont le droit de régir eux-mêmes les affaires internes de leur collectivité, en accord avec leur culture, leur identité, leurs traditions, leurs langues et leurs institutions, et avec la relation particulière qu'ils entretiennent avec leurs terres et leurs ressources.¹ Les ententes sur l'autonomie gouvernementale établissent les modalités selon lesquelles les groupes autochtones gouvernent leurs affaires internes et assument une responsabilité et un contrôle accrus quant à la prise de décisions qui touchent leurs collectivités. L'autonomie gouvernementale autochtone est exercée dans le cadre de la Constitution canadienne, notamment l'application de la *Charte canadienne des droits et libertés*.

L'autre caractéristique importante des ententes sur l'autonomie gouvernementale est le changement dans la relation entre les parties. Une nouvelle relation s'établit dans laquelle les signataires autochtones constituent de véritables gouvernements. Il en résulte que les parties aux ententes forment des relations de gouvernement à gouvernement qui transforment leurs interactions et leurs liens de collaboration mutuelle.

Quelque 22 ententes sur l'autonomie gouvernementale sont actuellement en place :

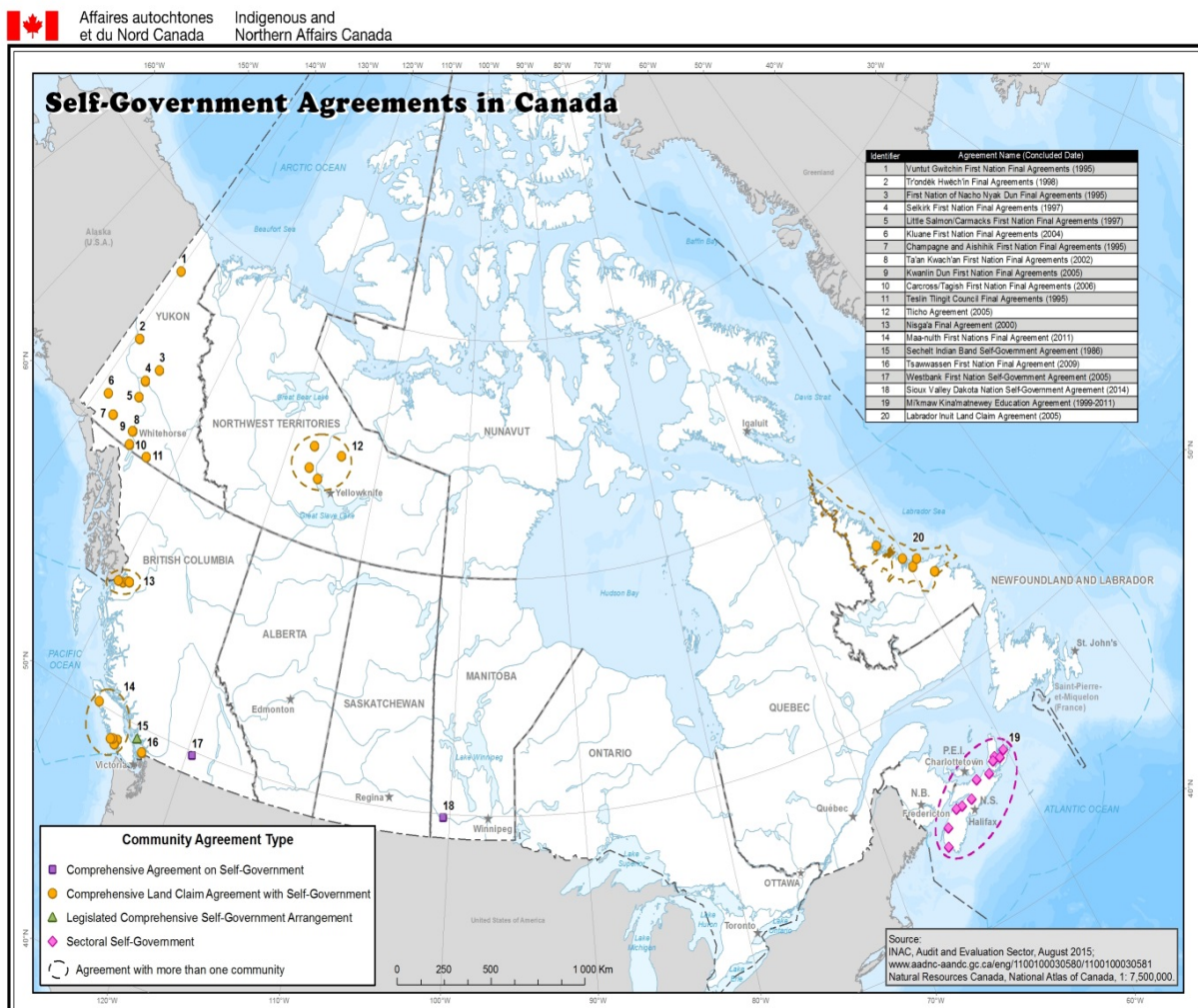
- dix-huit accords sur les revendications territoriales avec autonomie gouvernementale – *définis comme étant à la fois un accord de règlement de revendication territoriale globale et une entente sur l'autonomie gouvernementale*;
- quatre ententes distinctes sur l'autonomie gouvernementale – *définies comme des ententes sur l'autonomie gouvernementale sans composante relative à des revendications territoriales*.

¹ Actuellement, l'autonomie gouvernementale est négociée et mise en œuvre en vertu de *L'approche du gouvernement du Canada concernant la mise en œuvre du droit inhérent des peuples autochtones à l'autonomie gouvernementale et la négociation de cette autonomie* (1995), plus communément appelée la « Politique sur le droit inhérent ».

- On compte par ailleurs une entente sectorielle sur l'autonomie gouvernementale – *définie comme une compétence d'autonomie gouvernementale sur des questions particulières, comme l'éducation, la gouvernance et les services à l'enfance et à la famille.*

De plus, une forme d'accord sur l'autonomie gouvernementale établie en vertu de la *Loi sur les Cris et les Naskapis du Québec* vient concrétiser des engagements en matière de gouvernement local pris dans la Convention de la Baie-James et du Nord québécois et dans la Convention du Nord-Est québécois pour neuf collectivités crées et une collectivité naskapie.

La carte ci-dessous montre les endroits où des ententes sur l'autonomie gouvernementale sont actuellement en vigueur au Canada. L'annexe A dresse une liste détaillée des ententes, dont l'Accord définitif de la Première Nation de Yale, l'Accord définitif des Tla'amin et l'Entente définitive sur l'autonomie gouvernementale de la Première Nation de Déline, qui ont été signés mais ne sont pas encore en vigueur.



Services géomatiques, décembre 2015.
Geomatics Services, December 2015.



(Carte est non disponible en français)

De plus, 16 tables de négociation sur l'autonomie gouvernementale en sont à l'étape de l'entente définitive : sept tables de négociation sur les revendications territoriales globales et l'autonomie gouvernementale; sept tables de négociation sur l'autonomie gouvernementale sectorielle; et deux tables de négociation distinctes sur l'autonomie gouvernementale.

1.2.2 Objectifs et résultats attendus

La mise en œuvre d'ententes sur l'autonomie gouvernementale est une composante du point 1.3 - Gestion et mise en œuvre des ententes et des traités, du Cadre de mesure du rendement 2015-2016. Le résultat attendu du point 1.3 est la création et le maintien de partenariats permanents pour appuyer les structures des traités.

L'objectif de l'autonomie gouvernementale est de renforcer les collectivités autochtones en favorisant l'établissement de gouvernements autochtones stables et durables ainsi que l'autosuffisance.

Résultats à long terme :

- Des personnes, des collectivités, des groupes et des gouvernements autochtones solides et autonomes.

Résultats immédiats et intermédiaires :

- *Gouvernance* : Les relations existantes sont soutenues et de nouvelles relations sont établies afin de favoriser l'établissement de gouvernements autochtones stables et durables.
- *Programmes et services* : Des responsabilités en matière de programmes et de services sont établies afin d'assurer le contrôle et la compétence dans ce domaine.

L'annexe B décrit le modèle logique, qui détaille les résultats attendus des ententes sur l'autonomie gouvernementale.²

1.2.3 Gestion et reddition de comptes

Toutes les parties ont la responsabilité de travailler de concert à appliquer les dispositions des accords auxquels elles participent, de fixer les priorités, d'évaluer les progrès et d'apporter les changements nécessaires. La Direction générale de la mise en œuvre du Secteur des traités et du gouvernement autochtone d'AANC supervise et coordonne les rôles à jouer par les ministères fédéraux dans la mise en œuvre des accords sur les revendications territoriales globales et l'autonomie gouvernementale.

² Information contenue dans la Stratégie de mesure du rendement, 1.3 - Mise en œuvre des accords sur les revendications territoriales globales et des ententes sur l'autonomie gouvernementale, 28 novembre 2014, Traités et gouvernement autochtone, AANC.

Le Comité directeur fédéral de l'autonomie gouvernementale et des revendications globales et le Caucus fédéral sur l'autonomie gouvernementale et les revendications globales sont des organismes apparentés chargés d'assurer la surveillance des activités liées aux revendications territoriales globales et à l'autonomie gouvernementale à l'échelle du gouvernement fédéral.

Deux grandes initiatives lancées en juillet 2015 changent la façon dont le gouvernement fédéral négocie et met en œuvre l'autonomie gouvernementale.

Approche pangouvernementale

Une approche pangouvernementale dans la mise en œuvre des traités modernes et des accords d'autonomie gouvernementale est conçue pour sensibiliser les ministères et organismes aux responsabilités et aux obligations redditionnelles qui leur incombent en vertu de ces ententes. Elle établit par ailleurs un processus de surveillance permanente pour l'ensemble des responsabilités du Canada. La nouvelle approche comprend :

- la publication de la *Directive du cabinet sur l'approche fédérale pour la mise en œuvre des traités modernes*, qui décrit les rôles et les responsabilités des ministères fédéraux et exige d'eux qu'ils évaluent les projets de programmes, de politiques et de règlements ainsi que les propositions législatives afin de s'assurer que les traités sont respectés;
- la mise sur pied d'un comité de surveillance des sous-ministres devant assurer une surveillance continue, au niveau de la haute direction, des obligations qui incombent au Canada en vertu des traités modernes; et
- la création d'un bureau de la mise en œuvre des traités modernes au sein d'AANC pour renforcer la coordination et la surveillance dans l'ensemble du gouvernement fédéral.

Approche du Canada pour les arrangements financiers avec les gouvernements autonomes

Le gouvernement du Canada a publié une nouvelle politique concernant la mise en œuvre des accords financiers avec les groupes autochtones autonomes. Ce nouveau cadre stratégique vise à marquer le début d'une approche conjointe cohérente, rapide, transparente et équitable dans l'établissement d'une politique financière à long terme s'appuyant sur des relations mutuellement bénéfiques entre les gouvernements autochtones et le Canada.

Avec cette approche financière, le Canada s'oriente vers un cadre commun pour toutes les ententes d'autonomie gouvernementale, qui garantit une transparence et une équité accrue dans la détermination des paiements de transfert fédéraux aux gouvernements autochtones. Les méthodes de financement et l'approche stratégique sous-jacente seront désormais transparentes au lieu d'être traitées comme des mandats de négociation confidentiels. L'approche contribuera à ce que les avantages de l'autonomie gouvernementale soient pleinement réalisés par l'amélioration de la cohérence, de la rapidité et de l'équité du processus de mise en œuvre des accords financiers avec les gouvernements autochtones.

1.2.4 Principaux intervenants et bénéficiaires

Les principaux intervenants des ententes sur l'autonomie gouvernementale sont les groupes signataires autochtones, le gouvernement fédéral, ainsi que le gouvernement provincial ou territorial signataire de l'entente, le cas échéant. Toutes les parties doivent s'efforcer ensemble de remplir les obligations découlant des accords de façon transparente et responsable. Les parties à une entente ont à la fois des obligations distinctes et communes à remplir.

Bien que le règlement et la mise en œuvre d'ententes sur l'autonomie gouvernementale soient censés bénéficier à tous les Canadiens, aux gouvernements fédéral, provinciaux ou territoriaux, aux entreprises et au secteur privé, les premiers bénéficiaires devraient être les groupes signataires autochtones, qui sont les premiers responsables de la réussite de leur gouvernement et des différentes institutions.

1.2.5 Ressources

Tableau 1: Ressources affectées aux programmes, Mise en œuvre des ententes d'autonomie gouvernementale, AANC – de 2010-2011 à 2014-2015 ³

	2010-2011 (données réelles)	2011-2012 (données réelles)	2012-2013 (données réelles)	2013-2014 (données réelles)	2014-2015 (données réelles)	Total 5 ans (données réelles)
C01 Dépenses d'exploitation	690 866	1 113 351	831 787	686 911	61 560	3 384 475
C10 – Subventions et contributions	329 118 235	387 656 338	399 175 001	405 935 863	426 681 862	1 948 567 299
Total (Crédits 1 et 10)	329 809 101	388 769 689	400 006 788	406 622 774	426 743 422	1 951 951 774

La mise en œuvre des ententes sur l'autonomie gouvernementale est soutenue par les autorisations de programme assorties de paiements de transfert indiquées ci-dessous.

- *Contributions pour appuyer la négociation et la mise en œuvre de traités, de revendications et d'ententes ou d'initiatives d'autonomie gouvernementale*
- *Subventions pour mettre en œuvre les ententes sur les revendications territoriales globales et l'autonomie gouvernementale*
- *Subvention aux Premières Nations participantes et à l'autorité scolaire de la Première Nation*
- *Contributions pour favoriser l'essor du régime d'éducation primaire et secondaire des Premières Nations*

³ Les données financières comprennent l'information fournie par les secteurs fonctionnels suivants, selon le Plan comptable d'AANC :

Entente sur l'éducation issue de la Convention de la Baie-James et du Nord québécois - G6105; Administration scolaire des Mi'kmaq - G6106; British Columbia First Nations Education Jurisdiction (Compétence des Premières Nations de la C.-B. en matière d'éducation) - G6107; Mise en œuvre de l'autonomie gouvernementale – G6121, et Commission crie-naskapie - G6123.

1.2.6 Activités antérieures d'évaluation et de vérification

Évaluations

Sont décrites ci-dessous les nombreuses évaluations menées durant deux périodes de cinq ans, afin de couvrir toutes les activités d'évaluation de l'ensemble des autorisations financières associées aux revendications territoriales globales et à l'autonomie gouvernementale. La présente évaluation des répercussions de l'autonomie gouvernementale complétera la démarche d'évaluation en trois points relative aux revendications territoriales et à l'autonomie gouvernementale au cours de l'actuelle période de cinq ans (2011-2016). La démarche adoptée par AANC pour évaluer les revendications territoriales et les ententes sur l'autonomie gouvernementale est décrite en détail à l'annexe C.

Évaluations – Période de cinq ans (2011–2016)

Une *Évaluation des incidences des ententes sur les revendications territoriales globales et l'autonomie gouvernementale*, menée conjointement avec un groupe signataire autochtone participant, a mesuré les répercussions des ententes sur les revendications territoriales globales et l'autonomie gouvernementale. Cette évaluation a été approuvée par le Comité de l'évaluation, de la mesure du rendement et de l'examen (CEMRE) à sa réunion de novembre 2013. L'évaluation a révélé que les accords sur les revendications territoriales globales et l'autonomie gouvernementale ont instauré des structures visant à favoriser la gouvernance, la gestion des programmes, des services, des terres et des ressources, ainsi que le développement économique. L'une des difficultés demeure la perception que les obligations associées aux traités n'ont pas été pleinement réalisées, ce qui pose des obstacles au progrès. En effet, des indicateurs sociaux et économiques laissent à penser que les groupes signataires autochtones accusent un retard sur la population non autochtone et celle d'identité autochtone en ce qui a trait au niveau d'instruction, aux revenus et à la présence au sein de la population active. AANC a commencé à appliquer les recommandations issues de cette évaluation, notamment celles de poursuivre le programme de mise en œuvre par le renforcement de « l'approche pangouvernementale » de la surveillance et de la mise en œuvre des obligations et des risques associés aux traités, d'entreprendre un programme de recherche visant à soutenir la surveillance des incidences des traités modernes et à améliorer les rapports fondés sur les résultats, et de coordonner la surveillance actuelle de l'efficacité de la mise en œuvre des traités modernes.

Une *Évaluation du processus de négociation des accords sur le règlement des revendications territoriales globales et l'autonomie gouvernementale* a aussi été approuvée par le CEMRE en novembre 2013. Selon les conclusions de l'évaluation, il est permis de penser que les traités modernes ne parviennent pas à procurer le niveau de certitude et de finalité attendu initialement par le gouvernement, au vu du cadre juridique et constitutionnel complexe et changeant qui a émergé. La plus importante évolution au chapitre du droit autochtone ayant eu une incidence sur la négociation et la mise en œuvre des traités modernes est la décision de la Cour suprême du Canada de réorienter ses efforts vers la « réconciliation », « l'honneur de la Couronne » et « l'obligation de consulter ». On recommande dans l'évaluation qu'AANC adopte une approche stratégique proactive pour gérer les risques et y réagir efficacement, et qui lui permettra de façonner ou d'influencer stratégiquement le cadre juridique en évolution. AANC a accepté la recommandation et s'emploie actuellement à mettre en œuvre une approche stratégique afin d'obtenir des résultats rapides, tout en explorant d'autres moyens stratégiques de traiter des droits ancestraux et de favoriser le développement économique et l'autosuffisance.

Évaluations – Période de cinq ans (2006–2011)

Une *Évaluation de l'incidence des ententes sur les revendications territoriales globales* a été approuvée par le Comité de la vérification et de l'évaluation en février 2009. L'évaluation a révélé que les ententes ont contribué à délimiter les terres désignées avec précision et certitude. Elles ont ainsi permis aux groupes autochtones de bénéficier de la mise en valeur des ressources et contribué à instaurer un environnement favorable aux investissements. Ces ententes ont par ailleurs eu une incidence positive sur le rôle des Autochtones dans l'économie de leur région désignée et dans leurs relations avec l'industrie et ont facilité leur participation influente et efficace au processus décisionnel relatif à la gestion des terres et des ressources. Cependant, le gouvernement fédéral n'a pas bien saisi l'importance des coûts associés à l'approche consultative et aux structures de gestion des terres et des ressources. En outre, les représentants autochtones ont l'impression que le gouvernement fédéral visait avant tout à appliquer à la lettre les dispositions des ententes sans en respecter l'esprit ni l'intention, ce qui a nui au progrès.

L'*Évaluation de la mise en œuvre de l'autonomie gouvernementale et des accords sur l'autonomie gouvernementale par le gouvernement fédéral* a été approuvée lors de la réunion du CEMRE tenue en février 2011. On a conclu dans l'évaluation que la Politique fédérale sur le droit inhérent a fourni un cadre souple pour les négociations antérieures et actuelles sur l'autonomie gouvernementale et que des répercussions positives ont été constatées au sein des collectivités autonomes. Cependant, le gouvernement fédéral et les collectivités autochtones n'ont pas la même vision de l'autonomie gouvernementale et de la façon de la rendre opérationnelle dans le cadre de la Politique fédérale sur le droit inhérent. Les organisations nationales autochtones ont fortement critiqué cette politique et les gouvernements autochtones ont dit éprouver de la difficulté à établir une relation de gouvernement à gouvernement avec la Couronne. Cette situation peut entraîner des malentendus et des erreurs de communication quant à l'interprétation de la Politique, en plus de contribuer à la grande frustration éprouvée par les organisations et les collectivités autochtones quant au travail accompli dans le cadre de la Politique. En outre, des pratiques inefficaces ont été constatées dans les processus de négociation et de mise en œuvre, dont un bon nombre sont actuellement à l'étude par AANC.

Vérifications

Une *Vérification de la mise en œuvre des obligations relatives aux traités modernes* a été réalisée en septembre 2013 par la Direction générale des services de vérification et d'assurance du Ministère. La vérification a révélé que le Ministère a pris des mesures importantes pour mettre en place les éléments essentiels à la gestion et à la coordination des responsabilités fédérales énoncées dans les accords visés. Il a notamment créé le Cadre de gestion de la mise en œuvre, établi des structures de gouvernance et conçu des outils et des documents d'orientation destinés à aider les autres ministères à honorer leurs propres obligations. Cependant, pour renforcer l'efficacité des structures de gouvernance et pour appuyer et gérer la mise en œuvre des obligations fédérales, on a dégagé dans le cadre de la vérification des possibilités d'améliorer certains éléments-clés du Cadre de gestion de la mise en œuvre, notamment : définir des responsabilités et des processus opérationnels formels assurant une surveillance proactive relative à la situation des obligations fédérales, établir des éléments fondamentaux des caucus régionaux et créer des documents d'orientation officiels pour les nouveaux membres des organes de surveillance représentatifs de la structure de gouvernance fédérale.

Une *Vérification de la gestion des prêts négociés* a été terminée en février 2013. Les conclusions générales étaient qu'AANC a mis en œuvre des processus opérationnels et des processus de gouvernance clés ainsi que des mécanismes de contrôle pour appuyer la prestation efficace des services requis et le processus de gestion des prêts. Toutefois, on a dégagé quelques pistes d'amélioration dans les domaines de la gouvernance, de la gestion des risques et de l'intendance, comme l'établissement d'objectifs clairs relatifs aux prêts pour les négociations ainsi que des mesures du rendement permettant d'appuyer davantage la surveillance de la situation des prêts pour les négociations et la possibilité de les recouvrer. AANC met en œuvre toutes les recommandations issues de l'évaluation.

2. Méthodologie de l'évaluation

2.1 Portée et calendrier de l'évaluation

Les modalités de l'évaluation ont été approuvées à la réunion tenue par le CEMRE en avril 2014. L'évaluation a été réalisée à l'interne par la DGEMRE, bien que des analyses des composantes aient été confiées à des spécialistes externes, notamment une analyse statistique par Ravi Pendakur, de l'Université d'Ottawa, et Krishna Pendakur, de l'Université Simon Fraser, et un examen documentaire par David Newhouse, de l'Université Trent, Kevin Fitzmaurice, de l'Université de Sudbury, et Yale Belanger, de l'Université de Lethbridge. Les entrevues auprès des principaux informateurs ont été menées avec l'aide d'Alderson-Gill and Associates.

La portée de l'évaluation comprend les ententes distinctes sur l'autonomie gouvernementale, les revendications territoriales globales avec ententes sur l'autonomie gouvernementale et les ententes sectorielles sur l'autonomie gouvernementale. Les ententes distinctes relatives aux revendications territoriales ont été exclues de l'évaluation.

Comme le montre le modèle logique (voir annexe B), l'évaluation portait principalement sur les répercussions de la gouvernance ainsi que des programmes et services. L'incidence de la mise en valeur des terres et des ressources et du développement économique a été prise en considération dans l'*Évaluation des incidences des ententes sur les revendications territoriales globales et l'autonomie gouvernementale* terminée en novembre 2013.

La présente évaluation porte expressément sur le paramètre du rendement relatif à l'efficacité. Le paramètre du rendement portant sur l'efficacité et l'économie a été inclus dans l'*Évaluation du processus de négociation des accords sur le règlement des revendications territoriales globales et l'autonomie gouvernementale*, terminée en novembre, et le paramètre de la pertinence a été inclus dans l'*Évaluation des incidences des ententes sur les revendications territoriales globales et l'autonomie gouvernementale* terminée en novembre 2013.

2.2 Méthode d'évaluation

Aux fins de la présente évaluation, une approche conjointe a été adoptée par le Canada et les groupes signataires autochtones pour évaluer les répercussions des ententes sur les revendications territoriales et l'autonomie gouvernementale. Les Premières Nations de Tsawwassen et de Carcross/Tagish ont participé à l'évaluation dans le cadre d'un processus d'entrevue des informateurs clés.

L'annexe C fournit des détails sur l'approche adoptée par AANC pour évaluer les ententes sur les revendications territoriales et l'autonomie gouvernementale.

2.3 Paramètre d'évaluation

Rendement - Efficacité⁴

Atteinte des résultats attendus – Mesure de la progression vers les résultats attendus.

- *Résultats à long terme* : Des personnes, des collectivités, des groupes et des gouvernements autochtones solides et autonomes.
- *Résultats immédiats et intermédiaires* : *Gouvernance* : Les relations existantes sont soutenues et de nouvelles relations sont établies afin de favoriser l'établissement de gouvernements autochtones stables et durables. *Programmes et services* : Des responsabilités en matière de programmes et de services sont établies afin d'assurer le contrôle et la compétence dans ce domaine.

2.4 Méthodologie d'évaluation

2.4.1 Sources de données

Les résultats de l'évaluation et ses conclusions se fondent sur l'analyse et la triangulation des nombreuses sources de données suivantes.

Examen documentaire

Mémoires présentés au Cabinet, présentations au Conseil du Trésor, données recueillies dans le cadre de la stratégie de mesure du rendement, évaluations et vérifications antérieures, documents internes relatifs au rendement des ententes sur l'autonomie gouvernementale ainsi que rapports sur les politiques et le rendement d'AANC.

L'examen documentaire a porté sur les documents relatifs aux répercussions des ententes sur l'autonomie gouvernementale. Voir à l'annexe D la liste des documents couverts par l'examen documentaire.

⁴ La présente évaluation n'a porté que sur le paramètre Rendement – Efficacité. Le paramètre Pertinence a été abordé dans l'*Évaluation des incidences des ententes sur les revendications territoriales globales et l'autonomie gouvernementale* (2013). Le paramètre Rendement – Efficacité et économie a été couvert dans l'*Évaluation du processus de négociation des accords sur le règlement des revendications territoriales globales et l'autonomie gouvernementale* (2013). Voir à l'annexe C les détails sur l'approche adoptée par AANC pour évaluer les ententes sur les revendications territoriales et l'autonomie gouvernementale.

Examen des dossiers

Des dossiers ont été examinés dans le but d'évaluer la mesure dans laquelle chaque accord s'harmonise avec les objectifs stratégiques et établit des structures axées sur les résultats attendus. L'information utilisée à cet effet se fonde sur les documents d'approbation gouvernementaux, les accords définitifs et les ententes connexes (p. ex. accords de financement budgétaire), les rapports annuels sur la mise en œuvre et tout renseignement de nature publique comme les registres publics des lois de groupes signataires autochtones. L'examen incluait les 11 accords d'autonomie gouvernementale suivants.

- Accord définitif Nisga'a (Colombie-Britannique)
- Accord définitif de la Première nation de Tsawwassen (Colombie-Britannique)
- *Loi sur l'autonomie gouvernementale de la bande indienne sechelte* (Colombie-Britannique)
- Accord d'autonomie gouvernementale de la première nation de Westbank (Colombie-Britannique)
- Entente sur l'autonomie gouvernementale des Tr'ondëk Hwëch'in (Yukon)
- Entente sur l'autonomie gouvernementale de la Première nation de Kluane (Yukon)
- Entente sur l'autonomie gouvernementale de la Première nation de Carcross/Tagish (Yukon)
- Accord tlicho (Territoires du Nord-Ouest)
- Entente avec les Inuits du Labrador (Terre-Neuve-et-Labrador)
- *Loi sur l'éducation des Mi'kmaq* (Nouvelle-Écosse)
- Accord sur l'autonomie gouvernementale de la Nation des Dakota de Sioux Valley (Manitoba)

Analyse statistique

Une analyse a été réalisée pour évaluer l'apport de chaque entente distincte d'autonomie gouvernementale à l'atteinte des résultats escomptés à long terme. Elle s'appuie sur une analyse de régression à partir des données de recensement (1991-2006) et de l'Enquête nationale auprès des ménages (2011), afin de comparer les résultats sociaux et économiques pour les résidents des subdivisions de recensement autochtones visées par des ententes sur l'autonomie gouvernementale (EAG) et ceux des résidents des collectivités autochtones visées par des accords sur les revendications territoriales globales (ARTG), qui ont adopté des lois à adhésion facultative⁵ ou qui n'ont pas conclu d'accord. L'analyse a porté sur trois niveaux :

- Caractéristiques individuelles : revenu individuel total, revenu individuel de source salariale et participation à la vie active;
- Caractéristiques des ménages : revenu total des ménages, revenu des ménages provenant des transferts gouvernementaux et surpeuplement; et
- Caractéristiques de la subdivision de recensement : valeur de l'indice du bien-être des collectivités et de ses composantes.

⁵ Des accords visant les lois à adhésion facultative donnent aux Premières Nations la possibilité de se soustraire à certaines dispositions de la *Loi sur les Indiens* et de prendre d'autres arrangements. Dans le cadre de l'évaluation, on a étudié deux modèles de lois à adhésion facultative pour lesquels des arrangements étaient en place pendant la réalisation de l'évaluation : la *Loi sur la gestion des terres des premières nations* (LGTPN) de 1999 et la *Loi sur la gestion financière des premières nations* (LGFPN) de 2006.

Une approche de la régression fondée sur la « différence dans la différence » a été adoptée. Cette technique analytique a permis aux chercheurs de porter leur attention sur les corrélations entre les *différences* dans les accords d'une collectivité donnée et les *différences* dans le bien-être de ses résidents pris individuellement.

Des analyses sont effectuées tant pour la population totale d'une subdivision de recensement autochtone que pour la population d'identité autochtone et celle des Indiens inscrits et des Indiens non inscrits. Cette méthode a permis de tenir compte des différences entre les collectivités qui sont immuables dans le temps, mais qui peuvent déterminer les accords auxquels les collectivités sont assujetties. Cela signifie que l'analyse a permis d'isoler l'incidence d'un accord, sans égard à la situation que connaissait la collectivité avant de conclure un accord.

L'échantillon comprend 15 EAG associées à 41 subdivisions de recensement autochtones. Le groupe de référence comprend six ARTG (sans EAG) composés de 68 subdivisions de recensement, de 52 accords en vertu de la *Loi sur la gestion financière des Premières Nations* (LGFPN) et de 28 accords conclus en vertu de la *Loi sur la gestion des terres des premières nations* (LGTNP) associés à 137 subdivisions de recensement autochtones et à environ 800 subdivisions de recensement autochtones sans accord ni entente.⁶

Contexte juridique

Une analyse a été réalisée pour décrire l'évolution du contexte juridique en lien avec l'autonomie gouvernementale.

Entrevues auprès d'informateurs clés (n=43)

Des entrevues ont été effectuées auprès d'informateurs clés des groupes suivants :

- AANC n=8
- Gouvernements provinciaux et territoriaux n=6
- Signataires autochtones d'ententes sur l'autonomie gouvernementale n=27, *soit* :
 - la Première Nation de Tsawwassen n=5
 - la Première Nation de Carcross/Tagish n=13
 - des représentants d'autres gouvernements autochtones n=9
- Organisations autochtones n=2

2.4.2 Facteurs, points forts et lacunes

Facteurs :

- L'évaluation n'a porté que sur le paramètre Rendement (efficacité). Le paramètre Pertinence a été abordé dans l'*Évaluation des incidences des ententes sur les revendications territoriales globales et l'autonomie gouvernementale* (juin 2013). Le paramètre Rendement (efficacité et économie) a été couvert dans l'*Évaluation du processus de négociation des accords sur le règlement des revendications territoriales globales et l'autonomie gouvernementale* (novembre 2013) ainsi que dans la *Vérification de la mise en œuvre des obligations relatives aux traités modernes* (septembre 2013).

⁶ Pendakur, Kristna et Ravi Pendakur, *An Analysis of the Socio-Economic Outcomes of Aboriginal Peoples living in Communities Associated with Self-Government Agreements*, novembre 2015.

- En juillet 2015, le gouvernement fédéral a lancé deux initiatives clés en lien avec la mise en œuvre des revendications territoriales et l'autonomie gouvernementale : la nouvelle politique sur la mise en œuvre des accords financiers et l'approche pangouvernementale pour la mise en œuvre des traités modernes et des ententes sur l'autonomie gouvernementale. Les répercussions de ces initiatives seront mesurées ultérieurement.

Points forts :

- Les ententes sur l'autonomie gouvernementale n'obligeant pas un groupe signataire autochtone à participer à des processus de mesure et d'évaluation du rendement, des évaluations périodiques, auxquelles les groupes signataires autochtones acceptent de participer, sont le processus actuellement utilisé à cette fin. Menées par AANC, ces évaluations enrichissent les connaissances sur les répercussions des revendications territoriales et de l'autonomie gouvernementale – tant en termes qualitatifs que quantitatifs.
- L'analyse statistique réalisée pour la présente évaluation a permis d'isoler l'incidence de la conclusion d'une entente sur l'autonomie gouvernementale indépendamment de la situation que connaissait la collectivité avant de conclure l'entente.

Lacunes :

- La mise en œuvre de l'autonomie gouvernementale est un processus à long terme, dont les effets ne seront pas pleinement ressentis avant bien des années.
- Il existe peu de données courantes sur le rendement relatives à de nombreux aspects du modèle logique, comme des données de référence permettant des comparaisons avec les mesures actuelles du progrès ainsi que des données quantitatives et qualitatives étayant les résultats immédiats et intermédiaires dans les domaines de la gouvernance, des programmes et des services, notamment en provenance du gouvernement fédéral et des gouvernements autochtones, provinciaux et territoriaux.
- La documentation sur l'incidence des ententes sur l'autonomie gouvernementale est mince et dispersée. Le milieu universitaire n'a pas adopté de démarche systématique en vue d'évaluer les répercussions de ces ententes sur les collectivités autochtones.
- La démarche évaluative conjointe a été limitée aux entrevues avec des informateurs clés des gouvernements autochtones. En raison des contraintes de temps, aucune séance de groupe de concertation n'a été tenue avec des membres des collectivités.

2.5 Assurance de la qualité

L'évaluation a été dirigée et gérée par la DGEMRE, conformément à sa politique sur la participation et à son processus de contrôle de la qualité. L'assurance de la qualité a été assurée par les activités du groupe de travail et d'un groupe consultatif formé de représentants du Secteur des traités et du gouvernement autochtone, de la Direction générale de la mise en œuvre et de la Direction générale de l'élaboration et de la coordination des politiques.

3. Contexte

3.1 Scène internationale

La négociation et la mise en œuvre d'ententes sur l'autonomie gouvernementale cadrent avec les normes internationales tendant vers une reconnaissance accrue des droits des peuples autochtones à l'autonomie gouvernementale, exprimée dans la *Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones*, dont le Canada est devenu signataire en novembre 2010. Selon l'article 4 de la Déclaration :

*Les peuples autochtones, dans l'exercice de leur droit à l'autodétermination, ont le droit d'être autonomes et de s'administrer eux-mêmes pour tout ce qui touche à leurs affaires intérieures et locales, ainsi que de disposer des moyens de financer leurs activités autonomes.*⁷

3.2 Aspect juridique

Les tribunaux canadiens ont reconnu que l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982* (« article 35 ») peut inclure le droit à l'autonomie gouvernementale. Cependant, à ce jour, les tribunaux ont fixé une norme élevée pour ce qui est de prouver l'existence et la portée d'un tel droit.⁸ Parallèlement, la Cour suprême du Canada a souligné à plusieurs reprises l'importance de l'article 35 dans la réconciliation entre les groupes autochtones et la Couronne. La Cour a aussi insisté à plusieurs reprises sur le fait que la Couronne et les peuples autochtones devraient négocier des accords relatifs à leurs griefs historiques et aux questions relevant de l'article 35.

La Politique sur le droit inhérent est fondée « *sur le principe* » que le droit inhérent à l'autonomie gouvernementale est un droit ancestral existant au sens de l'article 35. Depuis l'établissement de la Politique sur le droit inhérent, en 1995, le Canada a adopté comme position de droit et de principe que les droits ancestraux à l'autonomie gouvernementale sont inclus dans les droits protégés par l'article 35. À cet égard, le Canada a devancé les tribunaux, qui ne se sont pas encore prononcés de manière définitive sur l'existence et la portée des droits ancestraux à l'autonomie gouvernementale.

Les pouvoirs susceptibles d'être associés à un droit inhérent à l'autonomie gouvernementale seraient ceux faisant *partie intégrante* de la culture d'un groupe autochtone donné, qui concernent des questions de *nature interne* pour cette collectivité et qui ne sont pas incompatibles avec la souveraineté générale du gouvernement canadien. Ce point de vue juridique n'est pas incompatible avec la possibilité qu'un gouvernement autochtone puisse être considéré comme la principale autorité législative à l'intérieur de l'exercice restreint de certains pouvoirs faisant partie intégrante de la culture du groupe et essentiellement internes à cette collectivité. Il est donc possible, dans certains domaines, que les lois autochtones aient prépondérance par rapport à des lois fédérales ou provinciales contradictoires. Étant donné la compréhension qu'a le Canada de la jurisprudence

⁷ *Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones*, adoptée par l'Assemblée générale le 13 septembre 2007 (Résolution 61/295).

⁸ *R. c. Pamajewon* [1996] 2 RCS 821. Dans cette décision, sans toutefois statuer que l'article 35 comprenait des droits à l'autonomie gouvernementale, le tribunal a déclaré que si tel était le cas, la prétention à l'autonomie gouvernementale devrait être envisagée de la même manière que pour toute autre revendication de droits ancestraux. Voir aussi *Mitchell c. Ministre du Revenu national*, 2001 CSC 33.

existante, les pouvoirs exacts qui comprennent un droit inhérent à l'autonomie gouvernementale varieraient en fonction de l'histoire du groupe autochtone en question.

Parallèlement, la Politique sur le droit inhérent dépasse largement les limites de la théorie juridique sous-jacente. Elle prévoit la négociation d'accords pratiques en matière d'autonomie gouvernementale qui ne reposent pas sur l'établissement ou la reconnaissance de droits ancestraux ayant force de loi, mais sont adaptés aux situations concrètes des groupes autochtones visés. Conformément à cette approche, la Politique sur le droit inhérent englobe un large éventail d'accords sur l'autonomie gouvernementale avec différents groupes autochtones au pays, y compris des ententes sur l'autonomie gouvernementale protégées ou non par la Constitution. La politique permet aussi l'exercice, par des gouvernements autochtones, de pouvoirs dans des domaines qui ne sont pas nécessairement inclus dans la portée d'un droit inhérent à l'autonomie gouvernementale dans un cadre purement juridique.

Un autre aspect important de la Politique sur le droit inhérent a trait à la protection juridique offerte pour les ententes sur l'autonomie gouvernementale négociées. La politique permet l'utilisation de différents instruments, le niveau de protection le plus élevé étant conféré par la négociation d'un accord sur l'autonomie gouvernementale dans le cadre d'un traité (accord sur les revendications territoriales), étant donné que ces droits seront protégés par la Constitution. Cependant, la position du gouvernement fédéral est que l'établissement d'un accord sur l'autonomie gouvernementale dans le cadre d'un traité n'est possible que si la province concernée y consent. Cette position reflète le point de vue juridique selon lequel, sans une modification constitutionnelle reconnaissant explicitement le droit inhérent à l'autonomie gouvernementale, ces accords ne peuvent bénéficier de la protection constitutionnelle sans une participation trilatérale des trois gouvernements – fédéral, provincial et autochtone – dont la compétence législative est concernée. La Politique sur le droit inhérent prévoit aussi la conclusion d'ententes sur l'autonomie gouvernementale ne bénéficiant pas de la protection constitutionnelle dans le cadre de traités globaux, mais qui sont tout de même confirmées par une loi fédérale et constituent des contrats exécutoires entre les parties autochtones et la Couronne fédérale.

Le 5 février 2013, la Cour d'appel de la Colombie-Britannique a rendu une décision confirmant unanimement la validité constitutionnelle du droit à l'autonomie gouvernementale conféré par traité à la Nation Nisga'a.⁹ Ce faisant, la Cour a établi qu'elle n'avait pas à décider de la source du droit à l'autonomie gouvernementale conféré par traité à la Nation Nisga'a, et qu'elle ne devait pas le faire, acceptant la position du Canada selon laquelle il n'est pas nécessaire de décider si les pouvoirs en matière d'autonomie gouvernementale dérivent en tout ou en partie d'un droit ancestral inhérent à l'autonomie gouvernementale ou s'il s'agit de pouvoirs délégués. Dans un cas ou l'autre, les droits ont été inclus valablement dans l'Accord définitif Nisga'a avec l'assentiment des trois parties (Canada, Colombie-Britannique et Nation Nisga'a) et l'adoption de la loi sur le règlement par le Parlement et l'assemblée législative de la Colombie-Britannique. Cette décision appuie pleinement la Politique sur le droit inhérent du Canada et la théorie juridique qui la sous-tend.¹⁰

⁹ *Sga'nism Sim'angit (Chief Mountain) et al. v. Canada (Attorney General)*, 2013 BCCA 49, autorisation d'appel auprès de la Cour suprême du Canada rejetée le 22 août 2013.

¹⁰ En 2000, la Cour suprême de la C.-B. a entendu et rejeté une contestation similaire de la validité constitutionnelle de l'Accord définitif Nisga'a, *Campbell et al. v. Attorney General of BC et al.*, 2000 BCSC 1123.

3.3 Documentation

Des chefs des Premières Nations font valoir depuis longtemps que l'autonomie gouvernementale n'est pas une idée nouvelle, mais un concept antérieur aux nouveaux arrivants en Amérique du Nord inhérent, fondé sur la souveraineté locale, et résultant donc en un droit de régir les affaires locales.¹¹

Une étude de la documentation donne à penser qu'avant les années 1960, l'autonomie gouvernementale autochtone, comme concept, n'existait pas dans l'esprit des politiciens canadiens. À la suite du Livre blanc, des dirigeants autochtones de partout au Canada ont pris l'initiative d'engager leurs organisations à produire des exposés de principe réclamant de nouveaux pouvoirs décisionnels tant pour les réserves que pour les collectivités. S'appuyant sur l'étude du Livre rouge, publié par l'Indian Association of Alberta en 1970, et de *W'habung*, publié par la Manitoba Indian Brotherhood en 1971, des groupes autochtones ont commencé, dans les années 1970, à jeter les bases de ce qui allait devenir l'idéal politique de l'autonomie gouvernementale autochtone.

À la suite de cette intense activité, le début des années 1980 a été marqué par la volonté du gouvernement de rapatrier la Constitution canadienne de l'Angleterre. La *Loi constitutionnelle de 1982* nouvellement révisée, qui reconnaissait les droits ancestraux, a mené à quatre conférences des premiers ministres, réunis pour discuter de la question de l'autonomie gouvernementale autochtone et de la façon de la réaliser.

Les années 1990 ont été une période de négociation et ont vu le milieu universitaire s'employer à mieux définir les exigences de l'autonomie gouvernementale autochtone. Avec l'application effective d'un régime étatique à la définition de l'autonomie gouvernementale autochtone, les universitaires ont commencé à étudier la nature même de l'autonomie gouvernementale et la façon dont l'État canadien pouvait intégrer efficacement cet idéal dans ses régimes politique et juridique. Le gouvernement a aussi commencé à affirmer que l'autonomie gouvernementale était un droit inhérent, affichant une approche apparemment libérale. Malheureusement, il manquait à ce discours les voix populaires et politiques tellement présentes à peine deux décennies plus tôt dans la formation de l'idéal de l'autonomie gouvernementale.

Un examen minutieux de la documentation de cette période peut mener à la conclusion que cette progression du développement de l'autonomie gouvernementale autochtone constitue une préoccupation de nature locale pour le gouvernement, l'élite politique autochtone s'appropriant l'idéal et contrôlant son évolution. Le discours initial sur l'autonomie gouvernementale autochtone s'est imprégné de notions contemporaines de ce concept, malgré que la philosophie initiale ait été contrôlée par les Autochtones, alors que la portée de ce qui constitue l'autonomie gouvernementale et la direction que prendra ce concept relèvent maintenant essentiellement du gouvernement canadien.

¹¹ Belanger, Yale D. (2008). Future Prospects for Aboriginal Self-Government. Dans *Aboriginal Self-Government – Current Trends and Issues*, sous la direction de Yale D. Belanger. (p. 395).

L'Accord sur l'autonomie gouvernementale de la bande indienne sechelte (1986) initiait le public canadien au concept de l'autonomie gouvernementale autochtone. La *Loi sur l'autonomie gouvernementale de la bande indienne sechelte* a fourni une première définition opérationnelle de ce concept obscur et imprécis au moment du rapatriement de la Constitution de l'Angleterre, en 1982. Depuis lors, le concept de l'autonomie gouvernementale autochtone a été élargi par une série d'accords de règlement de revendications territoriales et d'ententes sur l'autonomie gouvernementale et a reçu une assise solide avec les modèles proposés par la Commission royale sur les peuples autochtones, qui établissent, en un sens, les idéaux politiques à atteindre.

Le contexte de l'autonomie gouvernementale s'élargit et le concept gagne en complexité. Divers éléments de l'autonomie gouvernementale débordent de la négociation d'accords intergouvernementaux ou de la promotion de la coopération entre le milieu des affaires et les Premières Nations. Par exemple, parmi les nombreux modèles qui s'offrent aux Premières Nations qui n'ont pas conclu de traité ou qui ne souhaitent pas en négocier, les traités progressifs peuvent fournir un pouvoir de protection pendant que les négociateurs s'efforcent de préciser la définition des pouvoirs de gouvernance locale. Cette option offre un degré de certitude politique pouvant, par exemple, restreindre l'accès au territoire pendant que les négociations se poursuivent. Bien des Premières Nations ont aussi choisi d'adhérer librement à des textes législatifs comme la *Loi sur la gestion des terres des premières nations*, plutôt que de négocier une autonomie gouvernementale. Ces façons de procéder ne cadrent pas avec la vision traditionnelle canadienne de ce que pourrait devenir l'autonomie gouvernementale autochtone, mais donnent plutôt un aperçu des très nombreuses conceptions de l'autonomie gouvernementale chez les Premières Nations et montrent comment et pourquoi elles choisissent différentes approches.

Les exigences de l'autonomie gouvernementale autochtone au Canada n'ont pas fait l'objet d'une étude documentaire exhaustive et de portée nationale depuis 2004. Les écrits universitaires sur l'autonomie gouvernementale autochtone au Canada après 2004 peuvent être vus comme un passage d'une « documentation des possibles » optimiste à des notions liées à un nouvel essor politique et culturel autochtone marqué par une indépendance accrue. La conceptualisation de l'autonomie gouvernementale autochtone est passée d'une vision dans laquelle elle constituait une source potentielle de mieux-être et de guérison communautaire ainsi qu'un droit inhérent, reconnu par la constitution canadienne, à une vision critique selon laquelle l'autonomie gouvernementale constitue un mécanisme néo-libéral/colonial favorisant une inclusion hégémonique et procurant un contrôle accru sur les peuples autochtones du Canada.

La littérature didactique consacrée aux incidences des ententes d'autonomie gouvernementale est mince et dispersée. Le milieu universitaire n'a pas adopté de démarche systématique en vue d'évaluer les répercussions de ces nouvelles ententes sur les collectivités autochtones. La littérature présente des lacunes importantes dans l'étude des nombreux aspects et des ramifications complexes de l'autonomie gouvernementale autochtone au Canada. Il est urgent que les chercheurs universitaires réorientent leur attention vers les accords mêmes, afin d'évaluer leurs répercussions tant sur le plan socioéconomique que théorique.

Voir la liste de référence à l'annexe D.

Recommandation 1 :

AANC devrait continuer d'appuyer la recherche axée sur l'évaluation des incidences des ententes sur l'autonomie gouvernementale, tant sur le plan socioéconomique que théorique.

4. Conclusions de l'évaluation – Incidences socioéconomiques des ententes d'autonomie gouvernementale

Les travaux de recherche du *Harvard Project on American Indian Economic Development* ont démontré que le développement économique et l'autosuffisance sont étroitement liés à la présence de trois facteurs essentiels :

- souveraineté pratique, c'est-à-dire un pouvoir décisionnel véritable sur les affaires internes, la gouvernance, les ressources, les institutions et les stratégies de développement;
- institutions dirigeantes efficaces, qui exercent leurs pouvoirs avec efficacité, responsabilité et fiabilité; et
- adéquation culturelle, selon laquelle les institutions officielles du gouvernement correspondent aux conceptions qu'ont les Autochtones de l'organisation et de l'exercice de l'autorité.¹²

Comme l'a indiqué Stephen Cornell, du Harvard Project, devant le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones :

Essentiellement, là où les pouvoirs décisionnels d'une nation autochtone se sont accrus, les possibilités de développement ont aussi augmenté. [...] En effet, nous croyons que vous irez plus loin si vous avez la compétence et une gouvernance efficace même s'il vous manque des facteurs favorables au développement, que si vous avez à votre actif de nombreux facteurs de développement, mais pas de compétence ni de gouvernance efficace.¹³

Afin d'évaluer les résultats à long terme des ententes sur l'autonomie gouvernementale au Canada et de mesurer l'effet réel de la conclusion d'une entente, une analyse des indicateurs socioéconomiques fondée sur les données de recensement (1991-2006) et de l'Enquête nationale auprès des ménages (2011) a été menée dans le cadre de la présente évaluation.¹⁴ L'analyse couvrait trois niveaux :

Caractéristiques individuelles

- revenu individuel total (détails à la section 4.1)
- revenu individuel provenant des salaires (détails à la section 4.2)
- participation à la vie active (détails à la section 4.3)

¹² Stephen Cornell, *Déclaration du professeur Stephen Cornell sur l'autonomie gouvernementale tribale et la construction d'une nation, prononcée devant le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones*, Chambre des communes, Ottawa, Canada, 6 juin 2000.

¹³ Stephen Cornell, *Délibérations du comité sénatorial permanent des peuples autochtones*, Fascicule 2 – Témoignages du 1^{er} décembre 2004.

¹⁴ Un problème récurrent est que les collectivités autonomes affichaient déjà de meilleurs résultats avant la conclusion de l'entente et qu'il est donc impossible de lier les améliorations aux ententes d'autonomie gouvernementale mises en place. L'analyse actuelle a ceci d'important, elle a pu isoler l'incidence de la conclusion d'une entente, sans égard à la situation que connaissait la collectivité avant de conclure l'entente.

Caractéristiques des ménages

- revenu total du ménage (*détails à la section 4.4*)
- revenu du ménage provenant des transferts gouvernementaux (*détails à la section 4.5*)
- surpeuplement (*détails à la section 4.6*)

Caractéristiques des subdivisions de recensement

- Indice de bien-être des collectivités (*détails à la section 4.7*)
 - Note globale
 - Valeur de la scolarité
 - Valeur d'activité
 - Valeur du revenu
 - Valeur du logement

Dans le cadre de cette recherche, on a comparé les résultats pour les résidents de subdivisions de recensement autochtones ayant conclu une EAG et ceux des résidents de collectivités autochtones qui ont conclu un ARTG, qui ont adhéré à des lois à adhésion facultative (LGFPN et LGTPN) ou qui n'ont pas conclu d'accord ni adhéré à une loi à adhésion facultative. En tenant compte des paramètres âge, éducation, situation de famille, taille du ménage, maîtrise d'une langue officielle et statut d'Autochtone, on a dégagé dans la recherche des effets positifs pour les résidents autochtones d'une subdivision de recensement ayant conclu une entente sur l'autonomie gouvernementale :

- effets positifs sur les revenus totaux;
- incidences positives modestes sur la participation à la vie active;
- hausse du revenu des ménages;
- réduction du surpeuplement des ménages;
- augmentation de l'indice de bien-être des collectivités et des indices de toutes ses composantes (mais encore inférieurs à ceux de la population non autochtone).

Ces conclusions sont décrites en détail ci-après.

4.1 Revenu total

Conclusion d'une EAG – Principaux avantages pour les hommes autochtones

Hausse de 41 % du revenu total pour les hommes autochtones non inscrits

Hausse de 13 % pour les hommes d'identité autochtone

Pas d'effets mesurables sur le revenu total des femmes

Conclusion d'un ARTG – Avantages substantiels pour tous les groupes

Hausse de 26/38 % du revenu total pour la population masculine/féminine

Hausse de 42/49 % du revenu total pour la population masculine/féminine non autochtone

Hausse de 23/36 % du revenu total pour la population masculine/féminine d'identité autochtone

Hausse de 20/35 % du revenu total pour population masculine/féminine autochtone non inscrite

Hausse de 39/44 % du revenu total pour population masculine/féminine autochtone inscrite

Conclusion d'un accord en vertu de la LGFPN/LGTPN – La LGFPN avantage la population non autochtone.

Hausse de 22 % du revenu total pour hommes non autochtones assujettis à la LGFPN

Hausse de huit pour cent du revenu total pour les femmes non autochtones assujetties à la LGFPN

Dans le tableau 2, l'ensemble de régression 1 montre les résultats de l'incidence moyenne des quatre types d'accords distincts sur le revenu total individuel des femmes et des hommes par rapport aux résidents d'une subdivision de recensement n'ayant pas conclu d'accord. Ces types d'accords sont exclusifs, sauf que certaines subdivisions de recensement ont à la fois des adhérents à des accords pris en vertu de la LGTPN et de la LGFPN. Une tendance marquée est constatée chez les femmes. Les revenus totaux individuels des femmes ne sont pas touchés par les EAG ni par les accords en vertu de la LGTPN et de la LGFPN. Mais les revenus totaux individuels des femmes sont supérieurs de 38 % si leur collectivité conclut un ARTG. Pour les hommes, une corrélation peut être établie entre des revenus supérieurs et le fait de vivre dans une subdivision de recensement ayant conclu un accord. Les hommes vivant dans une subdivision de recensement ayant conclu une EAG touchent des revenus supérieurs de 11 % à ceux des résidents d'une subdivision de recensement qui n'a pas conclu d'accord ni d'entente. Pour les hommes, les ARTG sont associés à une hausse de 26 % du revenu total individuel, comme chez les femmes, et le fait de vivre dans une subdivision de recensement ayant un accord en vertu de la LGTPN ou de la LGFPN se traduit par une hausse de dix et de sept pour cent, respectivement.

Cependant, les effets sont inégaux d'un groupe à l'autre (ensembles de régression 2 et 3). Les résultats pour les accords en vertu de la LGTPN et de la LGFPN montrent qu'aucune des deux lois à adhésion facultative n'entraîne d'effets statistiquement significatifs pour un ou l'autre des groupes autochtones, mais qu'elles sont bénéfiques pour la population non autochtone. L'effet associé au fait de vivre dans une subdivision de recensement ayant conclu une EAG diffère selon le statut autochtone (voir l'ensemble de régression 3), les hommes autochtones non inscrits bénéficiant le plus de l'EAG, avec une hausse de 41 %.

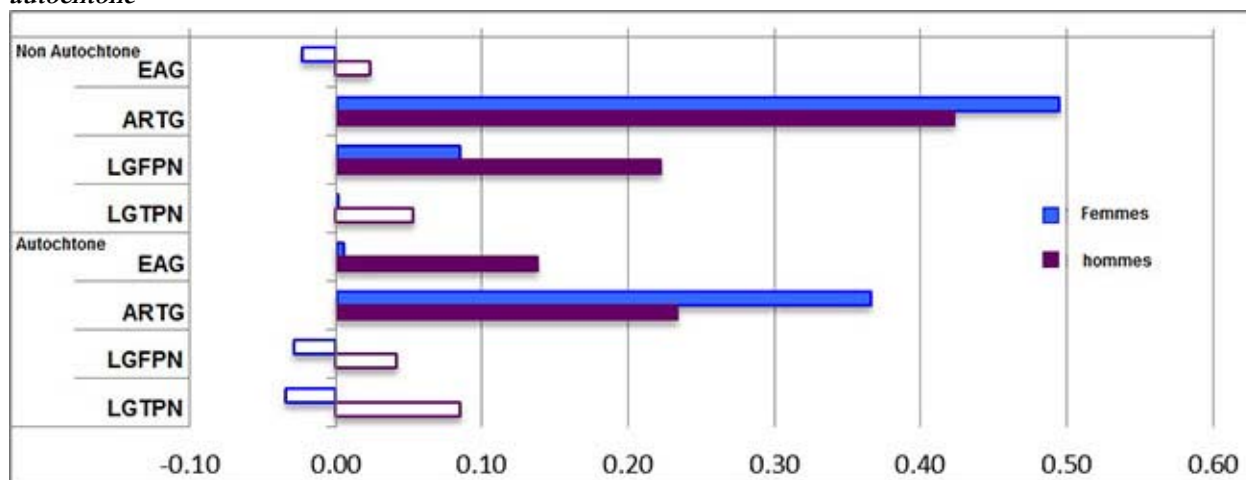
Quant à l'effet d'un ARTG sur les revenus totaux, des avantages substantiels sont constatés pour tous les groupes. Cependant, l'effet apparaît plus marqué pour les non-Autochtones que pour les Autochtones. Les femmes non autochtones vivant dans une collectivité autochtone ayant conclu un ARTG voient leur revenu augmenter de 49 %, en comparaison de 36 % pour les femmes d'identité autochtone. La hausse est de 42 % pour les hommes non autochtones, contre 23 % pour les hommes d'identité autochtone.

Tableau 2 : Sommaire des constatations relatives au revenu total

Ensemble de régression	Sexe	EAG	ARTG	LGFPN	LGTPN
Ensemble de régression 1					
Population totale	Hommes	Hausse de 11 %	Hausse de 26 %	Hausse de 10 %	Hausse de 7 %
	Femmes	-	Hausse de 38 %	-	-
Ensemble de régression 2					
Non-Autochtones	Hommes	-	Hausse de 42 %	Hausse de 22 %	-
	Femmes	-	Hausse de 49 %	Hausse de 8 %	-
Identité autochtone	Hommes	Hausse de 13 %	Hausse de 23 %	-	-
	Femmes	-	Hausse de 36 %	-	-
Ensemble de régression 3					
Autochtones non inscrits	Hommes	Hausse de 41 %	Hausse de 20 %	-	-
	Femmes	-	Hausse de 35 %	-	-
Autochtones inscrits	Hommes	-	Hausse de 39 %	-	-
	Femmes	-	Hausse de 44 %	-	-

- Pas d'effets importants

Figure 1 : Revenu total - Ensemble de régression 2 - Population non autochtone et population d'identité autochtone¹⁵



¹⁵Nota : Les barres sont pleines si la valeur p est inférieure à 0,05. L'âge, la scolarité, la situation de famille, la connaissance d'une langue officielle, la taille du ménage, l'année et la subdivision de recensement sont inclus. Le groupe de référence est formé des résidents de subdivision de recensement n'ayant pas conclu d'entente ni d'accord.

4.2 Revenu de source salariale

Conclusion d'une EAG – Sans effet important sur les salaires des résidents d'identité autochtone et non autochtones, mais hausse globale de six pour cent chez les hommes.

Conclusion d'un ARTG – Hausse le revenu des résidents autochtones et non autochtones – en particulier les femmes

Hausse de 9/23 % du revenu total chez la population masculine/féminine

Hausse de 22/37 % du revenu total chez la population masculine/féminine non autochtone

Hausse de 6/21 % du revenu total pour la population masculine/féminine d'identité autochtone

Hausse de 21/26 % du revenu total pour la population de femmes autochtones non inscrites/inscrites

Pas d'effet mesurable pour la population d'hommes autochtones non inscrits/inscrits

Conclusion d'un accord en vertu de la LGFPN/LGTPN –

Un accord conclu en vertu de la LGFPN entraîne généralement une réduction des salaires des hommes autochtones et non autochtones, sans incidences mesurables pour les femmes.

Un accord conclu en vertu de la LGTPN entraîne une réduction salariale de 15 % pour les hommes non autochtones, sans incidences mesurables sur les autres résidents.

Les revenus sont les salaires et traitements et concernent surtout les sommes reçues en paiement d'un travail effectué pour un tiers. Les résultats de l'ensemble de régression 1, tableau 3, laissent à penser que le fait de résider dans une subdivision de recensement ayant conclu une EAG n'a pas pour effet d'augmenter ou de diminuer les salaires des femmes, mais se traduit par une hausse globale de six pour cent pour les hommes. Le fait de résider dans une subdivision de recensement ayant conclu un ARTG se traduit par une hausse salariale de 23 % pour les femmes et de neuf pour cent pour les hommes. Les accords conclus en vertu de la LGFPN entraînent une réduction salariale de 11 % chez les hommes.

Les ensembles de régression 2 et 3 évaluent les effets de traitement hétérogènes sur les salaires parmi les groupes autochtones pour ces différents types d'accords. D'abord, dans le cas des EAG, les estimations pour les femmes et les hommes sont très bruitées, et il est très difficile de dégager une tendance statistiquement significative. Les ARTG ont pour effet de hausser les salaires de tous les résidents, mais davantage pour les non-Autochtones que les Autochtones. Les avantages sont plus marqués pour les femmes dans chaque groupe.

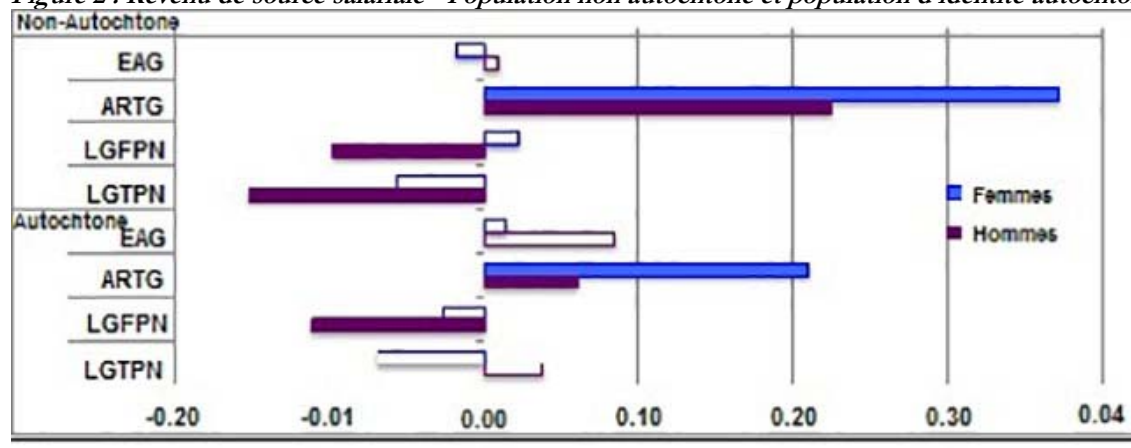
Les accords conclus en vertu de la LGFPN et de la LGTPN sont associés à des revenus de source salariale moindres. L'ensemble de régression 2 montre une réduction des revenus de source salariale chez les hommes non autochtones de 10 et de 15 %, respectivement, pour ces deux types d'accords. Un accord en vertu de la LGFPN se traduit par une réduction de 11 % du revenu de source salariale chez les hommes d'identité autochtone.

Tableau 3 : Sommaire des constatations pour le revenu de source salariale

Ensemble de régression	Sexe	EAG	ARTG	LGFPN	LGTPN
Ensemble de régression 1					
Population totale	Hommes	Hausse de 6 %	Hausse de 9 %	Diminution de 11 %	-
	Femmes	-	Hausse de 23 %	-	-
Ensemble de régression 2					
Non-Autochtones	Hommes	-	Hausse de 22 %	Diminution de 10 %	Diminution de 15 %
	Femmes	-	Hausse de 37 %	-	-
Identité autochtone	Hommes	-	Hausse de 6 %	Diminution de 11 %	-
	Femmes	-	Hausse de 21 %	-	-
Ensemble de régression 3					
Autochtones non inscrits	Hommes	-	-	-	-
	Femmes	-	Hausse de 21 %	-	-
Autochtones inscrits	Hommes	-	-	-	-
	Femmes	-	Hausse de 26 %	-	-

- Pas d'effets importants

Figure 2 : Revenu de source salariale - Population non autochtone et population d'identité autochtone¹⁶



¹⁶Nota : Les barres sont pleines si la valeur p est inférieure à 0,05. L'âge, la scolarité, la situation de famille, la connaissance d'une langue officielle, la taille du ménage, l'année et la subdivision de recensement sont inclus. Le groupe de référence est formé des résidents de subdivision de recensement n'ayant pas conclu d'entente ni d'accord.

4.3 Participation à la vie active

Conclusion d'une EAG

Diminution de la participation à la vie active chez la population non autochtone

Effets positifs modestes sur la participation à la vie active parmi la population autochtone

Conclusion d'un ARTG

Accroît la probabilité d'occuper un emploi à plein temps à l'année pour les hommes et les femmes non autochtones (sept et six pour cent respectivement)

Pas d'incidence importante sur la population d'identité autochtone

Conclusion d'un accord en vertu de la LGFPN/LGTPN –

Effet négatif sur la population non autochtone et incidence minime sur la population autochtone

Dans notre analyse, le paramètre de la participation à la vie active est le fait d'avoir travaillé durant plus de 25 semaines et d'avoir occupé un emploi à plein temps à l'année. Les résultats de l'ensemble de régression 1, tableau 4, montrent qu'aucun des types d'accords n'a d'effets importants, lorsqu'est exclue la possibilité d'effets de traitement hétérogènes. Ces types d'accords réduisent de un à trois points de pourcentage la fraction de la population qui travaille plus de 25 semaines ainsi que la fraction de la population qui travaille à plein temps à l'année.

Cependant, des différences importantes apparaissent si les effets de traitement hétérogènes sont pris en considération. Étant donné que les coefficients de l'ensemble de régression 3 comportent des écarts-types importants par rapport aux estimations de coefficient, et donc de nombreuses estimations paramétriques de faible importance, il est plus instructif d'envisager l'ensemble de régression 2. Ici, nous permettons que les effets de traitement varient entre non-Autochtones et Autochtones (sans tenir compte de la variation possible entre Autochtones inscrits et non inscrits). Nous voyons que l'EAG réduit la participation à la vie active des non-Autochtones et accroît (légèrement) celle des Autochtones. Par exemple, la proportion des hommes non autochtones travaillant plus de 25 semaines diminue de six points de pourcentage, mais celle des hommes autochtones augmente de trois points de pourcentage (hausse d'importance statistique marginale). Une tendance similaire est constatée chez les femmes. Nous observons aussi que les effets négatifs des accords conclus en vertu de la LGFPN et de la LGTPN sur la participation à la vie active reposent en large mesure sur les réductions de la participation à la vie active des travailleurs non autochtones, plutôt que des travailleurs autochtones. (Cela se constate dans les coefficients positifs importants relatifs aux interactions des Autochtones avec ces accords.)

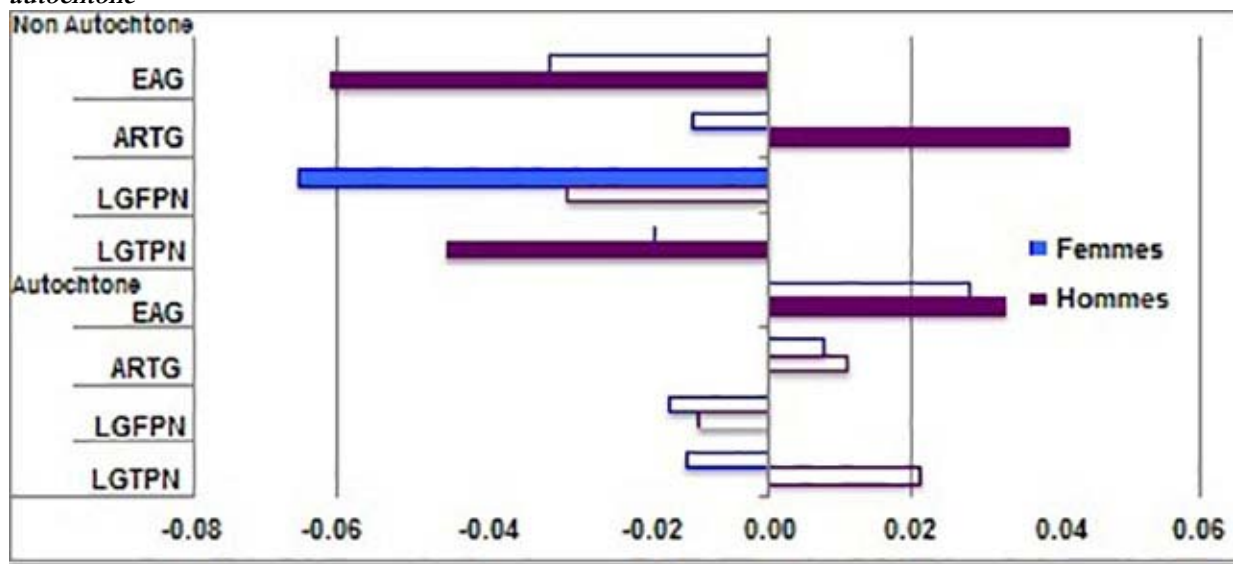
La tendance est différente avec les ARTG. Dans ce cas, la participation à la vie active augmente considérablement chez les travailleurs non autochtones, mais non chez les travailleurs autochtones. Par exemple, la proportion de femmes et d'hommes non autochtones qui travaillent à plein temps à l'année augmente de six et sept points de pourcentage, respectivement, lorsque leur collectivité conclut un ARTG, alors que la probabilité que des Autochtones occupent un emploi à plein temps à l'année reste inchangée.

Tableau 4 : Sommaire des constatations relatives à la population ayant travaillé durant plus de 25 semaines

Ensemble de régression	Sexe	EAG	ARTG	LGFPN	LGTPN
Ensemble de régression 1					
Population totale	Hommes	-	-	-	Diminution de 2 %
	Femmes	-	-	Diminution de 3 %	-
Ensemble de régression 2					
Non-Autochtones	Hommes	Diminution de 6 %	Hausse de 4 %	-	Diminution de 4 %
	Femmes	-	-	Diminution de 7 %	-
Identité autochtone	Hommes	Hausse de 3 %	-	-	-
	Femmes	-	-	-	-
Ensemble de régression 3					
Autochtones non inscrits	Hommes	-	-	-	-
	Femmes	Hausse de 7 %	-	-	-
Autochtones inscrits	Hommes	-	-	-	-
	Femmes	-	-	-	-

- Pas d'effets importants

Figure 3 : Travail durant plus de 25 semaines - Population non autochtone et population d'identité autochtone¹⁷



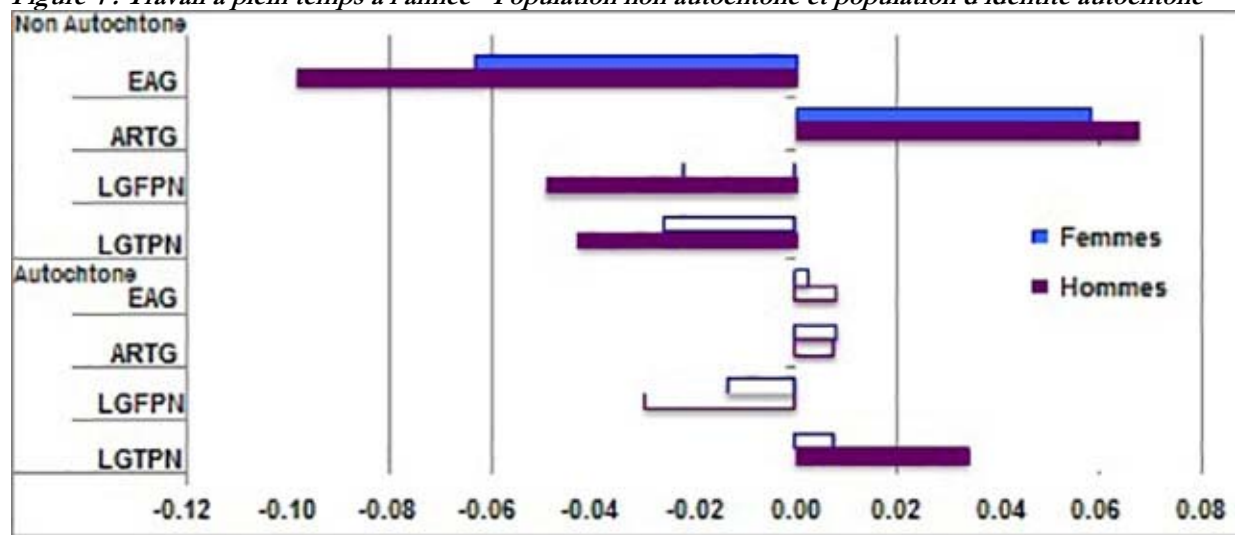
¹⁷Nota : Les barres sont pleines si la valeur p est inférieure à 0,05. L'âge, la scolarité, la situation de famille, la connaissance d'une langue officielle, la taille du ménage, l'année et la subdivision de recensement sont inclus. Le groupe de référence est formé des résidents de subdivision de recensement n'ayant pas conclu d'entente ni d'accord.

Tableau 5 : Sommaire des constatations – Travail à plein temps à l'année

Ensemble de régression	Sexe	EAG	ARTG	LGFPN	LGTPN
Ensemble de régression 1					
Population totale	Hommes	Diminution de 2 %	-	Diminution de 3 %	-
	Femmes	-	-	-	-
Ensemble de régression 2					
Non-Autochtones	Hommes	Diminution de 10 %	Hausse de 7 %	Diminution de 5 %	Diminution de 4 %
	Femmes	Diminution de 6 %	Hausse de 6 %	-	-
Identité autochtone	Hommes	-	-	-	Hausse de 3 %
	Femmes	-	-	-	-
Ensemble de régression 3					
Autochtones non inscrits	Hommes	-	-	-	-
	Femmes	-	-	-	-
Autochtones inscrits	Hommes	-	-	-	-
	Femmes	-	-	-	-

- Pas d'effets importants

Figure 4 : Travail à plein temps à l'année - Population non autochtone et population d'identité autochtone¹⁸



¹⁸Nota : Les barres sont pleines si la valeur p est inférieure à 0,05. L'âge, la scolarité, la situation de famille, la connaissance d'une langue officielle, la taille du ménage, l'année et la subdivision de recensement sont inclus. Le groupe de référence est formé des résidents de subdivision de recensement n'ayant pas conclu d'entente ni d'accord.

4.4 Revenu des ménages

Conclusion d'une EAG

Réduction du revenu des ménages de la population non autochtone de 8 % pour les hommes et de 15 % pour les femmes

Hausse de 27 % des revenus totaux des ménages pour les femmes et les hommes autochtones non inscrits

Conclusion d'un ARTG – Hausse du revenu des résidents autochtones et non autochtones

Hausse de 30/28 % du revenu des ménages pour la population masculine/féminine

Hausse de 42/36 % du revenu des ménages pour la population masculine/féminine non autochtone

Hausse de 28/27 % du revenu des ménages pour la population masculine/féminine d'identité autochtone

Hausse de 23/24 % du revenu des ménages pour la population masculine/féminine autochtone non inscrite

Hausse de 47/39 % du revenu des ménages pour la population masculine/féminine autochtone inscrite

Conclusion d'un accord en vertu de la LGFPN/LGTPN –

Un accord en vertu de la LGFPN augmente le revenu des ménages pour les hommes et les femmes non autochtones de 8 et 10 %, sans effets mesurables sur les autres résidents.

Un accord en vertu de la LGTPN réduit de 9 % le revenu des ménages pour les hommes non autochtones, sans effets mesurables sur les autres résidents.

En ce qui concerne les incidences sur le revenu des ménages, l'ensemble de régression 1, tableau 6, montre que le fait de vivre dans une subdivision de recensement ayant conclu un ARTG a un effet important sur le revenu des ménages. Le revenu des ménages pour les femmes et les hommes augmente en moyenne de 28 et de 30 %, respectivement. À l'opposé, le revenu des ménages n'augmente aucunement pour les autres types d'accords et diminue dans le cas des accords conclus en vertu de la LGTPN.

Les incidences sur le revenu des ménages sont estimées de façon suffisamment précise pour que les effets hétérogènes puissent être pris en considération pour les non-Autochtones et les Autochtones, ainsi que pour les Autochtones inscrits et non inscrits. Bien que l'effet moyen des EAG sur les revenus oscille autour de zéro, des effets négatifs sont constatés pour les non-Autochtones et des effets positifs sont observés pour les Autochtones. Pour les ensembles de régression 2 et 3, le fait de vivre dans une subdivision de recensement ayant conclu une EAG a un effet réducteur de 15 % sur le revenu des ménages, dans le cas des femmes non autochtones, et de 8 % pour les hommes non autochtones. À l'opposé, la conclusion d'une EAG n'a pas d'effet statistiquement significatif sur le revenu des ménages des femmes et des hommes autochtones inscrits et se traduit par une hausse de 27 % du revenu des ménages des femmes et des hommes autochtones non inscrits.

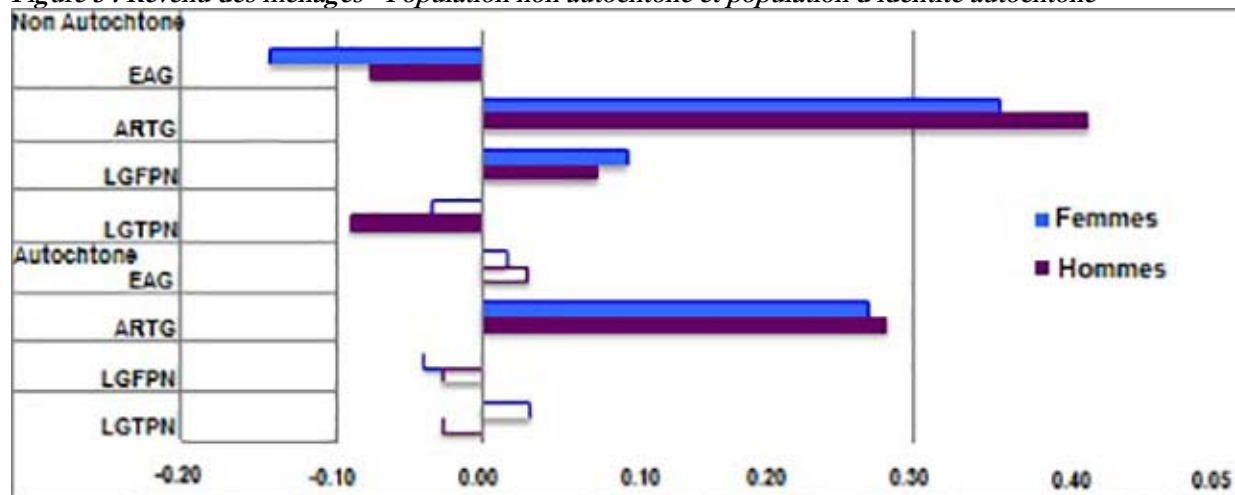
Pour les non-Autochtones, un ARTG entraîne une hausse du revenu des ménages de 36 % et de 42 %, respectivement, pour les femmes et les hommes, et une augmentation de même ampleur pour les femmes et les hommes autochtones inscrits. Cependant, chez les femmes et les hommes d'identité autochtone, un ARTG a pour effet d'accroître les revenus de 27 et de 28 %. Donc, le revenu des ménages s'accroît tant pour les non-Autochtones que les Autochtones, mais davantage pour les non-Autochtones.

Tableau 6 : Sommaire des constatations sur le revenu des ménages

Ensemble de régression	Sexe	EAG	ARTG	LGFPN	LGTPN
Ensemble de régression 1					
Population totale	Hommes	-	Hausse de 30 %	-	Diminution de 6 %
	Femmes	-	Hausse de 28 %	-	-
Ensemble de régression 2					
Non-Autochtones	Hommes	Diminution de 8 %	Hausse de 42 %	Hausse de 8 %	Diminution de 9 %
	Femmes	Diminution de 15 %	Hausse de 36 %	Hausse de 10 %	-
Identité autochtone	Hommes	-	Hausse de 28 %	-	-
	Femmes	-	Hausse de 27 %	-	-
Ensemble de régression 3					
Autochtones non inscrits	Hommes	Hausse de 27 %	Hausse de 23 %	-	-
	Femmes	Hausse de 27 %	Hausse de 24 %	-	-
Autochtones inscrits	Hommes	-	Hausse de 47 %	-	-
	Femmes	-	Hausse de 39 %	-	-

- Pas d'effets importants

Figure 5 : Revenu des ménages - Population non autochtone et population d'identité autochtone¹⁹



4.5 Revenu des ménages provenant des transferts gouvernementaux

Conclusion d'une EAG

Réduction de neuf pour cent des transferts gouvernementaux aux femmes d'identité autochtone
Hausse de 28 % des transferts gouvernementaux aux hommes autochtones non inscrits
Pas d'effet sur la population non autochtone

Conclusion d'un ARTG – Hausse des transferts gouvernementaux des résidents autochtones et non autochtones

Hausse de 59/57 % des transferts gouvernementaux pour la population masculine/féminine
Hausse de 49/47 % des transferts gouvernementaux pour la population masculine/féminine non autochtone
Hausse de 60/57 % des transferts gouvernementaux pour la population masculine/féminine d'identité autochtone
Hausse de 59/56 % des transferts gouvernementaux pour la population masculine/féminine autochtone non inscrite
Hausse de 62/63 % des transferts gouvernementaux pour la population masculine/féminine autochtone inscrite

Conclusion d'un accord en vertu de la LGFPN/LGTPN

Accroît les transferts gouvernementaux aux hommes non autochtones – LGFPN : 15 %;
LGTPN : 21 %
Pas d'effets mesurables sur la population autochtone

Les résultats du tableau 7 portent sur le revenu des ménages provenant des paiements de transfert gouvernementaux. Les transferts gouvernementaux renvoient au total des paiements de transfert des gouvernements fédéral, provinciaux ou territoriaux et des administrations municipales.

¹⁹Nota : Les barres sont pleines si la valeur p est inférieure à 0,05. L'âge, la scolarité, la situation de famille, la connaissance d'une langue officielle, la taille du ménage, l'année et la subdivision de recensement sont inclus. Le groupe de référence est formé des résidents de subdivision de recensement n'ayant pas conclu d'entente ni d'accord.

Il appert qu'une EAG réduit de neuf pour cent le revenu provenant de transferts gouvernementaux pour les femmes d'identité autochtone, mais n'a pas d'effet sur les transferts pour les hommes et les femmes non autochtones. La conclusion d'une EAG se traduit par une hausse de 28 % des transferts gouvernementaux pour les hommes autochtones non inscrits.

À l'opposé, un ARTG a pour effet d'accroître de façon très importante le revenu provenant des transferts gouvernementaux. Pour les femmes et les hommes non autochtones, un ARTG fait accroître d'environ 47 et 49 %, respectivement, le revenu des ménages provenant des transferts gouvernementaux. Chez les femmes et les hommes autochtones inscrits, l'effet est encore plus important, avec des hausses d'environ 63 et 62 %, respectivement.

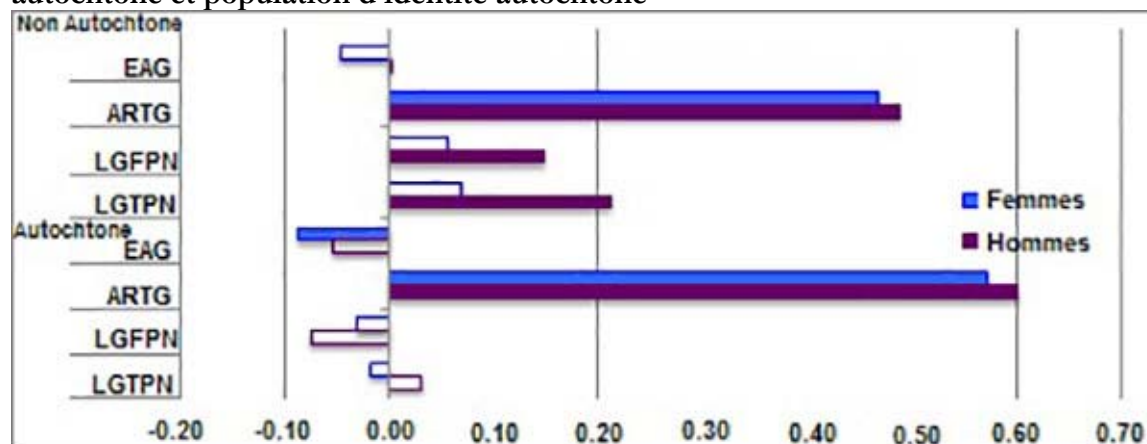
Les accords à adhésion facultative ne semblent pas avoir d'incidence sur les transferts gouvernementaux pour les Autochtones, mais augmentent les transferts pour les hommes non autochtones.

Tableau 7 : Sommaire des constatations sur le revenu des ménages provenant des transferts gouvernementaux

Ensemble de régression	Sexe	EAG	ARTG	LGFPN	LGTPN
Ensemble de régression 1					
Population totale	Hommes	-	Hausse de 59 %	-	Hausse de 12 %
	Femmes	Diminution de 7 %	Hausse de 57 %	-	-
Ensemble de régression 2					
Non-Autochtones	Hommes	-	Hausse de 49 %	Hausse de 15 %	Hausse de 21 %
	Femmes	-	Hausse de 47 %	-	-
Identité autochtone	Hommes	-	Hausse de 60 %	-	-
	Femmes	Diminution de 9 %	Hausse de 57 %	-	-
Ensemble de régression 3					
Autochtones non inscrits	Hommes	Hausse de 28 %	Hausse de 59 %	-	-
	Femmes	-	Hausse de 56 %	-	-
Autochtones inscrits	Hommes	-	Hausse de 62 %	-	-
	Femmes	-	Hausse de 63 %	-	-

- Pas d'effets importants

Figure 6 : Revenu des ménages provenant des transferts gouvernementaux - Population non autochtone et population d'identité autochtone²⁰



4.6 Surpeuplement

Conclusion d'une EAG

Sans effet sur le surpeuplement pour les non-Autochtones, mais réduction du surpeuplement chez les Autochtones

Conclusion d'un ARTG

Réduit davantage le surpeuplement chez les non-Autochtones que chez les Autochtones.

Conclusion d'un accord en vertu de la LGFPN/LGTPN –

Accroît le surpeuplement chez la population non autochtone et le réduit chez la population d'identité autochtone.

Les résultats du tableau 8 portent sur le surpeuplement. Il y a surpeuplement lorsqu'il y a plus de personnes que de pièces dans un logement privé. Les résultats affichant une diminution signifient une réduction du surpeuplement.

Bien que modestes, les effets sur le surpeuplement sont statistiquement significatifs. Nous constatons que la conclusion d'une EAG réduit le surpeuplement de l'ordre de trois pour cent pour les hommes autochtones et de cinq pour cent pour les femmes autochtones, mais ne modifie pas le surpeuplement pour la population non autochtone. Par ailleurs, un ARTG réduit le surpeuplement des groupes autochtones et non autochtones. L'incidence des accords à adhésion facultative varie selon le type, les accords conclus en vertu de la LGFPN étant associés à une faible réduction du surpeuplement chez les Autochtones et à un accroissement du surpeuplement pour la population non autochtone. Les accords conclus en vertu de la LGTPN n'ont pas d'incidence importante sur le surpeuplement pour les Autochtones, mais entraînent un léger accroissement du surpeuplement chez la population non autochtone.

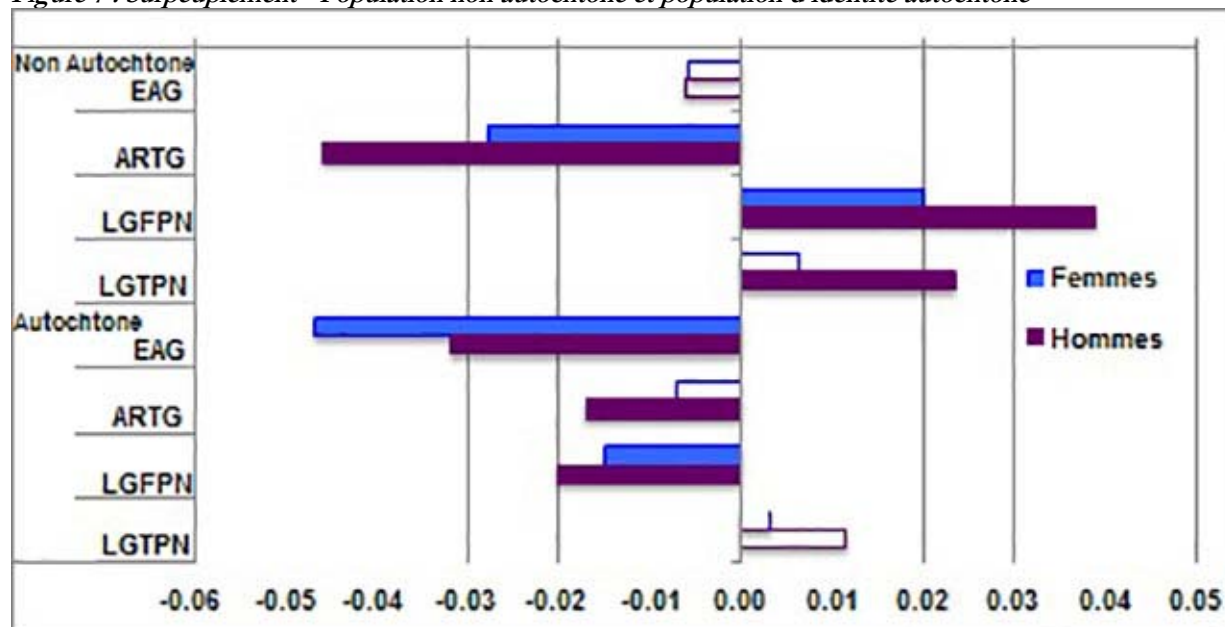
²⁰Nota : Les barres sont pleines si la valeur p est inférieure à 0,05. L'âge, la scolarité, la situation de famille, la connaissance d'une langue officielle, la taille du ménage, l'année et la subdivision de recensement sont inclus. Le groupe de référence est formé des résidents de subdivision de recensement n'ayant pas conclu d'entente ni d'accord.

Tableau 8 : Sommaire des constatations relatives au surpeuplement

Ensemble de régression	Sexe	EAG	ARTG	LGFPN	LGTPN
Ensemble de régression 1					
Population totale	Hommes	Diminution de 3 %	Diminution de 2 %	-	Hausse de 2 %
	Femmes	Diminution de 4 %	-	-	Hausse de 1 %
Ensemble de régression 2					
Non-Autochtones	Hommes	-	Diminution de 5 %	Hausse de 4 %	Hausse de 2 %
	Femmes	-	Diminution de 3 %	Hausse de 2 %	-
Identité autochtone	Hommes	Diminution de 3 %	Diminution de 2 %	Diminution de 2 %	-
	Femmes	Diminution de 5 %	-	Diminution de 2 %	-
Ensemble de régression 3					
Autochtones non inscrits	Hommes	Diminution de 7 %	-	-	-
	Femmes	Diminution de 8 %	-	-	-
Autochtones inscrits	Hommes	-	-	-	-
	Femmes	Diminution de 4 %	-	-	-

- Pas d'effets importants

Figure 7 : Surpeuplement - Population non autochtone et population d'identité autochtone²¹



4.7 Répercussions à l'échelle communautaire

4.7.1 Résultats des régressions sur les valeurs de l'Indice du bien-être des collectivités

Une analyse des collectivités a aussi été réalisée au niveau de la subdivision de recensement. À cette fin, les caractéristiques des résidents de subdivision de recensement autochtones ont été regroupées et une série de régressions a été réalisée pour permettre un contrôle par subdivision de recensement et type d'accord ou de loi à adhésion facultative.

²¹Nota : Les barres sont pleines si la valeur p est inférieure à 0,05. L'âge, la scolarité, la situation de famille, la connaissance d'une langue officielle, la taille du ménage, l'année et la subdivision de recensement sont inclus. Le groupe de référence est formé des résidents de subdivision de recensement n'ayant pas conclu d'entente ni d'accord.

Dans ces analyses, la méthodologie du bien-être des collectivités sert à définir les résultats. Selon AANC :

L'Indice du bien-être des collectivités est un moyen de mesurer le bien-être de chacune des collectivités canadiennes. Les divers indicateurs du bien-être socioéconomique, notamment l'éducation, la participation à la vie active, le revenu et le logement, ont été tirés du Recensement de la population de Statistique Canada et combinés afin d'établir un « indice » de bien-être pour chaque collectivité. Ces valeurs sont employées pour comparer le bien-être au sein des collectivités des Premières Nations et inuites au bien-être observé dans les collectivités non autochtones au fil du temps.²²

Conclusion d'une EAG

Hausse la valeur totale du bien-être des collectivités d'environ 4 points pour les résidents autochtones et de 5 points pour l'ensemble des résidents.

Hausse les valeurs du bien-être des collectivités pour le logement, le revenu et la participation à la vie active.

Conclusion d'un ARTG

Hausse la valeur totale du bien-être des collectivités d'environ 3 points pour les résidents autochtones.

Hausse les valeurs du bien-être des collectivités pour le revenu.

Conclusion d'un accord en vertu de la LGTPN

Réduit la valeur du bien-être des collectivités d'environ 2 points pour les résidents autochtones – réduit la valeur pour la participation à la vie active.

En examinant le tableau 9 et la régression pour les seuls résidents autochtones, nous constatons que l'existence d'une EAG entraîne des incidences statistiquement significatives d'environ 0,05 pour la valeur totale du bien-être des collectivités et accroît les valeurs pour le logement, le revenu et la participation à la vie active, en comparaison de la subdivision de recensement sans accord ni loi à adhésion facultative. Étant donné que ces différences sont présentes après que les effets pour l'année et la subdivision de recensement ont été pris en considération, l'existence d'une EAG semble procurer un réel avantage. L'existence d'un ARTG hausse la valeur pour le revenu de 0,07 point, mais n'entraîne pas d'effet significatif sur les autres paramètres. L'existence d'un accord en vertu de la LGTPN ou de la LGFPN n'entraîne généralement pas d'incidence statistiquement significative sur les valeurs du bien-être des collectivités. Cependant, les collectivités ayant conclu un accord en vertu de la LGTPN affichent des valeurs pour la participation à la vie active inférieures aux collectivités n'ayant pas conclu d'accord (-0,04), ainsi que des valeurs du bien-être des collectivités inférieures pour les résidents autochtones.

Selon les résultats pour l'ensemble des résidents, la conclusion d'une EAG a un effet positif sur la valeur totale du bien-être des collectivités ainsi que sur les sous-composantes du logement, du revenu et de la participation à la vie active, de l'ordre de 0,04 à 0,05 point. La conclusion d'un ARTG a une incidence significative de 0,06 point sur la sous-composante du revenu, mais des effets très modestes sur les autres composantes. Les autres types d'accords (LGTPN et LGFPN) n'entraînent pas d'effets statistiquement significatifs sur les paramètres du bien-être des collectivités.

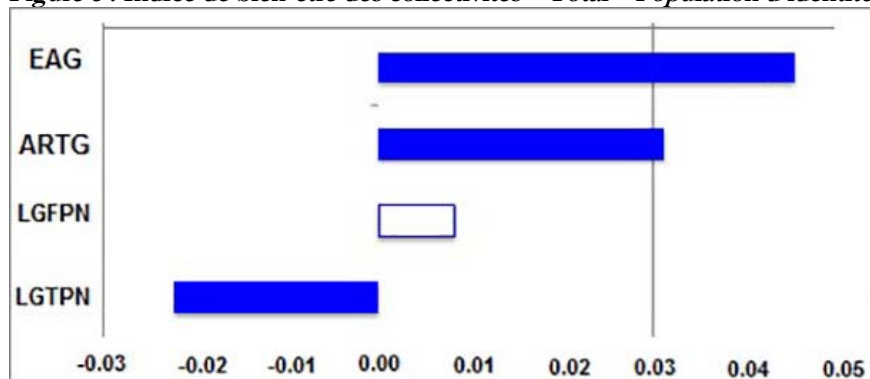
²² <https://www.aadnc-aandc.gc.ca/fra/1100100016579/1100100016580>

Tableau 9 : Sommaire des constatations pour les régressions mesurant les valeurs de bien-être des collectivités

Groupe de population	EAG	ARTG	LGFPN	LGTPN
bien-être des collectivités - Total				
Tous les résidents	0,04	-	-	-
Résidents autochtones	0,05	0,03	-	-0,02
bien-être des collectivités - Éducation				
Tous les résidents	-	-	-	-
Résidents autochtones	-	-	-	-
bien-être des collectivités - Logement				
Tous les résidents	0,04	-	-	-
Résidents autochtones	0,05	-	-	-
bien-être des collectivités - Revenu				
Tous les résidents	0,04	0,06	-	-
Résidents autochtones	0,05	0,07	-	-
bien-être des collectivités – Participation à la vie active				
Tous les résidents	0,05	-	-	-
Résidents autochtones	0,06	-	-	-0,04

- Pas d'effets importants

Figure 8 : Indice de bien-être des collectivités – Total – Population d'identité autochtone



4.7.2 Résultats des valeurs de bien-être des collectivités en fonction des accords

La section suivante expose en détail les valeurs de bien-être des collectivités relatives à 15 EAG pour 1991, 1996, 2001, 2006 et 2011. Dans chaque cas, la valeur est indiquée pour l'ensemble de la population et pour la population d'identité autochtone. Les tableaux ci-dessous fournissent les données détaillées par accord : valeurs totales (tableau 10) et valeurs de bien-être des collectivités par composante – Éducation (tableau 11), Logement (tableau 12), Revenu (tableau 13) et Participation à la vie active (tableau 14).

Une seule EAG était en vigueur en 1991. La valeur pour l'ensemble de la population des Sechelts était de 60 et celle pour la population d'identité autochtone visée par l'Accord de la bande indienne séchelte était de 57. Cette différence entre l'ensemble de la population, qui englobe généralement les résidents ne se réclamant pas d'identité autochtone, et la population d'identité autochtone se constate pour presque tous les accords, mais l'écart varie d'un accord à l'autre. À titre de comparaison, la valeur du bien-être des collectivités moyenne pour les collectivités non-autochtones en 2011 était de 79, contre 59 pour les collectivités des Premières Nations.²³

²³ <http://www.aadnc-aandc.gc.ca/fra/1345816651029/1345816742083#chp1>

De nombreux écarts sont observés dans les valeurs du bien-être des collectivités au regard des différents accords. Des collectivités ont connu des améliorations considérables de leurs valeurs au cours des périodes de recensement, comme Sechelt, Champagne et Aishihik, Na-Cho Nyak Dun et Vuntut Gwitch'in, ainsi que les collectivités assujetties à l'Entente sur l'éducation des Mi'kmaq en Nouvelle-Écosse. Toutes ces collectivités ont vu leurs valeurs augmenter d'au moins 5 points. La valeur pour la population d'identité autochtone assujettie à l'entente des Premières Nations de Champagne et d'Aishihik a augmenté de 13 points de 1996 à 2011 (63 en 1996 et 76 en 2011). Les valeurs pour la Première Nation des Vuntut Gwitch'in a augmenté de 11 points pour la population d'identité autochtone (60 en 1996 et 71 en 2011). La valeur pour la population d'identité autochtone visée par l'entente de la Première Nation des Na-Cho Nyak Dun a augmenté de 7 points au cours de la même période (63 en 1996 et 70 en 2011).

À l'autre extrémité du spectre, la valeur du bien-être des collectivités pour la population d'identité autochtone visée par l'entente de la Première Nation de Selkirk a diminué de 9 points (de 68 en 2001 à 59 en 2011). Les valeurs pour les huit autres ententes dont la durée a été de plus d'une période de recensement ont connu des variations de 3 points ou moins.

L'Accord définitif de la Première nation de Tsawwassen est entré en vigueur en 2009. En 2011, la valeur du bien-être des collectivités pour l'ensemble de la population était de 81, alors que celle pour la population d'identité autochtone était de 72.

Globalement, il convient de noter que les valeurs pour une EAG étaient presque toujours supérieures à la valeur moyenne pour les collectivités des Premières Nations au Canada. En 2006, les valeurs pour l'ensemble des populations variaient de 55 à 83, deux groupes ayant conclu une EAG affichant une valeur inférieure à la moyenne pour l'ensemble des Premières Nations (57). Cependant, les valeurs de bien-être des collectivités pour les populations ayant une EAG demeuraient inférieures à celles de la population non autochtone.²⁴

Les tableaux suivants fournissent des données détaillées, par accord, au regard des valeurs des composantes du bien-être des collectivités : total, éducation, revenu, activité et logement.

Tableau 10 : Valeurs totales de bien-être des collectivités
Valeurs totales de bien-être des collectivités pour les Ententes sur l'autonomie gouvernementale sélectionnées

Accord	1991		1996		2001		2006		2011	
	tous	seulement les Autochtones	tous	seulement les Autochtones	tous	seulement les Autochtones	tous	seulement les Autochtones	tous	seulement les Autochtones
Labrador Inuit							62	59	64	61
Mi'kmaq					53	52	55	55	59	58
Kina'Matnewey									81	72
Tsawwassen										
Sechelt	60	57	65	62	58	57	66	60	69	63
Westbank							74	69	75	68
Nisga'a					62	61	63	61	61	59
Teslin Tlingit			71	63	65	63	70	68	65	61
Carcross							69	64	73	67
Tagish										
Ta'an							83	66	66	65

²⁴ Valeurs totales de bien-être des collectivités, population non autochtone/population des Premières Nations : 1991 71/51; 1996 72/55; 2001 73/57; 2006 77/57; 2011 79/59. Source : AANC, *L'Indice de bien-être des collectivités : Rapport sur les tendances dans les collectivités des Premières Nations, 1981 à 2011*

Kwach'an										
Champagne et Aishihik			73	63	76	70	77	70	81	76
Nacho Nyak Dun			69	63	70	66	77	73	72	70
Kluane							75	75	75	73
Selkirk					71	68	68	64	62	59
Vuntun			62	60	69	65	69	64	74	71
Gwich'in										
Ticho							56	53	60	56

Tableau 11 : Valeurs de bien-être des collectivités pour Éducation

Valeurs de bien-être des collectivités : composante Éducation

Accord	1991		1996		2001		2006		2011	
	tous	seulement les Autochtones	tous	seulement les Autochtones	tous	seulement les Autochtones	tous	seulement les Autochtones	tous	seulement les Autochtones
Labrador Inuit							42	38	40	37
Mi'kmaw					46	46	46	46	50	51
Kina'Matnewey									66	50
Tsawwassen									66	50
Sechelt	34	37	43	45	37	36	48	39	49	39
Westbank							52	51	58	46
Nisga'a					48	47	49	48	48	46
Teslin Tlingit			53	41	40	38	42	40	36	34
Carcross							49	42	54	43
Tagish										
Ta'an							57	27	22	20
Kwach'an										
Champagne et Aishihik			51	43	55	45	56	45	59	52
Nacho Nyak Dun			50	42	47	44	47	37	48	45
Kluane							53	52	58	59
Selkirk					59	56	41	34	33	29
Vuntun			48	45	48	41	38	30	48	44
Gwich'in										
Ticho							30	25	33	28

Tableau 12 : Valeurs de bien-être des collectivités pour Logement

Valeurs de bien-être des collectivités : composante Logement

Accord	1991		1996		2001		2006		2011	
	tous	seulement les Autochtones	tous	seulement les Autochtones	tous	seulement les Autochtones	tous	seulement les Autochtones	tous	seulement les Autochtones
Labrador Inuit							78	77	77	76
Mi'kmaw					72	72	77	77	77	77
Kina' Matnewey										
Tsawwassen									94	92
Sechelt	79	74	86	86	87	80	81	79	89	89
Westbank							93	78	95	93
Nisga'a					77	77	73	73	70	69
Teslin Tlingit			76	79	79	79	81	80	81	79
Carcross							84	82	82	78
Tagish										
Ta'an							86	83	88	88
Kwach'an										
Champagne et Aishihik			88	79	90	90	87	82	87	83
Nacho Nyak Dun			78	74	80	77	92	92	82	80
Kluane							80	81	85	84
Selkirk					81	80	78	77	74	73
Vuntut			71	71	77	76	80	79	81	80
Gwich'in										
Tlcho							65	64	65	63

Tableau 13 : Valeurs de bien-être des collectivités pour Revenu

Valeurs de bien-être des collectivités : composante Revenu

Accord	1991		1996		2001		2006		2011	
	tous	seulement les Autochtones	tous	seulement les Autochtones	tous	seulement les Autochtones	tous	seulement les Autochtones	tous	seulement les Autochtones
Labrador Inuit							71	66	77	73
Mi'kmaw					42	41	46	46	54	53
Kina' Matnewey										
Tsawwassen									99	77
Sechelt	60	49	57	51	59	51	66	57	76	66
Westbank							79	67	84	71
Nisga'a					58	56	63	60	69	67
Teslin Tlingit			74	62	71	69	81	79	83	78
Carcross							80	72	92	83
Tagish										
Ta'an							98	82	89	87
Kwach'an										
Champagne et Aishihik			71	57	75	69	84	78	95	90
Nacho Nyak Dun			70	62	74	68	89	85	89	79
Kluane							86	87	87	86
Selkirk					67	61	79	72	80	77
Vuntut			60	57	71	67	82	76	90	86
Gwich'in										
Tlcho							71	67	82	77

Tableau 14 : Valeurs de bien-être des collectivités pour Participation à la vie active

Valeurs de bien-être des collectivités : composante Participation à la vie active

Accord	1991		1996		2001		2006		2011	
	tous	Abo	tous	Abo	tous	Abo	tous	Abo	tous	Abo
Labrador Inuit							57	54	61	58
Mi'kmaw Kina'Matnewey					51	50	52	51	52	52
Tsawwassen									67	69
Sechelt	66	66	73	67	49	61	69	67	61	57
Westbank							74	78	64	63
Nisga'a					65	64	66	65	56	55
Teslin Tlingit			81	71	69	68	75	74	59	52
Carcross Tagish							65	62	63	65
Ta'an Kwach'an							90	72	66	64
Champagne et Aishihik			81	72	83	75	80	74	82	79
Nacho Nyak Dun			79	73	80	73	82	79	71	75
Kluane							80	81	70	63
Selkirk					77	75	75	73	59	56
Vuntut Gwich'in			71	68	81	78	75	70	78	76
Tlcho							60	57	60	57

4.8 Sommaire des effets socioéconomiques

Globalement, les EAG et les ARTG sont associés à des effets positifs sur les revenus. À cet égard, les répercussions des accords conclus en vertu de la LGTPN et de la LGFPN sont plus modestes. Ces derniers, ainsi que les EAG, n'ont pas d'incidence sur les revenus totaux individuels des femmes, mais ceux-ci augmentent de 38 % dans les collectivités ayant conclu un ARTG. Les revenus individuels des hommes augmentent de 11 % dans les collectivités qui concluent une EAG, et de 26 % si elles concluent un ARTG. Les revenus individuels des hommes augmentent de dix et de sept pour cent respectivement, si leur collectivité conclut un accord en vertu de la LGTPN ou de la LGFPN.

Les résultats montrent qu'une EAG fait augmenter davantage les revenus des Autochtones que ceux des non-Autochtones, et le contraire dans le cas d'un ARTG.

Les tendances sont similaires dans le cas du revenu des ménages. Ces sont les ARTG qui font le plus augmenter le revenu des ménages, davantage chez les non-Autochtones et les Autochtones inscrits que les résidents autochtones non inscrits. Les EAG font baisser les revenus des non-Autochtones et augmenter ceux des Autochtones. Les accords conclus en vertu de la LGTPN et de la LGFPN donnent des résultats variables, et leurs coefficients sont estimés avec moins de précision.

Bien que le revenu individuel total et le revenu des ménages s'accroissent, ce ne sont pas toutes les sources de revenu qui augmentent. Les EAG n'ont pas un effet considérable sur les revenus de source salariale, alors que les ARTG augmentent les revenus provenant des salaires et traitements de 23 % pour les femmes et de neuf pour cent pour les hommes. À l'opposé, les accords conclus en vertu de la LGTPN et de la LGFPN peuvent *réduire* les revenus de source salariale. La participation à la vie active (source de revenu) suit des tendances similaires.

Les revenus provenant des paiements de transfert gouvernementaux varient également. Les ARTG font considérablement augmenter le revenu provenant de transferts gouvernementaux. Chez les femmes et les hommes non autochtones, un ARTG accroît le revenu du ménage provenant des transferts gouvernementaux de l'ordre d'environ 47 et 49 %, respectivement. Pour les femmes et les hommes autochtones, l'effet est encore plus marqué, avec des hausses oscillant autour de 60 %. Les EAG n'ont pas d'incidence importante sur les transferts gouvernementaux.

Nos mesures du surpeuplement révèlent quelques variations. Les EAG n'influent pas sur le surpeuplement des non-Autochtones, mais réduit celui des Autochtones. Pour leur part, les ARTG réduisent le surpeuplement davantage pour les non-Autochtones que les Autochtones. Les accords conclus en vertu de la LGTPN et de la LGFPN font augmenter le surpeuplement pour les non-Autochtones et réduire celui des Autochtones.

L'indice du bien-être des collectivités et celui de toutes ses composantes augmentent lorsqu'une collectivité conclut une EAG ou un ARTG. Mais ces paramètres restent les mêmes ou changent faiblement avec la conclusion d'un accord en vertu de la LGTPN ou de la LGFPN. Globalement, les résultats à l'échelle des collectivités augmentent de façon semblable pour les membres autochtones et non autochtones des collectivités autochtones à la suite de la conclusion d'une EAG ou d'un ARTG.

En résumé, des quatre types d'accords, c'est la conclusion d'une EAG et d'un ARTG qui est le plus étroitement liée à une amélioration des résultats pour les Autochtones. La conclusion d'une EAG accroît les revenus totaux des ménages autochtones en augmentant la participation individuelle à la vie active ainsi que les revenus tant des femmes que des hommes. À l'opposé, la conclusion d'un ARTG accroît les revenus totaux des ménages dans une large mesure par en augmentant le revenu des ménages provenant des paiements de transferts gouvernementaux.

Recommandation 1 :

AANC devrait continuer d'appuyer la recherche axée sur l'évaluation des incidences des ententes sur l'autonomie gouvernementale, tant sur le plan socioéconomique que théorique.

5. Conclusions de l'évaluation – Gouvernance et programmes et services

Les résultats immédiats et intermédiaires des ententes sur l'autonomie gouvernementale se définissent comme suit :

- *Gouvernance* : Les relations existantes sont soutenues et de nouvelles relations sont établies afin de favoriser l'établissement de gouvernements autochtones stables et durables.
- *Programmes et services* : Des responsabilités en matière de programmes et de services sont établies afin d'assurer le contrôle et la compétence dans ce domaine.

Il existe peu de données de mesure continue du rendement liées à de nombreux aspects du modèle logique, notamment des données de référence permettant d'effectuer des comparaisons avec les paramètres actuels du progrès ainsi que des données quantitatives et qualitatives sous-tendant les résultats immédiats et intermédiaires liés à la gouvernance et aux programmes et services. Cela comprend la mesure continue du rendement au sein des gouvernements autochtones.

Recommandation 2 :

AANC devrait travailler avec les gouvernements autochtones à l'élaboration de stratégies de mesure du rendement qui permettent de mesurer les progrès accomplis au regard de leurs ententes sur l'autonomie gouvernementale.²⁵

5.1 Gouvernance

Les collectivités autochtones autonomes ont une vision positive de l'autonomie gouvernementale. Elles expriment un sentiment de fierté renouvelé à l'égard de leurs gouvernements, en particulier en ce qui concerne le droit d'élire leurs propres gouvernements, la capacité de prendre leurs décisions de manière indépendante et la reddition de comptes envers leurs citoyens.

Il appert, aux termes des ententes d'autonomie gouvernementale, que des structures sont établies pour répondre aux exigences en matière de relations et de reddition de comptes. Ces structures comprennent des mécanismes de reddition de comptes en matière financière (p. ex. lois sur l'administration financière, production de rapports annuels au moyen d'états financiers vérifiés) et des mécanismes de transparence (p. ex. lois constitutionnelles, registre des lois). Il s'avère également que des structures sont en place pour soutenir les partenariats et les accords intergouvernementaux, qui comprennent une vaste gamme d'accords en matière de programmes et de services.

²⁵ Il pourrait s'agir notamment d'appuyer les activités de mesure du rendement à l'étape de la négociation – comme une version élargie de l'initiative des mesures liées aux traités en Colombie-Britannique – pour inclure le soutien à l'élaboration et à la mise en œuvre de mesures de rendement.

En étant davantage éclairé sur ses droits à l'autonomie gouvernementale, le groupe autochtone se trouve mieux outillé pour se gouverner, ainsi que pour prendre en charge et améliorer ses conditions et ses intérêts socioéconomiques grâce à un gouvernement responsable. Dans cette perspective élargie, de nombreuses collectivités sont pleinement engagées dans la tâche de définir la nature et la forme de leurs institutions dirigeantes, y compris la qualité de leurs relations avec la collectivité environnante et l'amélioration de la qualité de vie de leurs membres. À cet égard, il est démontré que les ententes sur l'autonomie gouvernementale ont permis l'émergence d'un groupe d'institutions qui accroissent le sentiment de contrôle et d'intendance et suscitent un sentiment d'autonomie. De plus, de nombreux gouvernements autochtones intégrant les pratiques politiques traditionnelles voient le jour. Par exemple, au Yukon :

[traduction] [...] *les ententes sur l'autonomie gouvernementale rendent possibles des gouvernements des Premières Nations largement autonomes. La réalisation de ce potentiel est sujette à négociation. Ce processus assujettit l'acquisition des pouvoirs liés à l'autonomie gouvernementale des Premières Nations du Yukon à l'approbation des gouvernements fédéral et territorial, condition qui, clairement, ne cadre pas avec l'insistance des Premières Nations sur l'autonomie gouvernementale s'appuyant sur le principe de l'inhérence. Cependant, la politique sur l'inhérence du gouvernement fédéral exige aussi des négociations sur la mise en œuvre axées sur des questions aussi fondamentales que l'étendue des pouvoirs des gouvernements des Premières Nations, les mécanismes garantissant leurs responsabilités envers leurs membres ainsi que les relations financières entre eux et le gouvernement fédéral [...]. Cela donne à penser que le processus du Yukon est pertinent comme base permettant d'entrevoir le déroulement des négociations visant la création de gouvernements des Premières Nations sur le principe de l'inhérence.*²⁶

Toutefois, l'établissement d'une gouvernance n'est pas sans poser des difficultés. L'évaluation a permis de dégager deux problèmes clés :

- *Capacité et soutien* - L'autonomie gouvernementale a fait augmenter le nombre de membres des collectivités qui travaillent pour les gouvernements autochtones. Cependant, les lacunes dans les compétences et le soutien en matière administrative permettant de gérer efficacement toutes les nouvelles responsabilités demeurent un problème aigu pour bien des collectivités.²⁷
- *Relations intergouvernementales* - Les ententes sur l'autonomie gouvernementale établissent un cadre pour les relations entre les gouvernements autochtones, fédéral, provinciaux et territoriaux. Des gouvernements autochtones ont l'impression que les autres ordres de gouvernement n'ont pas observé l'esprit de l'entente sur l'autonomie gouvernementale et qu'une collaboration accrue entre les partenaires des ententes est nécessaire pour en renforcer le processus de mise en œuvre.

²⁶ Dacks, G. (2004, sept.). « Implementing First Nations Self-Government in Yukon: Lessons for Canada ». Dans *Revue canadienne de science politique = Canadian Journal of Political Science* 37(3): p. 676.

²⁷ C'est aussi l'une des principales constatations dans l'*Évaluation de la mise en œuvre de l'autonomie gouvernementale et des accords sur l'autonomie gouvernementale par le gouvernement fédéral*, entreprise par AANC en 2011; on y concluait que la capacité des collectivités à mettre en œuvre une entente sur l'autonomie gouvernementale constituait l'un des enjeux les plus pressants cités par de nombreux informateurs clés quant à la mise en œuvre des ententes sur l'autonomie gouvernementale.

Les réalisations et les difficultés en matière de gouvernance dans le cadre d'une entente sur l'autonomie gouvernementale sont exposées ci-dessous.

Première Nation de Carcross/Tagish, Territoire du Yukon

La Première Nation de Carcross/Tagish a pour mandat de protéger l'environnement, la santé et les droits ancestraux de son peuple; de continuer à préserver et à protéger sa culture et ses traditions; de protéger et de mettre en valeur ses ressources naturelles et de renforcer son économie et le gouvernement de la Première Nation de Carcross/Tagish pour les prochaines générations.²⁸

Mode de gouvernance

La Première Nation de Carcross/Tagish compte six familles de clans reconnues. Chaque clan est dirigé par un responsable choisi par les membres du clan et chargé d'agir comme porte-parole du clan dans la structure de gouvernance de la Première Nation de Carcross/Tagish ainsi qu'aux réunions, aux activités cérémonielles et aux autres événements publics.

Le Conseil exécutif de la Première Nation de Carcross/Tagish comprend neuf membres, dont un membre désigné par chacun des six clans, deux représentants nommés par le Conseil des aînés et un Khà Shâde Héni élu (chef). Une structure administrative d'un gouvernement moderne est en place, avec un directeur exécutif, des directeurs et du personnel dans tous les secteurs fonctionnels de gouvernement. Les services sont les suivants : Gouvernance, Renforcement des capacités, Finances et Infrastructure, Patrimoine, Terres et Ressources naturelles, Santé et Bien-être.

L'approche en matière de gouvernance adoptée par la Première Nation de Carcross/Tagish consiste à soutenir les membres de la collectivité dans une perspective holistique, comme fournir des services gratuits de garde de jour et d'aide à domicile aux aînés, ainsi que des programmes et des services à tous les citoyens, sans égard à leur statut autochtone. Cependant, les membres ne reçoivent pas tous les mêmes avantages : les personnes vivant hors des terres désignées ne jouissent pas des mêmes avantages que ceux qui y vivent.²⁹

Une des difficultés souvent mentionnées lors des entrevues au sujet de la gouvernance de la Première Nation de Carcross/Tagish portait sur le manque de capacités en matière administrative. Les membres du Conseil ont conclu à la quasi-unanimité que la Première Nation de Carcross/Tagish n'a pas les capacités administratives lui permettant de gérer efficacement toutes les nouvelles responsabilités. Cette lacune a trait au travail considérable à accomplir dans une vaste gamme de secteurs de politiques et de programmes et au fait que le gouvernement ne peut embaucher qu'un nombre limité d'employés pour cette charge de travail. De plus, une grande partie du travail de planification et de gestion d'un gouvernement moderne est hautement technique, notamment dans des domaines comme la gestion foncière, dans lesquels la réglementation territoriale et municipale ainsi que la complexité de la mise en valeur des terres requièrent des connaissances et une expertise considérables. Les capacités sont par ailleurs affaiblies par la difficulté d'embaucher et de conserver du personnel.

²⁸ Énoncé de mission, Première Nation de Carcross/Tagish

²⁹ Les membres de la Première Nation de Carcross/Tagish vivant en dehors des terres désignées ne peuvent recevoir que le don aux aînés et demander une aide financière pour études postsecondaires.

Accès au gouvernement

La communication avec les membres de la collectivité et la participation communautaire aux activités du gouvernement de la Première Nation de Carcross/Tagish posent des difficultés pour la gouvernance. L'assistance aux réunions du Conseil de bande est faible, ce qui fait que les membres de la Première Nation sont souvent mal informés des activités du gouvernement. Par exemple, seulement 15 à 20 des 200 membres du clan Daklaweidi, le plus vaste de la Première Nation de Carcross/Tagish, assistent aux réunions du clan. L'assistance est proportionnellement plus élevée chez les clans plus petits, mais le taux de participation général demeure faible. En outre, la Première Nation de Carcross/Tagish n'a pas de conseil des jeunes, ce qui ne facilite pas l'engagement des jeunes dans la collectivité.

Pour garantir la transparence et l'ouverture du gouvernement, tous les budgets, audits, lois et bulletins d'information communautaires sont accessibles aux membres de la collectivité. Le gouvernement publie en outre un bulletin trimestriel. Cependant, des membres de la collectivité considèrent qu'ils n'ont pas accès à l'information sur leur gouvernement. Les entrevues ont révélé que la faible participation aux assemblées communautaires peut aussi refléter un manque de confiance de certains membres de la collectivité envers le gouvernement.

Ce manque de confiance a été démontré par le conflit qui a éclaté au printemps 2015 au sujet des approches adoptées par le gouvernement de la Première Nation de Carcross/Tagish, notamment les efforts déployés par la Première Nation pour inciter les gens à quitter le régime d'assistance sociale, dans le but d'assainir la collectivité, de renforcer son autonomie et d'améliorer la santé de ses membres. Le conflit était tel que les bureaux du gouvernement ont dû être barricadés.

Relations gouvernementales

La Première Nation de Carcross/Tagish et les autres Premières Nations du Yukon entretiennent de bonnes relations et organisent des réunions thématiques conjointes sur l'éducation, les capacités, les terres et la santé.

L'autonomie gouvernementale a amélioré la relation entre la Première Nation de Carcross/Tagish et le gouvernement du territoire du Yukon, notamment avec la tenue de réunions régulières et la prise de mesures visant à soutenir la capacité d'administrer les terres et les ressources. Cependant, le gouvernement territorial est perçu comme un frein au transfert de responsabilité en matière de programmes et de services.

Des représentants du gouvernement de la Première Nation de Carcross/Tagish estiment que le gouvernement fédéral n'a pas observé l'esprit de l'entente sur l'autonomie gouvernementale en se détournant de la collectivité plutôt que d'en devenir un véritable partenaire. Ce manque de partenariat est constaté chaque fois que le gouvernement fédéral se contente de renvoyer la Première Nation au gouvernement du territoire du Yukon, plutôt que d'agir directement pour trouver des solutions. Bref, la Première Nation de Carcross/Tagish souhaiterait un meilleur soutien et un partenariat proactif avec le Canada et le gouvernement du territoire du Yukon.

5.2 Programmes et services

Il s'avère que les ententes sur l'autonomie gouvernementale facilitent le transfert des responsabilités relativement aux structures de programmes de manière à permettre l'exercice de l'autorité législative sur les programmes et les services, notamment en ce qui concerne l'aide sociale, les services à l'enfance et à la famille et l'éducation. Les ententes et les accords parallèles comprennent en outre des structures pour le financement et des normes pour les programmes et les services.

Cependant, la responsabilité à l'égard de programmes et de services suscite des réticences en raison de lacunes perçues quant aux capacités locales et aux ressources financières, tout comme la responsabilité à l'égard de secteurs de programme et de services considérés comme habituellement mal pourvus financièrement.

Les ententes établissent des structures permettant au gouvernement fédéral ou aux gouvernements provinciaux ou territoriaux de continuer à fournir les programmes et les services pour lesquels les gouvernements autochtones n'ont pas endossé la responsabilité. Le domaine de l'éducation est le plus souvent cité comme celui dans lequel un groupe signataire autochtone a été en mesure d'apporter des améliorations, notamment dans le programme pédagogique, l'embauche d'enseignants ayant une excellente compréhension de la culture locale et le soutien financier de programmes adaptés. Malgré que bien des domaines de compétence n'aient pas été transférés à ce jour, la possibilité de le faire a amélioré les relations avec les gouvernements provinciaux et territoriaux.

Les principaux problèmes associés à l'exécution des programmes et à la prestation des services dans le cadre d'une entente d'autonomie gouvernementale sont les suivants :

- Le *niveau de financement* est fondé sur les niveaux des programmes destinés aux Indiens inscrits. Souvent, les gouvernements autochtones paient pour des programmes et des services destinés à l'ensemble de leurs citoyens, pas seulement à ceux ayant le statut indien.
- Les *problèmes financiers*, comme ceux observés au Yukon en raison de l'article 18, ont perturbé le transfert de programmes et de services du gouvernement territorial du Yukon aux Premières Nations autonomes du Yukon.³⁰
- La *capacité* d'élaborer et de mettre en œuvre des programmes et des services qui répondent aux besoins des membres de la collectivité.
- La *comparabilité* des services publics de base offerts aux Autochtones avec les services offerts aux autres Canadiens des régions voisines.³¹
- Des *économies d'échelle* afin de pouvoir offrir des programmes et des services de manière efficace et rentable.

³⁰ Selon l'article 18 des ententes sur l'autonomie gouvernementale du Yukon, la contribution du Yukon doit être déduite de la base des dépenses de tout arrangement de transfert fiscal en vigueur. Cela signifie essentiellement que le transfert des programmes et des services ne doit pas désavantager le gouvernement territorial du Yukon dans sa capacité d'offrir les services à la clientèle qu'il lui resterait à servir. Le gouvernement territorial du Yukon et les Premières Nations autonomes du Yukon ont demandé au Canada d'assumer ces coûts supplémentaires. Le problème n'a pas été réglé et a fait en sorte que les Premières Nations autonomes du Yukon n'ont pu assumer la responsabilité des programmes et des services territoriaux avec les fonds qui y étaient associés.

³¹ Selon la Politique sur le droit inhérent, la comparabilité ne signifie pas que les programmes, les services ou le financement doivent être identiques dans tous les cas.

Les réalisations et les difficultés liées aux programmes et aux services dans le cadre d'une entente sur l'autonomie gouvernementale sont illustrées ci-dessous.

Première Nation de Tsawwassen, Colombie-Britannique

La Première Nation de Tsawwassen créera une économie florissante et durable et constituera un milieu idéal pour les familles. Collectivement, ses membres se sentiront en sécurité sur les terres tsawwassen, jouiront d'une bonne santé et auront toutes les possibilités voulues de se réaliser. Nous honorerons notre culture et utiliserons notre langue. Notre gouvernement nous aidera à atteindre nos buts par la communication, le respect et la pleine utilisation des pouvoirs qui nous sont conférés par les traités.³²

L'autonomie gouvernementale a un effet positif sur les programmes et les services de la Première Nation de Tsawwassen, car le gouvernement est maintenant en mesure de planifier et d'allouer des ressources et d'adapter les approches en fonction des besoins, et n'est plus limité par les règles régissant les voies de financement d'AANC en vertu de la *Loi sur les Indiens* ainsi que par les règles et les règlements provinciaux. La transition n'a pas été sans difficulté, particulièrement dans les quelques cas où, dans la réglementation provinciale, on considérait la Première Nation de Tsawwassen comme n'importe quelle autre municipalité plutôt que comme une collectivité visée par un traité. Quoi qu'il en soit, ces difficultés sont réglées progressivement par des ajustements de nature réglementaire et administrative.

La Première Nation de Tsawwassen estime que les fonds prévus dans ses ententes de financement budgétaire sont insuffisants pour répondre à ses besoins en matière de gouvernance et d'exécution des programmes, et que ces ententes ne tiennent pas compte du coût intégral de l'autonomie gouvernementale. Le gouvernement de la Première Nation de Tsawwassen a indiqué que le financement prévu auparavant en vertu de la *Loi sur les Indiens* ne constitue pas une référence acceptable, puisque les Premières Nations ont maintenant la responsabilité de tous les domaines de compétence couverts par leurs ententes, notamment la compétence législative, les cadres de réglementation, l'élaboration et la conception des politiques, l'exécution des programmes, l'administration, les appels et les révisions ainsi que l'évaluation des programmes. De plus, comme c'est le cas de bien des gouvernements autochtones, la Première Nation de Tsawwassen a inclus non seulement les membres inscrits (en fonction desquels le gouvernement fédéral établit son allocation par habitant), mais aussi les autres membres de la collectivité non inscrits. Le coût de fonctionnement des programmes est donc supérieur à l'allocation fédérale dans presque tous les secteurs de programme. De plus, selon la Première Nation de Tsawwassen, les mandats fédéraux visant la négociation des accords de financement budgétaire sont incompatibles avec les engagements pris dans le chapitre sur les relations financières du traité. Plus précisément, les représentants de la Première Nation mentionnent que le Canada s'appuie grandement sur une disposition selon laquelle il faut tenir compte des politiques en vigueur sans tenir compte des nombreuses autres dispositions qui portent sur des sujets comme la comparabilité et la nature et l'étendue des compétences.

Pour payer ces frais supplémentaires et améliorer les programmes et les services au point où ils contribuent à l'amélioration des conditions socioéconomiques des membres de la Première Nation de Tsawwassen, le gouvernement de la Première Nation de Tsawwassen a adopté comme approche

³² Énoncé de vision 2013- 2018. Première Nation de Tsawwassen.

de stimuler le développement commercial et industriel sur ses terres désignées et de rendre ces terres accessibles aux ensembles résidentiels destinés à des non-membres, sous forme de bail. Cette approche est considérée comme le moyen de procurer au gouvernement de la Première Nation de Tsawwassen suffisamment de revenus pour répondre aux besoins dans le cadre des programmes et des services pour ses membres. Selon des personnes interrogées, le gouvernement de la Première Nation de Tsawwassen commence à percevoir des revenus de location et d'autres sources et a amélioré la nature et la qualité des programmes.

Le développement a par ailleurs contribué à créer des emplois dans le secteur de la construction, au gouvernement et dans le domaine des arts. Des emplois dans le commerce de la vente au détail sont attendus pour très bientôt. Selon des fonctionnaires du gouvernement de la Première Nation de Tsawwassen, le chômage chez les membres de la collectivité aptes à travailler est maintenant presque nul, un petit pourcentage de membres étant jugés inaptes au travail en raison de diverses incapacités liées à la santé physique ou mentale et aux dépendances.

Éducation et perfectionnement des compétences

Selon la *Health, Education and Community Development Act* (loi sur la santé, l'éducation et le développement communautaire) promulguée par la Première Nation de Tsawwassen, un élève Tsawwassen a droit à des programmes éducatifs culturellement adaptés et répondant à ses besoins.

Les enfants de la Première Nation de Tsawwassen sont transportés par autobus à des écoles provinciales des environs, où leur niveau de connaissances a généralement été évalué comme étant inférieur par rapport à l'année de scolarité. La Première Nation de Tsawwassen a embauché un enseignant à plein temps, chargé d'intervenir dans la collectivité et les écoles et d'assurer, dans un centre pour les jeunes, le fonctionnement d'un programme extra-scolaire, d'un programme de déjeuner, de programmes récréatifs, de camps scientifiques et d'autres programmes. Une des personnes interrogées a déclaré : « Grâce à l'autonomie gouvernementale, je peux maintenant mettre en œuvre les programmes que je veux, alors qu'auparavant, le budget étant fixe dans certains secteurs de programmes, nous devons refaire les mêmes choses année après année. » La Première Nation de Tsawwassen tient maintenant des séances de planification de l'éducation et d'élaboration de programmes chaque année avant la période budgétaire, et les recommandations à l'assemblée législative sont alignées sur les besoins et les priorités de la collectivité plutôt que sur les voies de financement du gouvernement fédéral. Selon plusieurs personnes interrogées, des effets positifs se font déjà sentir : davantage d'enfants réussissent bien à l'école et obtiennent leur diplôme. La Première Nation de Tsawwassen élabore des programmes culturellement adaptés en collaboration avec la division scolaire du Delta.

La Première Nation de Tsawwassen a amélioré l'enseignement postsecondaire. L'aide financière et les services d'orientation sont maintenant accessibles à tous les membres de la collectivité et les services d'aide sont maintenant offerts pour la formation professionnelle et les écoles de métiers, dont a profité un bon nombre des membres de la collectivité pour décrocher un emploi dans des projets menés sur les terres désignées de la Première Nation de Tsawwassen et ailleurs. L'autonomie gouvernementale a stimulé la capacité de soutenir le développement économique, de sorte que la Première Nation de Tsawwassen a maintenant les moyens d'étendre les programmes d'enseignement et de formation et est libre de concevoir des programmes répondant à ses besoins.

Des progrès ont aussi été accomplis dans la formation en milieu de travail. L'aménagement de

commerces et de logements sur les terres désignées a créé des emplois localement, et un responsable est chargé d'orienter les membres de la collectivité vers les emplois offerts. Pour le moment, bon nombre des emplois sont dans le secteur de la construction et des travaux routiers; des établissements de vente au détail seront bientôt créés et, par le fait même, d'autres emplois. La vie artistique locale est aussi en effervescence. Une politique a été adoptée, selon laquelle l'art autochtone doit être présent dans chaque établissement commercial. Les artistes locaux ont commencé à tirer parti de ce marché.

Des participants aux entrevues ont indiqué qu'un changement s'est opéré et que bien des membres de la collectivité dépendent désormais moins du soutien financier de la Première Nation de Tsawwassen. Ils ont acquis une plus grande indépendance et estiment qu'un emploi régulier constitue dorénavant leur mode de vie et qu'ils pourront, en temps et lieu, mener une vie confortable.

Des personnes interrogées ont aussi mentionné que les services de garde locaux sont un exemple des avantages de l'autonomie gouvernementale. L'éducation préscolaire n'était financée par AANC que pour les membres inscrits mais, au cours des trois dernières années, la Première Nation de Tsawwassen l'a rendue accessible gratuitement à tous les membres de la Première Nation de Tsawwassen, qu'ils soient des Indiens inscrits ou non, afin d'améliorer l'accès aux membres et d'éliminer un obstacle à l'emploi pour certains parents. L'établissement a obtenu tous les permis requis de la régie de la santé du Fraser. Les enfants apprennent à parler la langue *hun'qum'i'num* et sont immergés dans la culture traditionnelle de la Première Nation de Tsawwassen.

Santé et services sociaux

Les progrès dans ce domaine ont d'abord été lents. Avec la *Loi sur les Indiens*, la Première Nation de Tsawwassen a été accoutumée à un ensemble fixe de critères et de méthodes établi par les gouvernements fédéral et provinciaux pour l'administration des services de santé et d'aide sociale. Ces services relèvent désormais du gouvernement de la Première Nation de Tsawwassen, qui a établi des méthodes différentes pour assurer un traitement équitable à tous les membres de la collectivité. Celui-ci a aplani certains obstacles aux traitements en matière de santé, comme autoriser et financer les traitements à l'extérieur afin d'accroître les choix. Le gouvernement de la Première Nation de Tsawwassen a formé des partenariats, notamment un accord avec la régie de la santé de la vallée du Fraser, en vertu duquel il a pu obtenir des fonds pour les services d'une infirmière praticienne. De plus, des guérisseurs locaux sont maintenant admis aux séances de traitement, sur la recommandation et selon le souhait du patient, afin de mieux adapter les pratiques à la culture.

Plusieurs personnes interrogées ont déclaré que leurs relations avec le ministère provincial de l'enfance et de la famille s'étaient améliorées. Maintenant, ils travaillent en étroite collaboration et la Première Nation de Tsawwassen a davantage la voix au chapitre quant à la gestion des interventions et à la gamme des résultats possibles. Le gouvernement Tsawwassen délègue la totalité de ses pouvoirs, de ses responsabilités et de ses fonctions en matière de services de protection de l'enfance sur ses terres au ministère provincial de l'enfance et de la famille, en conformité avec la *Children and Families Act*.

L'administration de l'aide sociale a été assumée par la Première Nation de Tsawwassen avant la conclusion du traité mais, comme il est indiqué plus haut, les moyens de prestation et les politiques ont changé. Le gouvernement appuie les mesures requises pour favoriser le retour des membres de la collectivité parmi la population active, notamment avec une gamme de mesures de soutien et

d'orientation ainsi que la mise en contact avec des employeurs potentiels. Malgré qu'une petite partie de la population soit jugée inapte au travail en raison d'incapacités, aucun membre de la collectivité jugé employable ne reçoit actuellement d'aide sociale.

Terres et développement économique

La Première Nation de Tsawwassen s'efforce de mettre à profit la grande valeur de ses avoirs fonciers pour percevoir des revenus de location et des recettes fiscales nécessaires à une gouvernance efficace et à l'amélioration des programmes et des services au bénéfice des membres de la collectivité. Le gouvernement de la Première Nation de Tsawwassen et ses partenaires du secteur privé sont maintenant pleinement engagés dans la mise en valeur des terres désignées adjacentes aux terres de réserve originales. Des routes sont prolongées jusque dans les secteurs immédiats afin de permettre les travaux d'aménagement. Un grand détaillant est censé ouvrir un établissement en 2016. Un parc industriel en est aux premières étapes de développement; déjà, des compagnies louent des terres et construisent des infrastructures. La Première Nation de Tsawwassen continue de construire des ensembles résidentiels locatifs à l'intention de résidents non membres ainsi que des logements sociaux. Des membres détenant des intérêts en fief simple sur des parcelles de terrain de la Première Nation commencent à construire eux-mêmes leur habitation. Les dépenses en immobilisations requises pour soutenir l'aménagement (plus de 100 millions de dollars) présentent un risque important pour le modèle économique de la Première Nation de Tsawwassen. De plus, la Première Nation de Tsawwassen envisage actuellement de construire un terminal pour l'exportation de stock national de gaz naturel liquéfié, sur des terres Tsawwassen destinées à des usages industriels.³³

Les conventions de bail commencent à générer des revenus et des améliorations sont apportées aux programmes et aux services. On prévoit que les revenus augmenteront considérablement au cours des prochaines années et que la collectivité sera en bonne position à long terme. Les répondants ont indiqué que le développement économique avait fait augmenter rapidement les taux d'emploi dans la collectivité. Les personnes interrogées estiment que cette tendance se poursuivra : les établissements de vente au détail projetés vont stimuler les affaires et l'emploi, et le développement industriel étend les possibilités d'emploi dans la construction et d'autres secteurs industriels.

Un autre risque évoqué par la plupart des représentants de la Première Nation de Tsawwassen interrogés concernait plutôt la qualité de vie dans la collectivité. Selon des dirigeants du gouvernement de la Première Nation de Tsawwassen, des membres de la collectivité voient les changements d'un bon œil. Une question toutefois posait problème. Les membres désirant construire des habitations sur leur lotissement ont pu le faire par le passé sans que de nombreuses conditions de construction ou autres normes ne leur soient imposées. Avec l'autonomie gouvernementale, il revient au gouvernement de la Première Nation de Tsawwassen de fixer les règles et celui-ci a adopté des codes de bâtiment modernes, beaucoup plus stricts que ceux prévus par la *Loi sur les Indiens*. De plus, une période a été nécessaire pour réglementer la construction et établir les processus de délivrance des permis. Des membres désireux de construire une habitation se sont vu imposer des coûts additionnels et des délais non souhaités, et certains ont exprimé leur mécontentement. Quoi qu'il en soit, les dirigeants du gouvernement indiquent que le processus de délivrance des permis est maintenant pleinement opérationnel et que la construction domiciliaire a commencé.

Enfin, le point de vue de la Première Nation de Tsawwassen est que le gouvernement fédéral et,

³³ Le vote des membres sur ce projet aura lieu en décembre 2015.

dans une moindre mesure, le gouvernement provincial, ne seront plus essentiels à la réalisation de ses plans. La Première Nation oriente plutôt ses efforts vers le secteur privé. Comme l'a indiqué un cadre supérieur du gouvernement de la Première Nation de Tsawwassen, les gouvernements doivent garder les options ouvertes et faciliter les opérations par l'adaptation et l'utilisation de la réglementation et des ressources financières limitées. Cependant, cela n'est pas une fin en soi, mais plutôt un moyen de les aider à former des partenariats. Cette stratégie s'appuie sur l'idée que les transferts gouvernementaux pour les programmes et les services ne suffisent pas pour faire passer les membres de la collectivité d'un état de pauvreté relative à celui dans lequel la santé et la prospérité seront à leur portée.

[Traduction] *En plus d'améliorer les conditions sociales, le développement économique pourrait être la seule source de fonds nouveaux nécessaires pour financer le transfert des programmes qui accomplira la promesse contenue dans le droit inhérent. Il est de plus en plus clair que la capacité financière des gouvernements des Premières Nations, directement liée à son assiette fiscale, deviendra un déterminant important du niveau d'autodétermination dont ils bénéficieront.*³⁴

Recommandation 3 :

AANC devrait travailler avec d'autres ministères fédéraux et les partenaires des ententes afin de renforcer la mise en œuvre des ententes et de favoriser l'atteinte des résultats prévus.

³⁴ Dacks, 2004. p. 688.

6. Conclusions et recommandations

6.1 Conclusions

La mise en œuvre d'ententes sur l'autonomie gouvernementale cadre avec les normes internationales tendant vers une reconnaissance accrue des droits des peuples autochtones à l'autonomie gouvernementale, exprimée dans la *Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones*. Depuis l'établissement de la Politique sur le droit inhérent, en 1995, le Canada a adopté comme position de droit et de principe que les droits ancestraux à l'autonomie gouvernementale sont inclus dans les droits protégés par l'article 35. À cet égard, le Canada a devancé les tribunaux, qui ne se sont pas encore prononcés de manière définitive sur l'existence et la portée des droits ancestraux à l'autonomie gouvernementale.

Une analyse statistique des répercussions socioéconomiques a révélé des effets positifs pour les Autochtones vivant dans une subdivision de recensement visée par une entente sur l'autonomie gouvernementale, notamment sur le revenu total, la participation à la vie active, le revenu et le surpeuplement des ménages. De plus, l'Indice du bien-être des collectivités et celui de toutes ses composantes augmentent lorsqu'une collectivité conclut une entente sur l'autonomie gouvernementale.

Les ententes sur l'autonomie gouvernementale ont permis l'émergence d'un groupe d'institutions qui accroissent le sentiment de contrôle et d'intendance et suscitent un sentiment d'autonomie. L'évaluation a toutefois permis de dégager des difficultés liées à l'instauration de la gouvernance, notamment la capacité administrative de gérer efficacement toutes les nouvelles responsabilités associées à l'autonomie gouvernementale et la perception que les autres ordres de gouvernement n'observent pas l'esprit de l'entente sur l'autonomie gouvernementale et qu'une collaboration accrue entre les partenaires des ententes est nécessaire pour en renforcer le processus de mise en œuvre.

La responsabilité à l'égard de programmes et de services suscite des réticences en raison de lacunes perçues quant aux capacités locales et aux ressources financières, tout comme la responsabilité à l'égard de secteurs de programme et de services considérés comme habituellement mal pourvus financièrement. Malgré que bien des domaines de compétence n'aient pas été transférés à ce jour, la possibilité de le faire a amélioré les relations avec les gouvernements provinciaux ou territoriaux.

Au point de vue de la mesure du rendement, il existe peu de données courantes relatives aux effets des ententes sur l'autonomie gouvernementale, comme des données de référence permettant des comparaisons avec les mesures actuelles du progrès, notamment en provenance du gouvernement fédéral et des gouvernements autochtones, provinciaux et territoriaux. De plus, la documentation sur l'incidence des ententes sur l'autonomie gouvernementale est mince et dispersée. Le milieu universitaire n'a pas adopté de démarche systématique en vue d'évaluer les répercussions de ces ententes sur les collectivités autochtones, ce qui explique le peu de données quantitatives et qualitatives permettant de déterminer les répercussions de l'autonomie gouvernementale sur les collectivités.

6.2 Recommandations

AANC devrait :

1. Continuer d'appuyer la recherche axée sur l'évaluation des incidences des ententes sur l'autonomie gouvernementale, tant sur le plan socioéconomique que théorique.
2. Travailler avec les gouvernements autochtones à l'élaboration de stratégies de mesure du rendement qui permettent de mesurer les progrès accomplis au regard de leurs ententes sur l'autonomie gouvernementale.
3. Travailler avec d'autres ministères fédéraux et les partenaires des ententes afin de renforcer la mise en œuvre des ententes et de favoriser l'atteinte des résultats prévus.

Annexe A – Ententes sur l'autonomie gouvernementale

On compte actuellement 22 ententes sur l'autonomie gouvernementale ainsi qu'une entente sectorielle sur l'autonomie gouvernementale.

Dix-huit accords sur les revendications territoriales globales avec autonomie gouvernementale

Entente par province ou territoire	Nombre de groupes	Date d'entrée en vigueur
Colombie-Britannique		
Accord définitif nisga'a	4 Premières Nations	2000
Accord définitif de la Première nation de Tsawwassen	1 Première Nation	2009
Accord définitif des premières nations maa-nulthes	5 Premières Nations	2011
Accord définitif de la Première Nation de Yale	1 Première Nation	*À confirmer
Accord définitif des Tla'amin (Sliammon)	1 Première Nation	* 2016
Terre-Neuve-et-Labrador		
Accord sur les revendications territoriales des Inuits du Labrador	5 groupes inuits	2005
Territoires du Nord-Ouest		
Accord tlicho	4 Premières Nations	2005
Territoire du Yukon³⁵		
Entente définitive de la première nation des Gwitchin Vuntut	1 Première Nation	1995
Entente définitive de la première nation des Na-Cho Nyak Dun	1 Première Nation	1995
Entente définitive du conseil des Tlingits de Teslin	1 Première Nation	1995
Entente définitive des premières nations de Champagne et d'Aishihik	1 Première Nation	1995
Entente définitive de la première nation de Little Salmon/Carmacks	1 Première Nation	1997
Entente définitive de la première Nation de Selkirk	1 Première Nation	1997
Entente définitive des Tr'ondëk Hwëch'in	1 Première Nation	1998
Entente définitive du Conseil des Ta'an Kwach'an	1 Première Nation	2002
Entente définitive de la Première nation de Kluane	1 Première Nation	2004
Entente définitive de la Première nation de Kwanlin Dun	1 Première Nation	2005
Entente définitive de la Première nation de Carcross/Tagish	1 Première Nation	2006

*Loi de mise en œuvre en vigueur – Date d'entrée en vigueur : selon celles indiquées

³⁵ En 1993, 13 Premières Nations du Yukon, représentées par le Conseil des Indiens du Yukon, ont signé l'Accord-cadre définitif avec le gouvernement du Canada et le gouvernement territorial du Yukon (GTY). Cet accord établissait un cadre pour la négociation des différentes ententes sur les revendications territoriales avec les Premières Nations du Yukon. Les termes de l'Accord-cadre sont inclus dans toutes les ententes subséquentes. Par conséquent, les Premières Nations du Yukon ont une entente sur les revendications territoriales et des ententes distinctes sur l'autonomie gouvernementale.

Quatre ententes distinctes sur l'autonomie gouvernementale – dont une entente globale d'autonomie gouvernementale établie par une loi

Entente par province ou territoire	Nombre de groupes	Date d'entrée en vigueur
Colombie-Britannique		
Accord sur l'autonomie gouvernementale de la bande indienne Sechelt **	1 Première Nation	1986
Accord d'autonomie gouvernementale de la première nation de Westbank	1 Première Nation	2005
Manitoba		
Accord sur l'autonomie gouvernementale de la Nation des Dakota de Sioux Valley	1 Première Nation	2014
Territoires du Nord-Ouest		
Entente définitive sur l'autonomie gouvernementale de la Première Nation de Délı̄nę	1 Première Nation	*À confirmer

* Loi de mise en œuvre en vigueur - Date d'entrée en vigueur : à confirmer

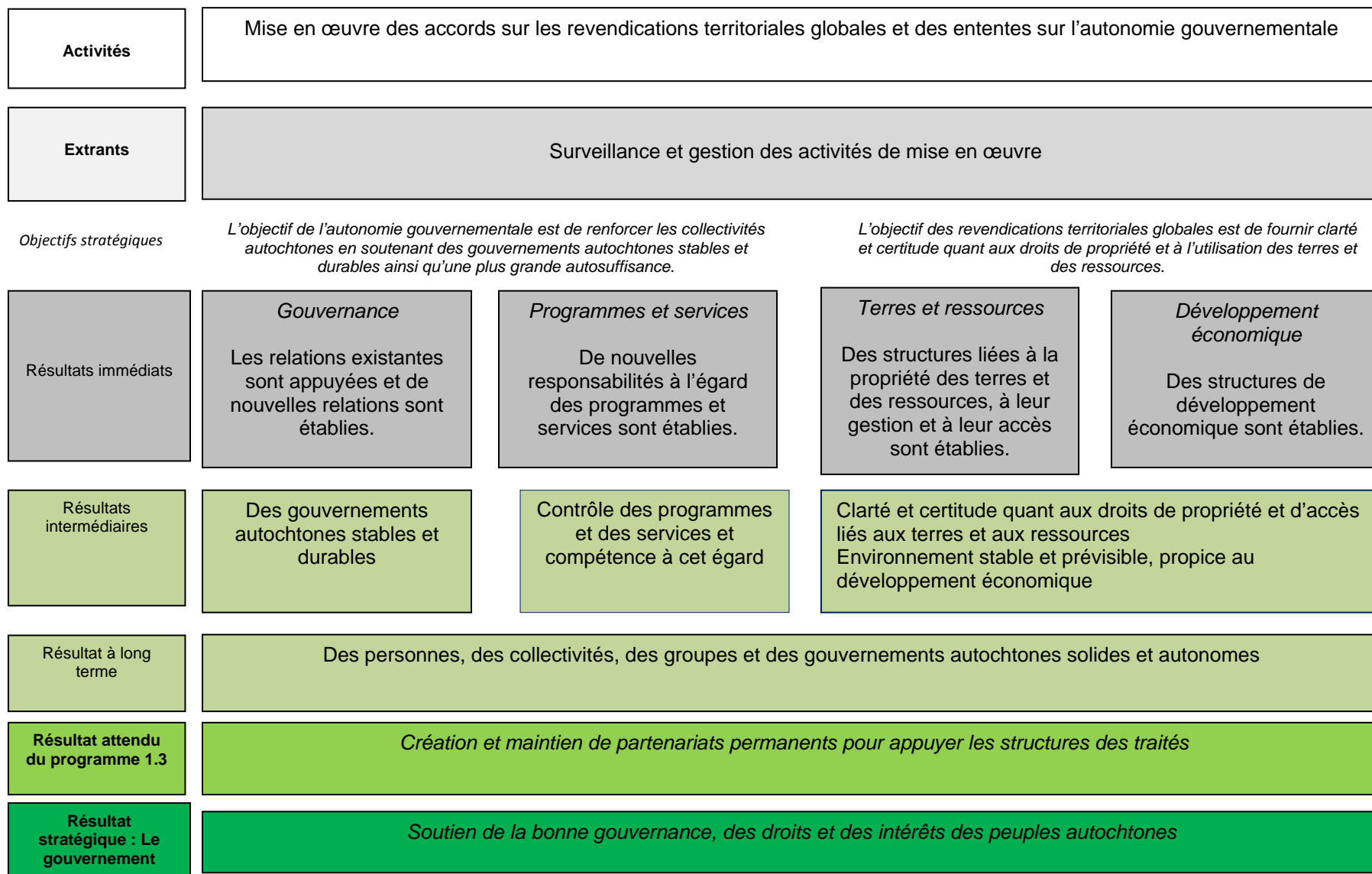
** Entente globale d'autonomie gouvernementale établie par une loi

Une entente sectorielle d'autonomie gouvernementale

Entente par province ou territoire	Nombre de groupes	Date d'entrée en vigueur
Nouvelle-Écosse		
Mi'Kmaq Kina'Matnewey	10 Premières Nations	1999*

*Lois sur l'éducation des Mi'kmaq (léislation fédérale et provinciale) promulguées en 1999. Les dispositions en matière d'éducation pour 10 Premières Nations de la Nouvelle-Écosse sont entrées en vigueur en 1999, et en 2005 pour deux autres Premières Nations.

Annexe B – Modèle logique – Mise en œuvre des ARTG et des EAG



Annexe C – Méthode d'évaluation des revendications territoriales et des ententes d'autonomie gouvernementale

Lors de sa réunion de novembre 2010, le Comité de l'évaluation, de la mesure du rendement et de l'examen a approuvé une nouvelle méthode d'évaluation des ententes sur les revendications territoriales globales et l'autonomie gouvernementale.

La promotion d'une approche conjointe du Canada et des groupes signataires autochtones dans l'évaluation des effets des ententes sur les revendications territoriales globales et l'autonomie gouvernementale était au nombre des modifications méthodologiques.

Cette approche favorise l'application de stratégies d'évaluation et de mesure du rendement assurant une couverture complète, sur une période de cinq ans, de toutes les autorisations financières liées aux ententes sur les revendications territoriales globales et l'autonomie gouvernementale, ce qui inclut une couverture complète des paramètres de pertinence et de rendement dans le cadre de la méthode d'évaluation en trois points.

État des évaluations relatives aux revendications territoriales et à l'autonomie gouvernementale

- **Évaluation des incidences des ententes sur les revendications territoriales globales et l'autonomie gouvernementale** – Axée sur les répercussions des ententes sur les revendications territoriales globales et l'autonomie gouvernementale, menée conjointement avec un groupe signataire autochtone participant. L'évaluation portait sur les terres, les ressources et le développement économique. *Évaluation terminée en juin 2013.*
- **Évaluation de la négociation des ententes sur les revendications territoriales globales et l'autonomie gouvernementale** – Axée sur la gestion des négociations des ententes sur les revendications territoriales globales et l'autonomie gouvernementale par Affaires autochtones et Développement du Nord Canada au nom de la Couronne. *Évaluation terminée en novembre 2013.*
- **Évaluation des incidences des ententes sur l'autonomie gouvernementale** – Axée sur les répercussions des ententes sur l'autonomie gouvernementale. Menée conjointement avec des gouvernements autochtones participants, l'évaluation portait sur la gouvernance et la prestation des programmes et des services. *Évaluation qui sera terminée en mars 2016.*

Sommaire de la couverture de la stratégie quinquennale d'évaluation et de mesure du rendement relative aux revendications territoriales et à l'autonomie gouvernementale

<p>Évaluation</p>	<p>Évaluation des incidences des ententes sur les revendications territoriales globales et l'autonomie gouvernementale</p> <p>Terminée en juin 2013</p>	<p>Évaluation de la négociation des ententes sur les revendications territoriales globales et l'autonomie gouvernementale</p> <p>Terminée en novembre 2013</p>	<p>Évaluation des incidences des ententes sur l'autonomie gouvernementale</p> <p>Terminée en mars 2016</p>
<p>Mesure du rendement</p>	<p>Stratégie de mesure du rendement visant les ententes sur les revendications territoriales globales et les ententes sur l'autonomie gouvernementale</p> <p>Terminée en juin 2012</p>	<p>Stratégie de mesure du rendement visant la négociation des ententes sur les revendications territoriales globales et des ententes sur l'autonomie gouvernementale</p> <p>Terminée en septembre 2014</p>	<p>Stratégie de mesure du rendement pour le point 1.3 - Mise en œuvre des ententes sur les revendications territoriales globales et l'autonomie gouvernementale</p> <p>Terminée en novembre 2014</p>

Annexe D – Références – Examen documentaire

Alcantara, C. et Whitfield, G. (2010). « Aboriginal self-government through constitutional design: A survey of fourteen Aboriginal constitutions in Canada », *Revue d'études canadiennes = Journal of Canadian Studies* 44(2): 122-145.

Alfred, T. 2005. *Wasase: Indigenous Pathways to Action and Freedom*, Broadview Press: Toronto.

Alfred, T. et Corntassel, J. 2005. « Being Indigenous: Resurgences Against Contemporary Colonialism », *Politics of Identity – IX*, Blackwell Publishing: Malden, MA.

Alfred, G. 2009. « Colonialism and State Dependency », Dans *Journal de la santé autochtones = Journal of Aboriginal Health*.

Allen, E. (2004). « Our Treaty, Our Inherent Right to Self-Government: An Overview of the Nisga'a Final Agreement », *International Journal on Minority and Group Rights* 11(3).

Belanger, Yale D. (2008). *Future Prospects for Aboriginal Self-Government in Aboriginal Self-Government – Current Trends and Issues*, sous la direction de Yale D. Belanger.

Christie, G. (2007, mai). L'identité nationale des autochtones et le droit inhérent à l'autonomie gouvernementale, Centre national pour la gouvernance des Premières Nations.

Coulthard, G. 2014. *Red Skin White Masks: Rejecting the Colonial Politics of Recognition*. University of Minnesota Press: Minneapolis.

Dacks, G. (2004, sept.). « Implementing First Nations Self-Government in Yukon: Lessons for Canada ». *Revue canadienne de science politique = Canadian Journal of Political Science* 37(3): 671-694.

Denis, C. (2002, January). « The Nisga'a Treaty: what future for the inherent right to aboriginal self-government? », *Review of Constitutional Studies* 7(1-2).

Dickson, T. (2004, April). « Self-Government by Side Agreement? », *McGill Law Journal* 49(2): 419-466.

Fallon, G. et Paquette, J. (2012, April 11). « A Critical Analysis of Self-Governance Agreements Addressing First-Nations Control of Education in Canada », *Canadian Journal of Educational Administration and Policy*: 1-28.

Horne, M. C. (2010, été). « Les Premières nations autonomes du Yukon ». *Revue parlementaire canadienne*.

Hurley, M.C. (15 décembre 2009). « L'autonomie gouvernementale des autochtones ». *Service d'information et de recherche parlementaires*.

Isaac, T. (1991). « Aboriginal Self-Government in Canada: Cree-Naskapi (Of Quebec) Act » *Native Studies Review* 7(2): 15-42.

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

Ladner, K. 2001. Visions of Neo-Colonialism? Renewing the Relationship with Aboriginal Peoples. Dans *The Canadian Journal of Native Studies*. XX1.

Ladner, K. 2009. Understanding the Impact of Self-Determination on Communities in Crisis. Dans *Journal de la santé autochtone = Journal of Aboriginal Health*.

Ladner, K. 2009. Negotiating Inferiority: The Royal Commission on Aboriginal People's Vision of a Renewed Relationship. Dans *American Review of Canadian Studies*.

Macdonald, F. 2011. Indigenous People and Neoliberal 'Privatization' in Canada: Opportunities, Cautions, and Constraints. Dans *Revue canadienne de science politique = Canadian Journal of Political Science* 44:2.

Nadasdy, P. (2012, Jul). « Boundaries among Kin: Sovereignty, the Modern Treaty Process, and the Rise of Ethno-Territorial Nationalism among Yukon First Nations. » *Comparative Studies in Society and History* 54(3): 499-532.

Segel-Brown, B. (2013). *Gaining Powers, Losing Control: The Impact of the Little Salmon/Carmacks First Nation Self-Government and Final Agreements*, Carleton University.

Quesnel, J. et Conrad Winn (2011, June). *The Nisga'a Treaty: Self Government and Good Governance: The Jury Is Still Out*. *FCPP Policy Series*, Frontier Centre for Public Policy.

Rynard, P. (2004). « The Nisga'a Treaty: Are We On the Right Track? », *International Journal on Minority and Group Rights* 11(3): 289-298.

Scott, T. 2012. *Postcolonial Sovereignty: The Nisga'a Final Agreement*. Purich: Saskatoon.

Simpson, L. 2001. *Dancing on Our Turtle's Back: Stories of Nishnaabeg Re-Creation, Resurgence, and a New Emergence*. Arbeiter Ring Publishing: Winnipeg.

Turner, D. 2006. *This is Not a Peace Pipe: Towards a Critical Indigenous Philosophy*. University of Toronto Press: Toronto.