

**Évaluation du Programme de contribution de l'interlocuteur  
fédéral et de l'initiative Powley : Gestion des droits  
autochtones des Métis**

**Rapport final**

**Direction générale de l'évaluation, de  
la mesure du rendement et de l'examen  
Secteur de l'évaluation et de la vérification interne  
Affaires indiennes et du Nord Canada**

**25 février 2008**

SGGID #1305766

# Table des matières

---

<b>1. INTRODUCTION .....</b>	<b>1</b>
1.1 DESCRIPTION DU PROGRAMME .....	1
1.1.1 Le Bureau de l'interlocuteur fédéral .....	1
1.1.2 L'initiative <i>Powley</i> .....	1
1.1.3 Le Programme de contribution du Bureau de l'interlocuteur fédéral .....	2
1.2 CONTEXTE .....	5
1.2.1 Le profil socioéconomique des Métis et des Indiens non inscrits .....	5
1.2.2 Les contextes juridique et constitutionnel .....	8
<b>2. METHODE D'ÉVALUATION .....</b>	<b>13</b>
2.1 APPROCHE ET PORTÉE DE L'ÉVALUATION .....	13
2.2 QUESTIONS D'ÉVALUATION .....	13
2.3 SOURCES DE DONNÉES .....	14
2.4 LIMITES DE L'ÉVALUATION .....	15
<b>3. CONSTATATIONS AU TERME DE L'ÉVALUATION .....</b>	<b>16</b>
3.1 PERTINENCE .....	16
3.2 RENDEMENT DE L'INITIATIVE <i>POWLEY</i> .....	16
3.3 RENDEMENT DU PROGRAMME DE CONTRIBUTION DE L'INTERLOCUTEUR FÉDÉRAL .....	27
3.3.1 Relations bilatérales .....	27
3.3.2 Processus de négociations tripartites sur l'autonomie gouvernementale .....	28
3.3.3 Soutien du développement des capacités .....	32
3.3.4 Reconnaissance des contributions des Métis au Canada .....	34
3.4 CONCEPTION ET MISE EN ŒUVRE .....	34
3.5 EFFICACITÉ DU PROGRAMME .....	37
<b>4. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS .....</b>	<b>39</b>
4.1 CONCLUSIONS .....	39
4.2 RECOMMANDATIONS .....	40

# 1. Introduction

---

Le présent rapport a été préparé dans le but de répondre à une exigence du Conseil du Trésor qui consistait à procéder à l'évaluation sommative du Programme de contribution de l'interlocuteur fédéral qui comprend l'initiative *Powley*.

## 1.1 Description du programme

### 1.1.1 Le Bureau de l'interlocuteur fédéral

Le rôle de l'interlocuteur fédéral auprès des Métis et des Indiens non inscrits est de soutenir les efforts que déploient les Métis, les Indiens non inscrits et les Autochtones en milieu urbain pour se réaliser pleinement sur les plans économique, social et politique, au sein de la société canadienne. Le Bureau de l'interlocuteur fédéral (BIF) assure l'administration de trois programmes. Les programmes en question sont énumérés ici, avec leur budget respectif pour 2007-2008 : le Programme de contribution de l'interlocuteur fédéral (7,2 millions \$) qui comprend aussi de l'initiative *Powley* (12,1 millions \$), la Stratégie pour les Autochtones en milieu urbain (13,7 millions \$), et la Capacité organisationnelle de base qui comprend le Programme d'aide aux organisations autochtones représentatives (4,7 millions \$) et le Programme national de promotion des femmes autochtones (200 000 \$). Le BIF est situé au sein du ministère des Affaires indiennes et du Nord Canada (AINC) depuis qu'il a quitté le Bureau du Conseil privé en 2004.

Le Programme de contribution de l'interlocuteur fédéral (qui comprend l'initiative *Powley*) fait l'objet de la présente évaluation.

### 1.1.2 L'initiative *Powley*

Depuis 2003, le rôle de l'interlocuteur fédéral comprend la prise en charge de la réponse du gouvernement du Canada à la décision rendue par la Cour suprême du Canada dans l'affaire *Powley*, qui confirmait, pour la première fois, un droit autochtone (droit de récolte) protégé par la constitution aux Métis de Sault-Sainte-Marie (Ontario) et qui établissait un critère juridique qui pourrait permettre à d'autres collectivités métisses du Canada de se voir conférer des droits autochtones.

L'objectif principal de l'initiative *Powley* est de faire progresser la gestion pangouvernementale des droits autochtones des Métis et de mieux positionner le gouvernement du Canada, à long terme, pour régler les questions qui en découlent. L'initiative *Powley* comporte trois principaux secteurs d'activité :

- La prise en charge d'une stratégie pangouvernementale de traitement des droits de récolte des Métis et des problèmes qui en découlent, de concert avec d'autres ministères et

organismes fédéraux, notamment le ministère de la Justice, Environnement Canada (EC)/Service canadien de la faune (SCF), la Gendarmerie royale du Canada (GRC), Parcs Canada (PC) et le ministère des Pêches et des Océans (MPO).

- Le soutien du Ralliement national des Métis (RNM) et de ses organismes membres, de même que du Congrès des peuples autochtones et de ses organismes affiliés, au Québec, en Ontario et au Labrador, dans l'élaboration de registres de pêcheurs, chasseurs, etc. et de registres de membres, dans la conduite d'études sur les habitudes de récolte et dans la communication à leurs membres des questions entourant les droits de récolte et la protection des ressources.
- Engager des gouvernements provinciaux au regard de la gestion des droits autochtones des Métis en développant des approches cohérentes et coopératives pour la gestion des droits des Métis, notamment le développement, où possible, des régimes communs de récolte, l'application des règlements, les études conjointes et le partage coordonné de l'information.

En 2004, la réponse provisoire à l'arrêt *Powley* a reçu du financement; en 2005-2007, c'était au tour de l'approche stratégique dans ce domaine, et en 2007-2008, on a accordé du financement à l'initiative « Beyond *Powley* – Gestion des droits autochtones des Métis ».

#### Budget de 2007-2008 pour l'initiative *Powley*

Budget total :	12,1 millions \$
Contributions :	8,0 millions \$
F&E et Rémunération	4,1 millions \$

Les pouvoirs inhérents au Programme de contribution de l'interlocuteur fédéral constituaient le véhicule du soutien aux organismes de Métis. Onze organisations autochtones ont reçu du financement de 2004 à 2007-2008.

### 1.1.3 Le Programme de contribution du Bureau de l'interlocuteur fédéral

Le programme a pour objectif d'établir et d'entretenir des relations fondées sur la confiance et le respect entre le gouvernement du Canada et les Métis, les Indiens non inscrits et les Autochtones en milieu urbain, par l'intermédiaire de leurs organisations représentatives, ainsi que de servir de point de contact avec le gouvernement fédéral et d'outil pour l'avancement des questions soumises à ce dernier. Les résultats attendus du programme comprennent l'amélioration des conditions socioéconomiques des Métis, des Indiens non inscrits et des Autochtones en milieu urbain, au moyen de mesures socioéconomiques concrètes, et la culture d'une capacité

organisationnelle, à la faveur de relations fondées sur le respect mutuel. Le programme existe depuis 1985. Il a été renouvelé pour la dernière fois en juillet 2003, pour cinq ans. Il se divise en quatre composantes : relations bilatérales, processus de négociations tripartites sur l'autonomie gouvernementale, développement des capacités et reconnaissance de la contribution des Métis au Canada.

Budget 2007-2008 pour le Programme de contribution du Bureau de l'interlocuteur fédéral

Budget total : 7,2 millions \$

Contributions : 5,5 millions \$

*Relations bilatérales* 0,85 million \$

*Processus de négociations tripartites* 1,70 million \$

*Développement des capacités* 2,65 million \$

*Contribution des Métis* 0,30 million \$

F&E et Rémunération : 1,7 million \$

Relations bilatérales

Les processus bilatéraux donnent l'occasion au Congrès des peuples autochtones (CPA) et au Ralliement national des Métis (RNM) de rencontrer les ministres et les représentants officiels du gouvernement fédéral pour discuter avec eux des questions prioritaires touchant les peuples qu'ils représentent, de contribuer à la rédaction des politiques fédérales, de sensibiliser le milieu politique aux préoccupations et aux intérêts des Métis et des Indiens non inscrits ainsi que de servir d'agents de liaison dans une vaste gamme d'autres activités, notamment dans les discussions fédérales-provinciales-territoriales-autochtones.

Au cours de la période à l'étude, les niveaux de financement ont fluctué entre le plancher de 710 000 \$ enregistré en 2003-2004 et le plafond de 1,2 million \$ de 2006-2007. En 2007-2008, on a retenu tout le financement qui devait être accordé au RNM jusqu'à ce que l'organisme ait élu un président.

Processus de négociations tripartites sur l'autonomie gouvernementale

Les processus de négociations tripartites permettent aux organisations autochtones et aux organismes de Métis provinciaux, régionaux et hors réserve de travailler conjointement avec les gouvernements fédéral et provinciaux à l'établissement de partenariats, de participer aux négociations touchant l'adoption de mesures concrètes visant le renforcement des capacités organisationnelles en matière de gouvernance et le soutien de leurs établissements de prestation de service, de même que de discuter de l'amélioration de l'accès aux programmes et aux services offerts par les gouvernements fédéral et provinciaux.

Le total des fonds attribués aux processus de négociations tripartites a oscillé entre un faible 1,7 million \$ en 2006-2007 et un plafond de 2,25 millions \$ en 2004-2005. Les provinces ont investi des sommes équivalentes à tous les fonds attribués par le BIF. Dans le cadre de chacune des tables de négociation tripartites, des représentants officiels du BIF, du gouvernement provincial et des organisations autochtones concernés ont participé à chacune des réunions trimestrielles du comité mixte de gestion pour discuter des plans de travail et des priorités.

Le BIF a offert son appui constant à sept processus tripartites. Dans la plupart des cas, le financement tripartite ne comptait que pour une partie du financement total des organismes bénéficiaires, mais pour certains d'entre eux, il s'agissait du seul type de financement reçu. Les organismes énumérés plus bas ont touché du financement tripartite pendant au moins un an, au cours de la période comprise entre 2003-2004 et 2007-2008.

- Au Manitoba : l'Aboriginal Council of Winnipeg (Conseil autochtone de Winnipeg) et la Manitoba Métis Federation (Fédération métisse du Manitoba – MMF)
- En Alberta : la Métis Nation of Alberta (Nation métisse de l'Alberta – MNA) et le Métis Settlements General Council (Conseil général des établissements métis – MSGC).
- En Colombie-Britannique : la Métis Nation of BC (Nation métisse de la Colombie-Britannique – MNBC), la Métis Commission for Child and Family Services (Commission métisse pour les services à l'enfance et à la famille) et la United Native Nations Society (Société des nations autochtones unies – UNNS).
- En Saskatchewan : la Métis Nation of Saskatchewan (Nation métisse de Saskatchewan – MNS) et le Gabriel Dumont Institute (Institut Gabriel Dumont).
- En Ontario : la Métis Nation of Ontario (Nation métisse de l'Ontario – MNO) et l'Association des Métis autochtones de l'Ontario.
- Dans les Maritimes : le Native Council of PEI (Congrès des peuples autochtones de l'Île-du-Prince-Édouard) et le Native Council of Nova Scotia (Congrès des peuples autochtones de la Nouvelle-Écosse).

### Développement des capacités

Le Bureau de l'interlocuteur fédéral donne des fonds pour appuyer les Métis, les Indiens non inscrits et les organisations autochtones dans leurs efforts de développement des capacités et de reddition de comptes (financière et électorale). Ces activités aident aux organisations à mieux représenter leurs électeurs, être plus responsables devant ceux-ci, développer des partenariats et former leur personnel. De 2003 à 2007, le BIF a attribué des fonds à cet effet à 80 organismes. Les sommes versées annuellement se chiffraient entre 5 000 \$ et 1 482 945 \$. Le financement destiné au soutien du développement des capacités est demeuré relativement constant, oscillant entre 2,7 et 2,8 millions \$, tout au long de la période comprise entre 2003 et 2007. Il répondait souvent aux besoins identifiés dans le cadre des processus de négociations tripartites et

bilatérales, ou encore aux besoins soulevés par l'initiative *Powley*, mais il s'agissait, pour certains organismes, de leur seule source de financement. Les bénéficiaires de ce type de financement comprenaient, notamment le RNM et ses organismes affiliés, le CPA et ses organismes affiliés ainsi que d'autres organismes de Métis et organisations autochtones hors réserve d'un peu partout au Canada.

Le BFI a également employé les fonds destinés au soutien du développement des capacités pour agir en qualité de partenaire dans quelques initiatives conjointes avec d'autres ministères fédéraux et gouvernements provinciaux. Citons comme exemple le financement conjoint de l'élection du RNM avec le gouvernement provincial de la Saskatchewan et l'aide conjointe octroyée, avec le ministère de la Diversification de l'économie de l'Ouest, au soutien des activités du Primrose Lake Air Weapons Range Negotiating Committee (Comité de négociation du polygone de tir aérien de Primrose Lake).

Pour 2007-2008, le BFI a décidé de répartir ses fonds destinés au développement des capacités de la manière suivante : 1,3 million \$ seront attribués aux fonctions générales de développement des capacités et 1,35 million \$ serviront à soutenir des efforts ciblés dans les secteurs de l'éducation et du développement économique.

### Reconnaissance des contributions des Métis au Canada

La reconnaissance de la contribution des Métis au Canada a pour objectif de soutenir les activités, les produits et les événements culturels témoignant des traditions et de la contribution du peuple métis au Canada. À l'origine, ces fonds avaient été attribués à l'organisation des célébrations entourant l'héritage de Louis Riel. Plus récemment, ils ont servi à la reconnaissance des anciens combattants métis. Les fonds destinés à la reconnaissance de la contribution des Métis au Canada ont également servi à soutenir des activités culturelles, comme des festivals et des cérémonies de remise de prix, ainsi que la publication de livres pour enfants et de livres historiques.

Le niveau de financement de ces activités se chiffrait à 95 000 \$ en 2003-2004 et a atteint un plafond de 462 155 \$ en 2005-2006. Dix-sept organismes ont reçu ce type de fonds, de 2003 à 2004, à raison de niveaux de financement oscillant entre 10 000 \$ et 127 000 \$.

## **1.2 Contexte**

### *1.2.1 Le profil socioéconomique des Métis et des Indiens non inscrits*

En 2006, le nombre de personnes qui revendiquaient le statut d'Autochtone a atteint 1 172 790, ce qui équivalait à presque 4 % de la population totale du Canada.<sup>1</sup> De ce groupe, on estimait à 355 505 (30,3 %) le nombre de Métis et à 133 155 (11,3 %) le nombre d'Indiens non inscrits.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Statistique Canada, *Peuples autochtones du Canada en 2006 : Inuits, Métis et Premières nations, Recensement de 2006*.

<sup>2</sup> Données fondées sur l'analyse des renseignements fournis par la Direction de la recherche et de l'analyse (AINC) dans le cadre du Recensement de 2006.

Statistique Canada a constaté que la population autochtone a crû plus rapidement que la population non autochtone.<sup>3</sup> De 1996 à 2006, la population autochtone a enregistré une hausse de 45 %, soit une croissance près de six fois plus rapide que celle de la population non autochtone (taux de croissance de 8 %). Des trois groupes autochtones à l'étude (membres de Premières nations, Métis et Inuits), ce sont les Métis qui ont affiché le gain en population le plus rapide. Statistique Canada soutient que la population métisse a presque doublé au cours de la période comprise entre 1996 et 2006, affichant une augmentation de 91 %. On attribue ce phénomène, non seulement au taux de fertilité relativement élevé de la population autochtone par rapport à celui de la population non autochtone, mais aussi, et peut-être plus encore, aux avancées politiques et juridiques ayant encouragé les Métis à s'identifier comme tels. Parmi ces avancées, on compte la reconnaissance significative de ce groupe dans la version définitive de la Commission royale sur les peuples autochtones (1996) ainsi que les victoires juridiques importantes qui ont eu des répercussions sur les droits de chasse Métis (*R. c. Powley*, 2003).

Statistique Canada a utilisé la définition la plus large de l'identité autochtone pour recueillir des statistiques sur la population des réserves et a constaté que la population autochtone s'urbanise peu à peu. En effet, 54 % de cette population résidait dans un grand centre urbain en 2006, ce qui constitue une hausse significative par rapport à la proportion de 50 % enregistrée en 1996. AINC est d'avis que les deux tiers de la croissance de la population autochtone résidant en milieu urbain s'expliquent par la croissance de la population métisse, et non par une quelconque migration des Autochtones depuis les réserves vers les régions urbaines.<sup>4</sup> La Direction de la recherche et de l'analyse d'AINC présentera des travaux d'analyse supplémentaires des données recueillies dans le cadre du Recensement de 2006, au cours de la prochaine année financière (2008-2009), ainsi que des données socioéconomiques devant être divulguées par Statistique Canada en mars et en mai 2008 et des données démographiques utilisant précisément les statistiques sur les Indiens inscrits pour évaluer la population autochtone vivant dans les réserves et formuler des projections à cet égard.

Les données socioéconomiques suivantes sont donc fondées sur le Recensement de 2001. Elles indiquent que les populations des Métis et des Indiens non inscrits affichent toutes les deux une moyenne d'âge très jeune, une grande mobilité et un retard, par rapport à leurs homologues non autochtones, pour ce qui est des indicateurs socioéconomiques comme l'inscription scolaire, l'obtention d'un diplôme d'études postsecondaires, l'emploi et le niveau de revenu (Tableau 1).

---

<sup>3</sup> Statistique Canada, *Peuples autochtones du Canada en 2006 : Inuits, Métis et Premières nations, Recensement de 2006*, année de recensement : 2006.

<sup>4</sup> Direction de la recherche et de l'analyse, *Aboriginal Demographics: Population Size and Growth*, présentation au DG Policy Coordination Committee, 24 janvier 2008.

Tableau 1 : Comparaison de la situation des populations des Métis et des Indiens non inscrits à celle de la population non autochtone au regard de certains indicateurs de bien-être (2001)<sup>5</sup>

Indicateurs choisis	Population des Métis	Population des Indiens non inscrits	Population non autochtone
Pourcentage de la population entre 15 et 19 ans < école secondaire	23	24	15
Pourcentage de la population entre 25 et 44 ans détenant un diplôme d'études universitaires	7	6	22
Taux d'emploi (chez les 15 ans et +)	60	56	62
Taux de chômage (chez les 15 ans et +)	14	15	7
Revenu total moyen (toutes sources confondues)	22 395 \$	21 460 \$	30 060 \$
Revenu d'emploi moyen (à temps plein)	33 822 \$	33 978 \$	42 619 \$
Pourcentage de la population touchant des paiements de transfert gouvernementaux	15	16	12

Le tableau 2 présente d'autres indicateurs socioéconomiques ayant servi à comparer la situation de la population autochtone en milieu urbain à celle des Indiens inscrits vivant dans des réserves et à celle des Inuits.

<sup>5</sup> Statistique Canada, Recensement de 2001. Le tableau affiche les données présentées à l'adresse [www.ainc-inac.gc.ca/interloc/mnsi/mnsifs-fra.asp](http://www.ainc-inac.gc.ca/interloc/mnsi/mnsifs-fra.asp), de même que dans les documents « *Peuples autochtones du Canada : Métis* » et « *Profil de la population des Indiens de l'Amérique du Nord au Canada sans statut d'Indien inscrit* ».

Tableau 2 : Comparaison de la situation de la population autochtone en milieu urbain (hors réserve), de la population des Indiens inscrits vivant dans des réserves et de la population des Inuits, au regard de certains indicateurs de bien-être (2001).<sup>6</sup>

Indicateurs choisis	Population autochtone en milieu urbain (hors réserve)	Population des Indiens inscrits vivant dans des réserves	Population des Inuits
Pourcentage de la population détenant un diplôme d'études secondaires ou postsecondaires (chez les 15 ans et +)	58,3 %	41,1 %	42,3 %
Taux d'emploi (chez les 15 ans et +)	55,1 %	37,4 %	48,6 %
Revenu total moyen d'un particulier (chez les 15 ans et +)	21 103 \$	14 444 \$	19 878 \$
Pourcentage des logements nécessitant des réparations importantes	14,1 %	36,6 %	20,2 %

### 1.2.2 Les contextes juridique et constitutionnel

Les contextes juridique et constitutionnel dans lesquels se retrouvent actuellement les Métis et les Indiens non inscrits sont marqués par l'incertitude. Trois questions de nature constitutionnelle sont en jeu : d'abord la question de la responsabilité possible du gouvernement fédéral à l'égard des populations des Métis et des Indiens non inscrits, en raison de l'interaction entre le paragraphe 91(24) et l'article 92 de la *Loi constitutionnelle de 1867*;<sup>7</sup> la question touchant les droits autochtones des Métis aux termes de l'article 35 de *Loi constitutionnelle de 1982* et enfin, la question des dispositions de l'article 15 de la *Charte canadienne des droits et libertés* touchant les droits à l'égalité, lesquelles sont invoquées par les Métis et les Indiens non inscrits qui souhaitent obtenir le même traitement que réserve le gouvernement fédéral aux Indiens inscrits et aux Inuits.<sup>8</sup>

<sup>6</sup> Direction de la recherche et de l'analyse, *Aboriginal Demographics: Population Size and Growth*, présentation au DG Policy Coordination Committee, janvier 2008.

<sup>7</sup> L'affaire *Manitoba Métis Federation et Dumont et al. c. le Canada et le Manitoba* a été rejetée par la Cour du Banc de la Reine du Manitoba, le 7 décembre 2007, et a été portée en appel le 15 février.

<sup>8</sup> Sources de renseignements sur les contextes juridique et constitutionnel : Jean Teillet, *Métis Law Summary 2007* (Pape Salter Teillet, 2007); Jason Madden, "The Métis Hunt for Justice in 2007" et Andrew Lkan et Jean-Claude Killey, "The Long Road to the Courtroom: Daniels v. Canada and the Federal Jurisdiction in Relation to Métis and Non-Status Indians," article présenté à l'occasion d'une conférence sur le droit des Métis, à Vancouver, organisée par le Pacific Business & Law Institute, les 18 et 19 octobre 2007.

## Responsabilité

Les pouvoirs législatifs dans ce domaine demeurent flous. Aux termes du paragraphe 91(24) de la *Loi constitutionnelle de 1867*, « les Indiens et les terres réservées pour les Indiens » relèvent exclusivement des pouvoirs législatifs du gouvernement fédéral. Ce dernier a toujours soutenu que les Métis et les Indiens non inscrits ne relevaient pas de sa compétence, étant donné qu'ils ne sont pas considérés comme des Indiens au sens de la définition de ce terme figurant à la *Loi sur les indiens*. Cependant, certains Métis et Indiens non inscrits affirment qu'ils doivent être considérés comme des Indiens. Les gouvernements provinciaux les appuient en ce sens et soutiennent que *tous* les peuples autochtones devraient relever principalement du gouvernement fédéral.

Il est important de souligner, cependant, que le fait de détenir des pouvoirs législatifs dans un domaine ne force pas un gouvernement à poser des gestes concrets. En effet, le gouvernement fédéral soutient depuis longtemps qu'il a mis en œuvre une longue liste de programmes à l'intention des Indiens vivant dans des réserves, pour des raisons politiques, et non juridiques. Néanmoins, la réponse à la question de savoir si les populations des Métis et des Indiens non inscrits relèvent des gouvernements provinciaux ou du gouvernement fédéral pourrait avoir des conséquences significatives. AINC offre une gamme exhaustive de programmes à l'intention des Indiens inscrits vivant dans des réserves, mais il faut constater que les programmes fédéraux destinés précisément aux populations autochtones hors réserve restent limités. En outre, les gouvernements provinciaux, convaincus que ces populations hors réserve relèvent de la compétence fédérale, n'ont pas élaboré de politiques, ni de programmes exhaustifs à leur égard. À l'heure actuelle, le résultat de ce conflit se résume par une absence totale de politiques. En faisant référence tout particulièrement à la situation des Autochtones en milieu urbain, la Canada West Foundation (Fondation de l'Ouest canadien – CWF) a indiqué : « Le contexte actuel des politiques et des programmes, qui au lieu d'être globaux et systématiques sont incohérents, est en grande partie attribuable au désaccord fédéral-provincial et au refus des gouvernements de reconnaître leur responsabilité ».<sup>9</sup>

Cette situation a cours depuis des décennies, sans qu'aucun éclaircissement de nature judiciaire n'ait été apporté. L'arrêt de la Cour suprême du Canada dans *Lovelace c. l'Ontario* (2000) semblait reconnaître les Indiens non inscrits comme un peuple autochtone, mais n'a pas réglé la question de savoir s'ils relevaient de la responsabilité du gouvernement fédéral aux termes du paragraphe 91(24). Dans l'affaire *Daniels c. le Canada*, intentée par le chef métis Harry Daniels, Leah Gardner et le Congrès des peuples autochtones, en 1999, on souhaitait obtenir un jugement de constatation sur la responsabilité du gouvernement fédéral à l'égard des Métis, tout comme dans *Manitoba Métis Federation c. le Canada et le Manitoba*. Cette dernière affaire a été rejetée par la Cour du Banc de la Reine du Manitoba, le 7 décembre 2007, et a été portée en appel le 15 février 2008.

---

<sup>9</sup> Calvin Hanselmann, « Permettre la réalisation du rêve urbain : la responsabilité partagée et la mise sur pied d'organisations efficaces pour les Autochtones en milieu urbain » dans Evelyn Peters, *Des gens d'ici*, p. 171.

## Droits autochtones

Une certaine confusion juridique entoure également les droits autochtones des Métis. Dans l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982*, les Métis figurent au nombre des peuples autochtones, avec les Indiens et les Inuits. Le même article reconnaît et confirme « les droits existants – ancestraux ou issus de traités – des peuples autochtones du Canada ».

Avant que la Cour suprême du Canada ne rende sa décision dans l'affaire *R. c. Powley*, la Couronne affirmait que les Métis ne possédaient aucun droit autochtone, et que s'ils en avaient déjà eu, ceux-ci avaient été révoqués au moment où ils avaient accepté les certificats des Métis, au 19<sup>e</sup> siècle. Cet argument a toutefois été rejeté par une décision rendue en 1998, en Saskatchewan. Dans l'affaire *Morin et Daigneault* (2000), la Cour du Banc de la Reine de la Saskatchewan a affirmé que ni la *Loi des terres fédérales*, ni les certificats des Métis rédigés en vertu de cette dernière n'avaient enlevé les droits de récolte aux Métis. En effet, ces documents ne faisaient aucune mention des droits de chasse, de pêche et de piégeage. Dans *R. c. Powley*, la Cour suprême du Canada a déterminé que les collectivités métisses – qui en plus de leur descendance mixte, possèdent des coutumes, un art de vivre et un sentiment d'appartenance qui leur sont propres – détiennent des droits de récolte, aux termes de l'article 35. Il reste maintenant à identifier les collectivités métisses titulaires de ces droits et les régions géographiques au sein desquelles elles sont installées. Cette décision a créé un critère juridique pour la détermination des droits des Métis aux termes de l'article 35.

Plusieurs instances appliquant ce critère ont été entendues par les tribunaux provinciaux depuis l'arrêt *Powley* de 2003. Presque toutes cherchaient à établir si la collectivité métisse qu'elles mettaient en cause possédait des droits de récolte, et le cas échéant, si la récolte en question s'était effectuée à l'intérieur de ses terres. Au moins une douzaine de ces affaires ont été entendues. La plupart ont été remportées par les Métis. En l'absence d'ententes avec les provinces sur le respect de leurs droits de récolte, certains organismes de Métis ont adopté une stratégie intensive axée sur le recours aux tribunaux.

Les prochaines poursuites détermineront si les Métis pourront se prévaloir d'autres droits autochtones que le droit de récolte. La conclusion de *Manitoba Métis Federation c. le Canada et le Manitoba* était déterminante sur ce point. Une décision a été rendue le 7 décembre 2007. Le juge a réfuté complètement le cas. Dans cette affaire, les demandeurs cherchent à obtenir la confirmation que le Canada et le Manitoba n'ont pas rempli leurs obligations à l'égard des Métis, aux termes de la *Loi de 1870 sur le Manitoba*. La MMF ont tenté d'obtenir également une déclaration selon laquelle la Couronne doit au peuple des Métis certaines obligations non réglées, dans le cadre du processus de réconciliation prévu à l'article 35. Ceci a été porté en appel le 15 février 2008. Si une cour rend une décision en faveur des Métis, M<sup>e</sup> Jason Madden est d'avis que cette dernière « servira fort probablement de nouvelle base pour les négociations et les ententes des prochaines générations de Métis avec la Couronne » [Traduction]. Une telle déclaration des tribunaux pourrait bien mener à l'adoption d'une politique en matière de négociations sur les revendications territoriales et l'indemnisation des Métis, selon des lignes directrices qui s'apparenteraient alors à celles régissant le traitement des revendications des Indiens et des Inuits.

Pour clore le sujet des droits autochtones, signalons qu'en 2004, les décisions rendues par la Cour suprême du Canada dans les affaires *Taku River* et *Nation Haïda* ont établi que le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux étaient tenus de mener des consultations au sujet de toute initiative envisagée en matière de développement des ressources, dès qu'il pourrait exister un droit ou un titre autochtone, et que cette obligation s'appliquait également aux droits de récolte des Métis. Par conséquent, ces arrêts de la Cour suprême du Canada obligent la Couronne à tenir compte de tous les droits autochtones des Métis – qu'il s'agisse du droit de récolte établi dans l'arrêt *Powley* ou de tout autre droit pouvant être signalé dans le cadre d'instances à venir.

### Droits à l'égalité

Depuis 1982, plusieurs instances invoquant l'article 15 de la *Charte canadienne des droits et des libertés* ont été présentées dans le but d'obtenir la confirmation des droits à l'égalité des Indiens vivant hors réserve avec ceux vivant dans des réserves. L'une des plus importantes est sans doute l'affaire *Misquadis* (2004), dans le cadre de laquelle la Cour d'appel fédérale a confirmé que le gouvernement fédéral avait fait preuve de discrimination envers les Indiens vivant hors réserve en omettant de les inclure dans les stratégies du Conseil de développement des ressources humaines. En l'espèce, le juge a constaté que Développement des ressources humaines Canada avait refusé de conclure des ententes avec ces candidats simplement parce qu'ils ne résidaient pas dans une réserve. La décision rendue a été confirmée par le tribunal d'appel, et le juge saisi de l'affaire a ordonné à DRHC de négocier la conclusion d'ententes avec ces collectivités résidant hors réserve.

*McIvor c. le Canada*, affaire dans le cadre de laquelle on contestait la validité des paragraphes 6(1) et 6(2) de la *Loi sur les Indiens*, constitue une autre instance décisive pour ce qui est de la défense des droits à l'égalité. En remettant en question le caractère exhaustif du projet de loi C-31, les demandeurs ont réussi à prouver que la *Loi sur les Indiens* faisait toujours preuve de discrimination envers les Autochtones nés avant la mise en vigueur de ce projet de loi, « la discrimination étant fondée sur le sexe et l'état matrimonial ». Le jugement a eu comme effet direct de permettre à un grand nombre d'Autochtones non inscrits – que l'on estime à 200 000 – de s'inscrire comme Indiens en vertu de la *Loi sur les Indiens*, et sur le plan général, de remettre en question les distinctions établies entre les Indiens inscrits et non inscrits.

Parmi les répercussions cumulées engendrées par la confusion juridique entourant le statut des Métis et des Indiens non inscrits, on compte les suivantes :

- Les effets de l'arrêt *R. c. Powley* demeurent flous. Comme ils l'ont fait pour les instances similaires ayant suivi l'arrêt *Calder* ou en ayant découlé, les tribunaux s'emploient à établir une jurisprudence autour de l'arrêt *Powley*, et ce processus se poursuivra au cours des prochaines années. Étant donné que les gouvernements provinciaux ne souhaitent pas conclure d'ententes sur les droits de récolte avec eux, les organismes de Métis ont mis en branle une stratégie intensive visant à intenter des poursuites judiciaires dans le but de déterminer et de faire reconnaître les collectivités de Métis et leurs droits.
- Si l'établissement d'une jurisprudence dans ce domaine continue à favoriser les Métis, le gouvernement fédéral pourrait bien être obligé d'élaborer une politique en

- matière de revendications à leur égard. Cependant, le fait que la MMF n'ait pas obtenu gain de cause en cour dans sa poursuite intentée contre le Manitoba réduit considérablement les pressions exercées sur le gouvernement fédéral dans le traitement des revendications des Métis, même si cette décision devrait être soumise à un tribunal d'appel. Les avocats du ministre de la Justice avisent que les tribunaux seront sensibles à la façon dont le gouvernement agit en attendant le processus d'appel dans ce cas de justice.
- Le gouvernement fédéral pourrait bien être confronté à d'autres poursuites intentées en vertu de l'article 15 de la *Charte canadienne des droits et des libertés*. À la suite des affaires *Misquadis* et *McIvor*, il peut s'attendre à ce que l'on remette encore en question les distinctions qu'il a établies entre les Indiens vivant dans une réserve et ceux vivant hors réserve pour ce qui est de l'élaboration de politiques et de la prestation de programmes.

Les Métis et les Indiens non inscrits utilisent les poursuites qu'ils intentent pour arriver à modifier efficacement les responsabilités et les pouvoirs des gouvernements à leur égard et pour faire valoir les droits des Indiens et des Inuits qui devraient aussi leur être conférés. L'établissement d'une jurisprudence dans ce domaine signale l'importance du rôle des tribunaux dans le règlement des questions complexes sur les plans juridique et politique susceptibles de faire obstacle à la volonté du gouvernement fédéral de traiter les revendications des Métis et des Indiens non inscrits.

## 2. Méthode d'évaluation

---

### 2.1 Approche et portée de l'évaluation

En septembre 2007, le Comité de vérification et d'évaluation (CVE) d'AINC a approuvé un mandat pour l'évaluation sommative du Programme de contribution de l'interlocuteur fédéral qui comprend l'initiative *Powley*. Les travaux avaient pour objectif d'évaluer le rendement du BIF, l'ampleur des progrès réalisés par le travail du BIF vers l'atteinte des objectifs, ses besoins constants et sa pertinence au regard des priorités gouvernementales actuelles.

Le Secteur de la vérification et de l'évaluation d'AINC est chargé d'évaluer les programmes du BIF et a embauché l'Institut sur la gouvernance pour mener les travaux à bien. Ceux-ci se sont effectués de septembre 2007 à janvier 2008 et ne portaient pas sur les autres programmes du BIF, comme la Stratégie pour les Autochtones en milieu urbain et la Capacité organisationnelle de base.

### 2.2 Questions d'évaluation

L'évaluation visait à répondre aux questions suivantes :

1. Quelles ont été les répercussions des travaux du BIF sur :
  - les organismes financés (p. ex., sur les plans de la gouvernance, du développement des capacités, de la représentativité, de la défense des intérêts, de la réforme électorale, etc.)?
  - les ministères fédéraux (p. ex., coordination horizontale et approche pangouvernementale accrues, sensibilisation à la responsabilisation et à la réceptivité, amélioration des capacités de satisfaction des besoins des collectivités des Métis et des Indiens non inscrits, etc.)?
  - les autres programmes d'AINC (avant et depuis le transfert du BIF)?
  - les politiques et programmes provinciaux (p. ex., la réceptivité à l'égard des questions touchant les Métis et les Indiens non inscrits)?
2. Quelles conséquences imprévues, le cas échéant, ont eu les travaux du BIF?
3. Y a-t-il encore du travail à accomplir?
4. Aurait-on pu obtenir plus efficacement les mêmes résultats?

## 2.3 Sources de données

La méthode d'évaluation comptait, notamment sur les sources de données suivantes :

- **Analyse documentaire** des études universitaires sur le développement des capacités organisationnelles et la gestion des initiatives horizontales.
- **Analyse des documents et dossiers** : presque la totalité des dossiers (2004 à aujourd'hui) touchant les négociations tripartites, les relations bilatérales et l'initiative *Powley*. L'échantillon relevé pour les composantes du développement des capacités et de la contribution des Métis, au sein du Programme des contributions, se concentrait sur les bénéficiaires ayant reçu le plus de financement. Au total, on a examiné une centaine de dossiers d'entente de contributions. L'analyse documentaire a porté sur les renseignements touchant la politique et les opérations du BIF, notamment les mémoires au Cabinet, les documents sur les politiques, les notes de synthèse, les publications de recherche et les données sur le rendement.
- **Entrevues avec des témoins privilégiés**, notamment avec des représentants officiels d'une vingtaine d'organisations autochtones,<sup>10</sup> de six gouvernements provinciaux<sup>11</sup> et de neuf ministères et organismes fédéraux,<sup>12</sup> ainsi qu'avec sept experts en la matière. Au total, 49 entrevues ont été menées. Les évaluateurs se sont rendus dans quatre provinces : en Colombie-Britannique, en Alberta, en Saskatchewan et au Manitoba. Au cours de leurs visites, ils ont pu rencontrer en personne les représentants officiels du gouvernement fédéral et des gouvernements provinciaux, le personnel et les chefs des organisations autochtones ainsi que les experts en la matière. D'autres entrevues ont eu lieu dans la région de la capitale nationale ou encore par téléphone, notamment les entrevues avec les représentants des provinces de l'Ontario et de la Nouvelle-Écosse.
- **Séance de validation** des principales constatations : la séance a eu lieu avec les représentants du BIF et du Secteur de la vérification et de l'évaluation, en novembre 2007, et a été dirigée par les consultants de l'Institut sur la gouvernance.

---

<sup>10</sup> Les organisations autochtones interrogées ont été choisies à la lumière d'échantillons organisés au cours du processus d'examen des dossiers.

<sup>11</sup> Les provinces où des entrevues ont été menées comprenaient la Colombie-Britannique, l'Alberta, la Saskatchewan, le Manitoba, l'Ontario et la Nouvelle-Écosse.

<sup>12</sup> Les ministères ou organismes fédéraux avec lesquels on a organisé des entrevues sont, notamment AINC (divers secteurs, dont le BIF), Patrimoine canadien, ministère de la Justice, Service canadien de la faune, Santé Canada, RHDSC, Parcs Canada, Gendarmerie royale du Canada et le ministère de la Diversification de l'économie de l'Ouest.

## 2.4 Limites de l'évaluation

- Puisque le BFI travaille présentement sur son cadre de mesure du rendement et de présentation de rapport ainsi que la capacité de divulguer sur les résultats obtenus basés sur les résultats attendus était limité.
- Des luttes internes avec le Ralliement national des Métis signifient qu'aucune entrevue n'a été donnée par cette organisation. Le Congrès de Peuples Autochtones n'a pas donné suite aux demandes d'entrevues lors de cette évaluation.

## 3. Constatations au terme de l'évaluation

---

### 3.1 Pertinence

Les données de recensement indiquent que les membres des populations des Métis et des Indiens non inscrits sont très jeunes, concentrés en milieu urbain et très mobiles. Des améliorations ont été remarquées depuis 1981, sur les plans de l'espérance de vie, de l'éducation, de l'emploi et du niveau de revenu de ces populations, mais les conditions de vie des Métis et des Indiens non inscrits accusent toujours un décalage derrière celles des Canadiens non autochtones. Le gouvernement du Canada s'est engagé à améliorer les conditions de vie, les perspectives économiques et l'éducation de tous les Canadiens autochtones, y compris des Métis et des Indiens non inscrits vivant hors réserve et en milieu urbain.

À l'heure actuelle, une confusion entoure les contextes juridique et constitutionnel dans lesquels baignent les Métis et les Indiens non inscrits. La conclusion des instances en cours et les décisions juridiques à venir pourraient avoir des répercussions significatives pour le gouvernement fédéral. Ce dernier pourrait bien être forcé de traiter d'autres revendications de droits autochtones déposées par les Métis et d'étendre ses programmes à l'intention particulière des Autochtones vivant dans des réserves aux populations autochtones hors réserve. Jusqu'à ce que l'on éclaire plus avant l'étendue des droits autochtones des Métis, la stratégie d'adaptation et d'engagement adoptée à l'égard des revendications des Métis et des Indiens non inscrits, dans le cadre de l'initiative *Powley*, a valeur de référence.

Dans pareil contexte, il est primordial d'arriver à atteindre les objectifs du Programme de contribution de l'interlocuteur fédéral, qui consistent à faciliter le développement des capacités et à maintenir une relation fondée sur la confiance et le respect entre le gouvernement du Canada et les Métis, les Indiens non inscrits et les Autochtones en milieu urbain.

Le BIF a établi de solides relations avec les organisations autochtones et les gouvernements provinciaux concernés et possède une expertise hors du commun des réalités auxquelles font face les peuples autochtones vivant hors réserve. Les constatations faites au terme de l'évaluation montrent que le BIF devrait continuer à jouer un rôle essentiel au sein du gouvernement fédéral, en fournissant constamment des conseils à ce dernier sur les politiques touchant les peuples autochtones hors réserve, en continuant à établir des relations efficaces avec les groupes autochtones et les provinces et en assurant l'application des obligations découlant de l'arrêt *Powley* et des instances en cours.

### 3.2 Rendement de l'initiative Powley

L'initiative *Powley* a réussi à élaborer et à mettre en œuvre une approche pangouvernementale coordonnée en matière de gestion des droits de récolte des Métis. Sa stratégie consistant à

demander la participation des groupes de Métis dans ses projets et à faire respecter leurs droits dans les situations d'application des règlements a contribué à apporter un peu de calme et d'ordre dans ce domaine, ce qui constitue une réussite importante. L'initiative a fait avancer les choses en aidant les organismes de Métis à réaliser des recherches sur leurs traditions ancestrales en matière de récolte, à communiquer avec leurs membres et à élaborer des bases de registres. Ces derniers, en particulier, se sont avérés déterminants pour les capacités de gouvernance des Métis, l'éventuelle identification de Métis titulaires de droits autochtones et l'établissement de relations avec les provinces et les groupes d'intervenants.

Les efforts déployés pour engager les gouvernements provinciaux à développer des stratégies cohérentes et coopératives en matière de la gestion des droits des Métis sont les seuls qui ont engendré des progrès pour le moins limités. Cependant, à une exception près, les représentants officiels des provinces considèrent de manière positive l'initiative fédérale.

Les experts en litige du gouvernement fédéral ont confirmé qu'une telle stratégie encourageant la participation et l'adaptation aux besoins observés demeure excellente tant que le contexte juridique est aussi incertain. Qui plus est, les travaux importants en matière de communication, de recherche et d'inscription financés par l'initiative *Powley* ne sont pas encore terminés.

### Principaux résultats de l'initiative *Powley*

#### *La mise en œuvre réussie d'une approche pangouvernementale*

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

La coordination interministérielle a été rendue possible grâce aux activités qui suivent :

#### *Politique coordonnée*

- **L'élaboration de lignes directrices fédérales en matière de droits de récolte** insistant sur l'adaptation aux droits de récolte des Métis sur les terres fédérales, à la grandeur du pays.

#### *Procédures cohérentes d'application des règlements*

- **Séances d'information** : Les ministères chargés de l'application des règlements ont offert des séances d'information à leur personnel de première ligne, notamment au MPO, à PC, au SCF et à EC. En 2005, on a commencé à offrir ces séances d'information aux fonctionnaires provinciaux chargés de l'application des règlements. En 2006, on a demandé aux représentants des organismes affiliés au RNM de participer à ces séances en qualité d'experts. À la fin de l'année 2007, 597 fonctionnaires fédéraux et provinciaux chargés de l'application des règlements avaient été formés aux termes des lignes directrices fédérales provisoires en matière de droits de récolte.
- **Manuel et fiche de référence** : Conjointement avec la GRC, le SCF, PC et le MPO, le BIF a participé à la rédaction d'un manuel de référence dont l'objectif était d'aider le personnel chargé de l'application des

règlements à traiter avec les chasseurs, pêcheurs, etc., revendiquant des droits de récolte de Métis. Ce manuel était accompagné d'une fiche de référence à l'intention du personnel de première ligne.

#### *Recherche collaborative*

- **Recherche historique :** À la demande des ministères fédéraux touchés par la question, le BIF a entamé des travaux de recherche sur les traditions ancestrales en matière de récolte de diverses collectivités des Métis afin que l'on puisse prendre des décisions plus éclairées sur les poursuites à intenter contre les contrevenants, au regard de certaines zones des terres fédérales.
- **Évaluation juridique :** Dans le cadre d'un projet de recherche historique d'un an utilisant seulement les données principales, le ministère de la Justice a commandé l'élaboration de résumés historiques neutres, qui ont été communiqués aux provinces et au RNM. Ces résumés identifiaient les régions du pays où se trouvent des collectivités de Métis possiblement titulaires de droits autochtones. Le ministère de la Justice a procédé à une évaluation juridique de ces résumés.

#### *Communication avec les groupes de Métis*

- **Les ateliers et séances d'information** qui ont été organisés partout au pays ont permis aux représentants officiels du gouvernement fédéral de communiquer leurs politiques en matière d'application des règlements et de récolte aux représentants des Métis et aussi d'obtenir de l'information des organismes de Métis sur les progrès réalisés dans l'élaboration de leurs registres d'inscription des chasseurs, pêcheurs, etc. ainsi que dans la réalisation de leurs initiatives en matière de conservation des ressources.

Additionnés aux activités de communication entreprises par les organismes des Métis – également financées par l'initiative *Powley* – les efforts coordonnés déployés ont réussi à maintenir la paix et l'ordre sur le terrain. Les ateliers de communication ont dissipé les peurs et les soupçons à la fois des fonctionnaires chargés de l'application des règlements et des pêcheurs, chasseurs, etc. métis. Aucun conflit n'a été signalé par les provinces. Par rapport aux blocages prolongés ainsi qu'aux actes de violence et de vandalisme qui avaient suivi la divulgation de la décision rendue dans l'arrêt *Marshall*, de 1999 à 2002, les répondants ont fait remarquer qu'il s'agissait là d'une nette amélioration.

Les études sur les traditions ancestrales en matière d'utilisation des terres, le manuel de référence et les séances d'information à l'intention des fonctionnaires chargés de l'application des règlements ont mis à l'abri d'accusations sans fondement les chasseurs, pêcheurs, etc. revendiquant le droit de chasser, de pêcher, etc. sans permis.

#### *L'amélioration des relations avec les organismes de Métis*

Lorsqu'on leur a demandé si la relation des organismes de Métis avec le gouvernement fédéral s'était améliorée à la faveur de l'initiative, presque tous les représentants des organismes de Métis sondés ont répondu par l'affirmative et présenté comme preuve la création d'une nouvelle initiative conjointe avec le SCF et l'établissement d'une relation avec la GRC. Les représentants de la GRC et du SCF ont confirmé cette impression et ont donné en exemple deux répercussions positives de l'initiative :

- **Financement accordé à la création d'un service de surveillance des chasseurs, pêcheurs, etc. et d'une base de données :** Le SCF a attribué des fonds (40 000 \$ par année, pour les trois prochaines années) aux organismes provinciaux affiliés au RNM afin qu'ils mettent sur pied et entretiennent un service de surveillance des chasseurs, pêcheurs, etc., qui compilera des données que les organismes en question pourront ensuite partager avec lui. Étant donné que le SCF n'est pas autorisé par la législation à

recueillir des données sur les activités de récolte des Métis, ce financement accordé aux organismes de Métis lui permettra de compléter sa propre banque de renseignements sur la protection des ressources.

- **Sensibilisation accrue du gouvernement fédéral aux questions touchant les Métis :** La GRC soutient que ses contacts avec les organismes de Métis, dans le cadre de l'initiative *Powley*, l'ont menée à repenser les programmes et services des services de police autochtones pour qu'ils tiennent compte de la population métisse.

Parcs Canada a signalé un autre exemple de l'établissement d'une relation positive entre le gouvernement fédéral et les groupes de Métis ainsi que de l'amélioration de la relation entre les collectivités de Métis et les Premières nations qui les entourent. Un représentant de l'Agence a souligné que l'initiative *Powley* avait permis à Parcs Canada de mieux connaître la culture métisse et de prendre conscience de l'importance de consulter les groupes de Métis lorsque leurs intérêts sont liés à la gestion des parcs fédéraux. Pour faire suite à cette constatation, Parcs Canada a mis en place une initiative mettant en jeu quatre collectivités métisses résidant autour du parc national Wood Buffalo.

- **Parc national Wood Buffalo :** Depuis 2005, Parcs Canada a eu recours au financement accordé dans le cadre de l'initiative *Powley* pour rassembler les sept Premières nations et les quatre collectivités métisses qui exploitaient traditionnellement les ressources de ce grand parc national. Les trois ateliers organisés à ce jour ont donné lieu à la conclusion d'une entente sur la manière dont les règlements sur la chasse dans le parc national de Wood Buffalo devraient être amendés pour donner satisfaction à tous les chasseurs. Un rédacteur juridique s'emploie actuellement à réécrire les règlements en question.

*La réussite du soutien accordé aux organismes de Métis dans l'élaboration et le renforcement de systèmes d'inscription ou d'identification de leurs membres*

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

Le tableau qui suit indique l'état actuel des registres des organismes membres du RNM. Les nombres de membres listés sont approximatifs. Ils ont été obtenus des organismes eux-mêmes. La deuxième colonne du tableau fait référence aux listes de membres qui existaient déjà, et la troisième colonne aux citoyens inscrits aux termes de la définition du statut de Métis en vigueur au RNM (ou dans le cas du MSGC, aux termes de la définition prévue à la *Métis Settlements Act*).

Tableau 3 : Progrès réalisés en ce qui concerne la mise en place de registres des Métis dans les provinces de l'Ouest et en Ontario

<b>Organisme membre du RNM</b>	<b>Nombre de membres</b>	<b>Membres inscrits</b>	<b>La définition du statut de Métis du RNM s'applique-t-elle?</b>	<b>Pêcheurs, chasseurs, etc. inscrits</b>
<b>MNBC</b>	2 500	2 500	Oui	L'organisme ne fournit pas encore de cartes.
<b>MNA</b>	45 000	9 000	Oui	Tous les membres sont des pêcheurs, chasseurs, etc.
<b>MSGC</b>	6 500	6 500	La définition adoptée par le MSGC figure à la <i>Métis Settlements Act</i> de l'Alberta.	Tous les membres sont des pêcheurs, chasseurs, etc.
<b>MNS</b>	30 à 40 000	0	S/O	L'organisme ne fournit pas encore de cartes.
<b>MMF</b>	42 000	0	Non	1 100
<b>MNO</b>	17 à 18 000	13 100	Oui	950

Tel que l'indique le tableau ci-dessus, certains organismes membres du RNM, notamment la nation métisse de l'Alberta (MNA), la nation métisse de la Colombie-Britannique (MNBC) et la nation métisse de l'Ontario (MNO), ont appliqué le critère rigoureux mis en place par le RNM en

2002, et ont enregistré de grandes avancées dans l'élaboration de leur registre.<sup>13</sup> Le MSGC, qui n'est pas membre du RNM, a appliqué sa propre série de critères figurant à la *1991 Métis Settlements Act*. Les registres de la MNBC et de la MNO affichent des progrès notables, et les représentants de ces deux organismes prévoient atteindre la phase d'entretien dans cinq ans. Le registre de la MNA a passé avec succès l'inspection provinciale, au moment de la négociation de l'Accord provisoire sur la récolte, et il est maintenant considéré comme le meilleur du genre au pays.

On retrouve l'antithèse de cette pratique exemplaire dans la province voisine. En effet, la nation métisse de la Saskatchewan (MNS) n'a pas encore commencé les travaux d'inscription des Métis, ni des chasseurs, pêcheurs, etc. métis de la province. Le désordre qui a suivi l'élection frauduleuse de 2004 a poussé le BIF et le gouvernement de la Saskatchewan à retirer tout le financement qui avait été accordé à l'organisme, notamment tous les fonds attribués dans le cadre de l'initiative *Powley*. Ce dernier financement devait être accordé de nouveau à l'organisme après les élections légales et transparentes (demandées par le BIF et le gouvernement provincial de la Saskatchewan) qui a eu lieu en juillet 2007.

Au milieu de ce continuum d'efforts déployés pour l'établissement de registres de membres, se retrouve la MMF. Au lieu de trier ses listes régionales de membres à la lumière de la définition du statut de Métis du RNM, l'organisme a simplement fusionné les listes régionales et locales existantes dans une base de données centrale. Les représentants de la MMF ont exprimé leur réticence à retirer des membres de leurs listes, qui datent, pour quelques-unes, de plus d'une centaine d'années. L'organisme a résolu de traiter la question des membres par adoption ou par droits acquis qui ne satisfont pas à la définition du RNM, lors de sa dernière réunion générale annuelle. La MMF a décidé d'appliquer les normes plus rigoureuses élaborées par la Cour suprême uniquement dans la délivrance de cartes de pêche, de chasse ou de piégeage aux Métis.

Les organismes du Labrador, de l'Ontario et du Québec, affiliés au CPA, ont également reçu des fonds, dans le cadre de l'initiative *Powley*, pour les aider à identifier les Métis susceptibles d'être titulaires de droits de récolte. En raison de difficultés organisationnelles internes, l'Association des Métis autochtones de l'Ontario<sup>14</sup> n'a enregistré aucun progrès dans l'identification des titulaires potentiels de droits de récolte. La nation métisse du Labrador (LMN), également affiliée au CPA, entame actuellement les premières étapes de l'établissement d'une base de registres. L'évaluation n'a pas pu estimer le progrès de l'Alliance autochtone du Québec Inc.

Les représentants officiels des gouvernements provinciaux et fédéraux ainsi que des organismes de Métis ont confirmé la grande importance de ces registres de membres, qui va bien au-delà du simple respect des instructions données par la Cour suprême du Canada et qui se traduit dans au moins trois domaines.

---

<sup>13</sup> Les normes établies par le RNM exigent du candidat qu'il se déclare lui-même Métis, qu'il présente une preuve généalogique de sa descendance métisse, qu'il soit reconnu par ses contemporains comme Métis et qu'il présente une preuve qu'il n'est pas un Indien inscrit.

<sup>14</sup> L'Association des Métis autochtones de l'Ontario a fait faillite en 2007.

- **Importance sur le plan juridique :** Du point de vue juridique, les experts en litiges du gouvernement fédéral sont d'avis que les registres s'avéreront d'une grande importance dans le règlement des litiges à venir. S'ils sont adéquatement élaborés et entretenus, ces registres offriront des éléments de preuve inestimables qui pointeront aux tribunaux les titulaires de droits de récolte.
- **Importance pour les capacités des organismes de Métis :** Les représentants des organismes de Métis et le BIF s'entendent pour dire qu'un registre des membres constitue un outil essentiel au développement des organismes de Métis à titre d'organismes politiques légitimes. La connaissance de ses membres est essentielle à une bonne gouvernance, ne serait-ce que pour dénombrer les votants lors d'une élection. Qui plus est, un registre de membres favorise l'acquisition d'une certaine crédibilité auprès du gouvernement provincial, du secteur privé ou d'autres groupes d'intervenants. La mise en place d'un tel registre a aussi des répercussions au niveau du RNM : un ancien représentant du RNM a indiqué que la conception de la prochaine constitution de l'organisme dépendra, en partie, du nombre de membres inscrits par les organismes membres dans chaque province.
- **Importance pour l'atténuation des pressions sur le terrain :** Pour le moment, les travaux d'élaboration de bases de registres des Métis ont réussi, dans une grande mesure, à dissiper les craintes des agents de protection des ressources quant à l'épuisement possible de ces dernières. Des participants à l'étude ont insisté sur le fait que les registres ont servi à révéler à quel point le nombre de Métis détenant des droits de récolte dans les provinces concernées est faible, et ont donc permis aux organismes de Métis de réfuter les idées fausses véhiculées au sein de la population générale à l'aide de données concrètes.

Si l'on récapitule les résultats obtenus à ce jour dans la mise sur pied de bases de registres, on remarque que l'identification des chasseurs, pêcheurs, etc. métis et le renforcement des conditions d'inscription comme membres des organismes de Métis concernés ne s'effectuent pas de manière uniforme dans tout le pays. Cependant, toutes les parties ont déclaré que ces travaux sont essentiels et qu'ils exigent du temps.

Des sommes importantes ont été investies dans la mise à niveau et l'automatisation des registres, de même que dans la réalisation des travaux en retard. Les investissements requis devraient diminuer à mesure que les bases de registres seront à jour et qu'elles ne nécessiteront plus que des travaux constants d'entretien. Toutefois, il est peu probable que ces systèmes cessent de nécessiter du financement.

#### *La réussite du soutien accordé aux organismes de Métis dans leurs travaux de recherche*

Une certaine proportion des fonds attribués dans le cadre de l'initiative *Powley* ont servi à financer des travaux de recherche. Les organismes qui bénéficient de ce type de financement ont entrepris des études afin de déterminer si leur province ou leur région présentait des collectivités de Métis susceptibles d'être titulaires de droits autochtones. Quelques organismes ont également entamé des recherches sur l'utilisation traditionnelle ancestrale et contemporaine des terres par

ces collectivités. En outre, le RNM a mis sur pied une base de données en ligne, conjointement avec l'Université de l'Alberta. Les travaux de recherches effectués comportent plusieurs projets de cartographie régionale ainsi que des fouilles, dans les dossiers historiques, visant à retrouver les traditions ancestrales des Métis en matière d'utilisation des terres.

Les experts en litige du gouvernement et d'autres intervenants ont confirmé l'importance de tels travaux. Les collectivités de Métis répondant au critère juridique identifié dans l'arrêt *Powley* restent encore à identifier. Les tribunaux ne se sont pas penchés sur cette question, car l'identification des frontières entourant les collectivités titulaires de droits autochtones ne fait pas partie de leur mandat, qui consiste plutôt à rendre une décision sur des affaires bien précises. C'est donc dire qu'il est primordial d'entreprendre des études approfondies sur les traditions ancestrales et contemporaines en matière de récolte, particulièrement dans les Prairies. La seule solution de rechange à ces travaux est l'élaboration d'une longue liste de décisions de la cour indiquant l'emplacement des collectivités de Métis titulaires de droits autochtones, mais non l'étendue du territoire auquel s'appliquent leurs droits.

#### *La participation limitée des gouvernements provinciaux à l'élaboration de stratégies cohérentes et coopératives en matière de gestion des droits autochtones des Métis*

En règle générale, les gouvernements provinciaux ont traité la question des droits autochtones des Métis comme bon leur semblait, à la suite de l'arrêt *Powley*. Ils ont, soit embrassé, soit rejeté l'initiative *Powley*, en fonction de leurs propres priorités. À ce jour, le gouvernement fédéral n'a exercé aucune influence visible sur la gestion des droits de récolte des Métis par les gouvernements provinciaux en facilitant la conclusion d'ententes sur la récolte de ces derniers avec les organismes de Métis, par exemple.

Dans le sillage de la décision rendue par la Cour suprême du Canada, le BIF a rencontré ses partenaires fédéraux ainsi que les hauts représentants de tous les gouvernements provinciaux. Au cours de ces rencontres, ces derniers ont décidé de traiter avec le gouvernement fédéral et les organismes de Métis dans le cadre de relations bilatérales.

Depuis, les parcours du gouvernement fédéral et des gouvernements provinciaux semblent avoir divergé. En ce qui a trait aux terres fédérales, les ministères ont élaboré et mis en œuvre une politique d'adaptation aux droits de récolte des Métis, mais pour ce qui est des terres de compétence provinciale, les mesures adoptées varient beaucoup d'une province à l'autre. Certains gouvernements provinciaux ont immédiatement conclu des ententes provisoires sur la récolte avec les groupes de Métis alors que d'autres ont préféré intenter des poursuites et laisser les tribunaux trancher. À des degrés divers, presque tous les gouvernements provinciaux ont demandé des éclaircissements de nature juridique sur certaines questions auxquelles l'arrêt de la Cour suprême n'avait pas répondu.

Lorsqu'on leur a demandé de formuler des commentaires au sujet de l'initiative *Powley*, les représentants des gouvernements provinciaux se sont montrés enthousiastes, pour la plupart. L'un d'eux a indiqué que son gouvernement était heureux de pouvoir participer, en qualité d'observateur, aux rencontres ayant pour objet les droits de récolte des Métis, même s'il n'a pas encore reconnu officiellement ces droits. Les seules réserves dans le lot de commentaires positifs

ont été exprimées par les représentants du Manitoba, qui ont critiqué l'initiative dans son ensemble. À leur avis, le financement que le gouvernement fédéral a accordé à la MMF appuyait implicitement la position de l'organisme sur la question des droits de récolte alors que cette dernière faisait toujours l'objet d'un litige devant les tribunaux provinciaux.

Quatre ans après l'arrêt *Powley*, les positions des gouvernements provinciaux sur les droits de récolte des Métis divergent beaucoup. Les gouvernements de Terre-Neuve et Labrador, du Québec, de la Colombie-Britannique et du Nouveau-Brunswick ne reconnaissent pas l'existence de collectivités métisses titulaires de tels droits dans leur territoire de compétence respectif (au Nouveau-Brunswick, des instances successives ont appuyé la position du gouvernement provincial). En Ontario et dans les quatre provinces de l'Ouest, l'incertitude prévaut. La seule entente conclue à l'heure actuelle est celle entre la nation métisse de l'Ontario (MNO) et le ministère des Ressources naturelles de l'Ontario.

Le suivant est un aperçu des positions de l'Ontario et des provinces de l'Ouest sur la question des droits de récolte :

- **Ontario :** L'entente provisoire sur les droits de récolte entre le ministère des Ressources naturelles de l'Ontario et la MNO a été conclue le 7 juillet 2004 et n'a été maintenue que grâce à des pressions exercées par la cour. Après que le ministère des Ressources naturelles de l'Ontario a tenté d'appliquer l'entente uniquement aux pêcheurs, chasseurs, etc. métis résidant au nord et à l'ouest de Sudbury, la MNO a intenté des poursuites. Dans *Laurin et Lemieux*, affaire ayant été tranchée en juin 2007, on a maintenu les conditions initiales de l'entente et confirmé que le gouvernement de l'Ontario était tenu d'appliquer la version initiale de cette entente sur les droits de récolte avec la MNO.
- **Manitoba :** Le gouvernement provincial du Manitoba et la MMF ont des opinions diamétralement opposées sur la question des droits de récolte des Métis. Le gouvernement prône le confinement de l'application de ces droits à une zone restreinte et même la révocation complète des droits de récolte des Métis alors que la MMF revendique la possibilité pour les Métis d'exercer leurs droits de récolte à la grandeur de la province. L'affaire *Goodon* (règlement à venir) déterminera, tout d'abord, s'il y a toujours eu une collectivité métisse dans la région de Turtle Mountain, et deuxièmement si tous les droits de récolte des Métis ont été révoqués par la *Loi de 1870 sur le Manitoba* ou la *Loi des terres fédérales*.
- **Saskatchewan :** Le gouvernement de la Saskatchewan s'est doté d'une politique stipulant que les Métis doivent résider à l'intérieur des frontières du district des régions septentrionales pour se prévaloir de leurs droits de récolte. Cette politique a été renversée par l'arrêt *Lavolette* de 2005, dans le cadre duquel le tribunal a rejeté la possibilité pour un district administratif provincial de se substituer à la notion de « collectivité » au sens de l'arrêt *Powley*. L'affaire *Bellhumeur* (2007) a confirmé la nécessité, pour le gouvernement provincial, de conférer un sens plus large au terme « collectivité ». À l'heure actuelle, la Saskatchewan ne dispose d'aucune politique valide sur le plan juridique en matière de gestion des droits de récolte des Métis.

- **Alberta :** Le gouvernement de l'Alberta a conclu une entente provisoire sur les droits de récolte des Métis avec la MNA, en septembre 2004. Cependant, l'affaire *Kelley* a changé les choses : tandis que l'entente provisoire conférait aux Métis membres de la MNA le droit de récolter de la nourriture, sans permis, en tout temps et dans toute la province, l'affaire *Kelley* a établi que l'entente visait à conférer aux Métis des droits spéciaux en leur permettant de chasser dans toute la province. À la suite de cette affaire, réglée en 2006, le gouvernement provincial a mis fin à son entente, le 1<sup>er</sup> juillet 2007.
- **Colombie-Britannique :** Le gouvernement de la Colombie-Britannique n'a pas pris de position officielle en ce qui concerne les droits des Métis. Cependant, un représentant du gouvernement a indiqué que la province ne reconnaissait pas la présence de Métis titulaires de tels droits sur ses terres. À ce jour, les tribunaux provinciaux – dans l'affaire *House* (2002) portée en appel et dans l'affaire 2006 *Willison* (2006) – n'ont pas réfuté cette position.

#### Conséquences imprévues de l'initiative Powley

Un certain nombre de conséquences imprévues à l'initiative *Powley* ont été observées, notamment les suivantes :

*L'utilisation de registres sans lien avec l'initiative Powley :* Certains ministères fédéraux et provinciaux ont utilisé les registres de membres déjà établis pour retracer les bénéficiaires de leurs programmes. C'est au moins le cas de deux provinces, qui ont utilisé les registres pour mieux comprendre les données démographiques relatives aux Métis et pour étudier la possibilité de mettre en œuvre certains programmes. À mesure que les registres en question s'étofferont et seront mieux connus, les gouvernements fédéraux et provinciaux pourront compter sur eux pour leur fournir des données et des statistiques essentielles sur les Métis dont ils établissent le profil.

*La hausse des attentes des organismes de Métis :* Certains représentants du gouvernement fédéral ont indiqué avoir constaté que l'initiative *Powley* a eu pour effet de hausser les attentes des organismes de Métis pour ce qui est du financement en cours de l'entretien de leurs registres.

*Des tensions occasionnelles avec les provinces :* En accordant du financement aux campagnes de communication des organismes de Métis, le gouvernement fédéral semble, quelquefois, appuyer les messages qu'elles véhiculent. Une observation similaire a été exprimée au sujet de l'application des règlements, surtout dans les cas où les protocoles de traitement des revendications des droits de récolte par les Métis sont diamétralement opposés à ce que suggère l'initiative. Les représentants du SCF et de la GRC ont remarqué que la politique fédérale compliquait à l'occasion les relations entre les agents fédéraux et provinciaux d'application des règlements, qui communiquaient quelquefois des messages contradictoires aux chasseurs, pêcheurs, etc. Cette conséquence imprévue a pris une plus grande ampleur dans les provinces où les politiques d'application des règlements sont relativement contraires à celles du gouvernement fédéral, notamment au Manitoba et en Colombie-Britannique.

*Les conflits possibles avec les Premières nations et les intervenants externes :* L'augmentation des possibilités de conflits avec les Premières nations au sujet des droits autochtones de récolte revendiqués par les Métis est davantage imputable à l'arrêt *Powley* lui-même qu'à l'initiative qui

l'a suivi. Cela dit, la politique fédérale d'adaptation qui a été créée dans le cadre de l'initiative a peut-être bien contribué à souligner la menace potentielle pour les Premières nations, à qui l'on a demandé d'accepter l'avènement d'une autre population autochtone détenant des droits de récolte. La confirmation de droits autochtones aux Métis menace également l'issue des négociations entourant les revendications territoriales déposées par certaines Premières nations, car des collectivités de Métis pourraient réussir à prouver qu'elles possèdent aussi des droits autochtones sur les territoires qui font parti des négociations.

Les représentants officiels du BIF et de Parcs Canada ont souligné que l'initiative *Powley* prévoit des moyens de régler de telles situations. Les séances de consultation qui ont actuellement lieu avec sept Premières nations et quatre collectivités de Métis, au parc national Wood Buffalo, démontrent bien que l'on a fait des progrès admirables dans les efforts déployés pour réunir différents groupes autour d'une même table. À leur avis, ces séances pourraient servir de modèles de règlement des conflits potentiels à venir. En outre, il est fort probable que le nombre de conflits de cette nature augmentera à mesure que les tribunaux accorderont d'autres droits autochtones aux Métis.

Autre source potentielle de conflit : la réaction défavorable à la reconnaissance de droits de récolte aux Métis, exprimée dans au moins trois provinces de l'Ouest par les groupes d'intérêt des domaines de la chasse et de la pêche, de même que par la population générale.

#### Tâches à accomplir et défis à relever par l'initiative Powley

*Les registres de membres et de chasseurs, pêcheurs, etc.* : On en a fait mention plus haut, les progrès réalisés dans la mise en place de bases de registres de membres et de chasseurs, pêcheurs, etc. demeurent inégaux. La MNA a encore besoin de deux ou trois ans avant de pouvoir prédire quand elle atteindra la phase d'entretien des registres. La MNBC prévoit prendre quatre ou cinq ans pour inscrire la majeure partie de ses membres au registre et estime à 385 000 \$ les frais courants d'entretien de ce dernier. La MMF en est toujours aux premiers stades de consolidation de ses registres de membres, tandis que la MNS et la Labrador Métis Nation n'en sont actuellement qu'à l'élaboration de plans pour leurs registres centraux.

Au-delà de la mise en place des registres eux-mêmes, les organismes de Métis devront aussi se doter de mécanismes grâce auxquels ils pourront rehausser l'exactitude et le caractère légitime de ces derniers, notamment de bases de données historiques, de mécanismes d'appel et de modèles d'évaluation. Le MSGC et la province de l'Alberta se sont dotés d'un tribunal d'appel, et la MNBC, d'un sénat, afin de régler les questions d'inscription aux registres. Toutefois, la plupart des organismes de Métis ne disposent toujours pas d'appareil d'arbitrage de ce genre.

L'établissement de registres centralisés uniformes dans l'ensemble des provinces canadiennes promet d'être long, coûteux et de faire l'objet de contestations. Lorsqu'on les a interrogés à propos de la durabilité des bases de registres, les représentants provinciaux, fédéraux, de même que des Métis ont tous indiqué croire que les organismes de Métis ne seront probablement pas en mesure de maintenir ces registres sans aide. Certains représentants ont suggéré que le financement constant requis devrait provenir de trois sources : du gouvernement fédéral, des gouvernements provinciaux et des organismes de Métis eux-mêmes.

*La recherche et le partage des données* : Les résultats obtenus au terme de l'évaluation montrent qu'il est primordial d'entamer des recherches approfondies sur les traditions ancestrales et contemporaines en matière de récolte, particulièrement dans les Prairies. De telles recherches feront beaucoup pour mettre fin à l'impasse juridique dans laquelle se retrouvent actuellement les gouvernements provinciaux et les organismes de Métis. La collaboration à ces travaux de recherche constituerait un excellent point de départ à la coordination fédérale-provinciale de la gestion des droits des Métis, au cours des années qui viennent.

Du côté de la protection des ressources, le système de surveillance des chasseurs, pêcheurs, etc. métis vient tout juste d'être mis sur pied. Les représentants du SCF ont affirmé avoir besoin d'au moins cinq années de collaboration avec les groupes de Métis pour obtenir les données requises sur les pratiques de chasse de ces derniers. Lorsque le SCF ne détient pas l'autorisation légale de recueillir ces données, il dépend entièrement des organismes de Métis pour la collecte et le partage de celles-ci.

*La communication et la consultation avec les membres* : Hormis la province du Manitoba, qui fait exception à la règle, la plupart des répondants sont d'avis que les travaux de communication financés par l'initiative *Powley* devraient se poursuivre. Le contexte juridique instable qui a cours dans toutes les provinces accueillant une population substantielle de Métis a donné lieu à une hausse des demandes déposées par les membres ainsi que par les non-membres. Les représentants des Métis ont également noté une réaction défavorable palpable à l'égard des droits de récolte des Métis, au cours de la dernière année, et ont indiqué qu'il était nécessaire d'informer et d'éduquer la population générale sur cette question.

### **3.3 Rendement du Programme de contribution de l'interlocuteur fédéral**

#### *3.3.1 Relations bilatérales*

L'Accord-cadre entre le Canada et la nation métisse, signé en 2005 par le RNM et le gouvernement du Canada, et l'Accord de collaboration sur l'élaboration de politiques, signé en 2005 par le CPA et le gouvernement du Canada, traduisent bien les énormes progrès réalisés dans les relations de ces organismes avec la Couronne. Depuis la signature de ces accords, on n'a enregistré aucun progrès, ni aucune régression dans les relations officielles découlant du processus bilatéraux.

L'évaluation a mis au jour trois principaux enjeux pour ce qui est de la composante des relations bilatérales : la fragilité des organismes financés, la dépendance des résultats sur la coopération d'autres ministères et le niveau de financement de base fourni aux organisations bénéficiaires.

- *La fragilité des organismes financés* : Les constatations faites au terme de l'évaluation indiquent que la situation du CPA et du RNM est précaire, peut-être même plus que celle de leurs organismes régionaux membres. Par exemple, le RNM est gouverné directement par ses cinq organismes membres, et son bon fonctionnement général est donc menacé

lorsque des conflits éclatent entre ces derniers. L'incapacité du RNM à élire un président, en octobre 2007, montre bien les répercussions possibles de tels conflits. En ce qui concerne le CPA, bien que cet organisme ait démontré une plus grande stabilité de 2004 à 2007, les représentants du gouvernement fédéral ont affirmé que son bon fonctionnement avait été compromis par l'effondrement de ses organismes affiliés en Ontario et au Québec.

Du point de vue du BIF, la vulnérabilité de ces deux organismes fragilise toute la composante du programme de relations bilatérales. Si ces organisations représentatives s'effondraient, comme cela a été le cas pour le RNM en octobre 2007, après que le gouvernement fédéral a décidé de lui retirer son financement tant qu'il ne disposerait pas d'un président, le BIF perdrait effectivement ses partenaires de négociations bilatérales.

- *La dépendance des résultats sur la coopération d'autres ministères* : Un résultat immédiat du processus bilatéral, tel qu'énoncé dans le Plan stratégique du BFI est le support gouvernemental grâce au gouvernement fédéral par une implication directe, le développement des politiques et le support financier lié aux initiatives de défense de droits.<sup>15</sup> Les processus bilatéraux n'ont jamais donné lieu à des tables rondes auxquelles le BIF aurait pu convoquer d'autres ministères responsables à cibler avec lui les initiatives à mettre en place pour le RNM et le CPA.
- *Les niveaux de financement de base* : Lorsque les organismes n'ont pas suffisamment de financement de base pour subvenir à leurs besoins essentiels en personnel et en opérations, ils sont forcés de puiser dans les fonds attribués à leurs programmes d'élaboration de projets. Des niveaux de financement de base insuffisants ne permettent pas aux organisations de répondre aux demandes et initiatives du gouvernement et peuvent provoquer des enjeux au niveau d'imputabilité.

### 3.3.2 Processus de négociations tripartites sur l'autonomie gouvernementale

Les processus de négociations tripartites se sont avérés efficaces pour établir des partenariats. Par-dessus tout, ils ont permis aux gouvernements fédéral et provinciaux de mettre de côté le problème de leurs responsabilités respectives pour se pencher sur des questions socioéconomiques plus concrètes. Il s'agit là d'une réalisation significative. Cependant, les résultats de l'évaluation ont montré que les tables de négociation tripartites n'ont réussi que dans de rares cas à atteindre les objectifs visant l'amélioration de l'accès aux programmes. Sur le plan de l'amélioration de la gouvernance organisationnelle, la majorité du financement accordé aux processus de négociations tripartites a réussi à rehausser les capacités de base des organisations autochtones participantes. À l'origine, les processus de négociations tripartites avaient pour but de faire progresser les négociations relatives à l'autonomie gouvernementale entre les trois partenaires autour de la table. Dans les faits, on a plutôt insisté de plus en plus, de manière très pragmatique, sur l'élaboration d'arrangements concrets visant à régler les problèmes soulevés

---

<sup>15</sup> BIF, Plan des résultats stratégiques pour la période du 1<sup>er</sup> février 2007 au 31 mars 2010.

par les secteurs des services à la famille, de l'éducation, de la santé, du développement économique, du logement, de la justice et de la jeunesse, entre autres.

Les relations entre les organisations autochtones et les autres partenaires de négociation sont généralement bonnes, même si l'ambiguïté entourant les négociations sur l'autonomie gouvernementale pose toujours problème aux organismes de Métis interrogés. Bien qu'ils aient accepté le fait que l'objectif des négociations ait délaissé les ententes en matière d'autonomie gouvernementale pour l'amélioration des conditions socioéconomiques, ils ont élaboré une stratégie rigoureuse visant à obtenir la définition de leurs droits autochtones devant les tribunaux.

Les processus de négociations tripartites font face à certains défis contraignants. Le BIF et les répondants du gouvernement fédéral ont fait remarquer que le premier a très peu à offrir aux ministères responsables pour les encourager à participer aux négociations. Les répondants autochtones et des gouvernements provinciaux ont signalé que la vision du BIF par rapport à l'aboutissement souhaité des processus de négociation n'est pas très claire. Toutes les parties sont d'avis que les processus sont toujours pertinents, mais elles cherchent encore des moyens de les rendre plus efficaces.

Voici quelques-uns des principaux résultats obtenus par les tables de négociation tripartites :

- *L'accès aux programmes fédéraux* : L'accès à la programmation par les processus tripartites impliquait plutôt les programmes provinciaux et leurs initiatives que les programmes fédéraux. Les représentants de la Fondation des métis du Manitoba ont donné crédit au processus tripartite pour leur avoir alerté d'un projet conjoint entre Hydro Manitoba et Service Canada. Ceci mena à une entente avec Hydro Manitoba qui a apporté 2 millions en fonds de développement communautaire et 100 emplois pour les Métis au nord de la province. Les représentants provinciaux du Manitoba ont attesté que le contact fréquent avec les partenaires autochtones lors des négociations tripartites ont donné de la rétroaction à la province vis-à-vis leurs propres programmes. Les représentants d'Alberta ont mentionné que les autres ministères provinciaux viennent régulièrement assister aux discussions tripartites.

Bien que les organisations autochtones aient obtenu l'accès à de nouveaux programmes fédérales à l'intention de leurs organismes membres, par l'entremise de RHDSC, d'Entreprise autochtone Canada et de Santé Canada, ce n'est pas grâce aux processus de négociations tripartites.

- *L'amélioration de la gouvernance et des capacités organisationnelles* : Sur ce plan, la plus grande réalisation des processus de négociations tripartites est sans doute d'avoir permis l'embauche d'un employé à long terme se consacrant aux politiques. Ce dernier a pris de l'expérience grâce aux tables de négociation et est devenu une source essentielle de connaissances opérationnelles pour les processus. Tout comme c'est le cas avec les processus bilatéral, la hausse des capacités engendrée par le financement des processus de négociations tripartites résulte généralement d'ententes pluriannuelles stables plutôt que de quelque projet que ce soit sur lequel les parties se seraient entendues aux tables de négociation.

Il faut souligner que la table de négociation tripartite de la MMF semble être la plus productive depuis l'adoption des processus. En tant que l'une des tables de négociation tripartites les plus anciennes, la table de la MMF a créé le Louis Riel Institute en 1995 et a assuré la surveillance du transfert des services à l'enfance et à la famille, du gouvernement provincial du Manitoba à la Régie des services à l'enfant et à la famille des Métis, de 2004 à 2006. Cependant, la mise en place d'institutions à l'aide des processus de négociations tripartites semble davantage tenir de l'exception que de la règle.

- *L'établissement de partenariats* : On compte parmi les réussites les plus frappantes des tables de négociation tripartites leur capacité à établir des relations durables et positives entre les partenaires, surtout entre les gouvernements fédéraux et provinciaux. De telles relations ont permis à ces deux partenaires de mettre de côté les problèmes de responsabilités respectives qui les avaient toujours empêchés de coopérer dans le traitement des problèmes touchant les Autochtones vivant hors réserve. On considère cette réussite comme une avancée majeure.

En encourageant les gouvernements fédéral et provinciaux à travailler de pair au règlement des questions touchant directement les Autochtones vivant hors réserve, notamment sur le plan du logement, de l'éducation, de la justice, du développement économique et de la santé, les processus de négociations tripartites ont réussi à leur faire surmonter le conflit qui faisait rage depuis longtemps sur la question de savoir à qui revenait la responsabilité des groupes autochtones vivant hors réserve. La participation conjointe des gouvernements aux processus s'est concrétisée par l'élaboration d'une initiative de financement à parts égales. Au moins quatre provinces – l'Ontario, la Colombie-Britannique, le Manitoba et la Saskatchewan – ont confirmé la réussite du programme à cet égard. Sans financement du gouvernement fédéral, la plupart de ces provinces n'auraient pas pu prendre d'engagements auprès des groupes autochtones vivant hors réserve. Tous les partenaires provinciaux sont conscients que le financement et l'influence du BIF ont des limites, mais ils sont heureux que ce dernier participe aux discussions sur des sujets qui auraient auparavant été jugés comme étant d'intérêt purement provincial.

Les représentants des gouvernements provinciaux interrogés sont d'avis que le partage des coûts entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux permet au financement d'aller plus loin et engendre, en bout de ligne, l'élaboration de meilleurs projets et programmes à la table de négociation. Un représentant a résumé la situation en affirmant que les processus de négociations tripartites étaient rentables, et qu'il valait la peine qu'on les maintienne dans leur forme pluriannuelle actuelle. D'autres répondants ont insisté sur la nécessité de reconnaître que le véritable aboutissement des processus de négociations tripartites est le processus en lui-même : c'est-à-dire un processus servant à établir des relations clés qui jetteront les bases des progrès à venir dans les enjeux épineux de longue date.<sup>16</sup>

---

<sup>16</sup> Il faut souligner que le Secteur des politiques et de l'orientation stratégique d'AINC cherche également à établir des partenariats de manière similaire. Son tout nouveau concept « Partenaires régionaux stratégiques » comprend les partenariats formés par AINC, les provinces et les territoires qui le désirent, et les partenaires autochtones régionaux.

L'évaluation a mis au jour les défis suivants, que devront relever les processus de négociations tripartites :

- *Financement de base insuffisant* : À l'instar des constatations faites en ce qui a trait aux relations bilatérales, les organismes ne disposaient pas du financement de base nécessaire pour subvenir à leurs besoins essentiels en personnel et en opérations, et que c'est la raison pour laquelle ils ont été forcés de puiser des fonds dans le financement consacré aux projets, au détriment de la progression de ces derniers.
- *Les niveaux de financement et la stabilité* : Le niveau de financement accordé aux processus, compte tenu des résultats attendus, constituait l'un des principaux problèmes mentionnés. Presque toutes les organisations autochtones ont déclaré qu'elles avaient besoin de plus de financement pour réussir à traiter l'ensemble de leurs priorités, chaque année. Similairement, elles ont avoué avoir eu l'impression que leurs travaux étaient quelque peu futiles, lorsque des institutions ont été mises en place au moyen des processus, et que l'un ou plusieurs de leurs partenaires de financement leur ont retiré leur aide parce qu'ils jugeaient qu'ils n'étaient plus prioritaires.
- *Les négociations sur l'autonomie gouvernementale* : L'un des défis majeurs auxquels fait face le processus dans sa forme actuelle figure dans son nom même. Issu de la politique fédérale sur le droit inhérent, le processus de négociations tripartites sur l'autonomie gouvernementale a été établi sous la forme d'une table de négociation visant la conclusion d'ententes en matière d'autonomie gouvernementale. En 2007, le processus ne semblait plus inclure de négociations à ce sujet. L'autonomie gouvernementale est demeurée dans le nom du processus ainsi que dans l'idée que se font de ce dernier quelques-uns des plus grands organismes recevant du financement tripartite.<sup>17</sup>
- *Les capacités de l'ensemble des trois partenaires* : Le représentant d'un gouvernement provincial a noté que le succès du processus de négociations tripartites dans son ensemble dépendait de la santé relative de chacun des partenaires qui y prennent part. Tout problème au sein de l'une ou l'autre des organisations participantes – qu'il s'agisse de difficultés en matière de gouvernance, de personnel aux prises avec des litiges, de la nécessité d'organiser une élection ou même de l'introduction d'un nouveau modèle de production de rapports – peut ralentir la progression du processus en entier. Les difficultés peuvent être causées par des événements aussi dramatiques que l'implosion d'une organisation autochtone, comme cela a été le cas au cours de la période à l'étude, ou encore résulter d'événements comme le transfert du BIF au ministère des Affaires

---

Les ententes conclues visent également à dissiper les conflits en matière de responsabilités en identifiant de quelle façon les divers partenaires travailleront ensemble à l'atteinte des résultats visés.

<sup>17</sup> Fait notoire : l'objectif des ententes en matière d'autonomie gouvernementale est également demeuré au modèle logique du Bureau de l'interlocuteur fédéral. À titre de résultat stratégique à moyen terme, le BIF cherche à établir des « des ententes qui favorisent l'autonomie gouvernementale des Métis et des Indiens non inscrits ». Consulter la section « Résultat stratégique : Le Bureau de l'interlocuteur fédéral » du *Rapport sur les plans et les priorités* d'Affaires indiennes et du Nord Canada.

indiennes et du Nord Canada ou un changement de gouvernement et donc de priorités gouvernementales.

- *La réticence des ministères du gouvernement fédéral à participer au processus* : L'un des éléments essentiels au succès du processus de négociations tripartites échappe à la volonté de l'ensemble des parties concernées. Tout le processus, y compris l'octroi du peu de fonds par rapport aux résultats attendus, repose sur la capacité du BIF et des partenaires provinciaux à convaincre les ministères responsables de participer aux tables de négociation lorsqu'il est question d'initiatives qu'ils pourraient financer. Toutefois, tous les répondants ont indiqué que le BIF a connu bien peu de succès sur ce plan.<sup>18</sup> Hormis quelques exceptions, les représentants du gouvernement fédéral ont remarqué une très faible interaction entre le BIF et des ministères responsables comme RHDS, Patrimoine canadien et Santé Canada.
- *Les objectifs du gouvernement fédéral au regard des processus de négociations tripartites* : Tous les répondants, sauf les représentants du gouvernement fédéral, et non seulement les représentants d'organisations autochtones, mais aussi ceux des gouvernements provinciaux et les experts en la matière, ont signalé la nécessité, pour le gouvernement fédéral, de définir clairement ce qu'il attend des processus de négociations tripartites.

### 3.3.3 Soutien du développement des capacités

Étant donné les propositions souvent déposées dans le cadre d'activités comme les tables de négociation tripartites et bilatérales ou de l'initiative *Powley*, le financement attribué au développement des capacités soutient une vaste gamme de projets. L'analyse des dossiers et les entrevues menées n'ont signalé qu'un petit nombre de tendances ou de priorités dans l'attribution des fonds accordés au développement des capacités par le BIF.

Dans les cas nécessitant la prise de mesures rapides et souples, la raison d'être du financement attribué était sans équivoque. Cependant, dans les situations moins urgentes, il était plus difficile de cerner cette raison d'être. Certains organismes ont déclaré avoir consacré à la dotation en personnel et à leur infrastructure des fonds qui leur avaient été versés à l'égard de projets annuels. D'autres ont indiqué regretter d'avoir mis sur pied des initiatives, pour devoir les laisser tomber, au cours des années suivantes, en raison du manque de financement.

---

<sup>18</sup> Note : Le comité mixte de gestion de la table de négociation tripartite Manitoba-Canada-Manitoba Métis Federation a demandé que l'on procède à une évaluation, dont les résultats ont été publiés en mars 2007. Ceux-ci montraient l'existence d'un problème similaire dans l'obtention d'une coopération horizontale au sein des gouvernements fédéral et provinciaux : « à moins de participer directement à un projet où à une initiative de la MMF, les ministères responsables ne sont que très peu informés de l'existence de la table de négociation tripartite de cet organisme » [Traduction]. Consulter Myers-Norris Penny, "Final Report on the Manitoba Métis Federation Tripartite Self-Government Negotiations Evaluation" (mars 2007), vi. Les évaluateurs ont recommandé l'amélioration des communications avec les autres ministères, au sujet de la table de négociation tripartite, afin que les ministères qui détiennent le mandat précis de traiter les questions touchant les Métis puissent utiliser la table de négociation tripartite comme une ressource pour atteindre leurs objectifs ministériels.

Les travaux d'évaluation n'ont pas réussi à confirmer, de manière générale, que le financement des capacités avait bel et bien donné lieu à une amélioration de la capacité des organisations autochtones à représenter leurs membres et à faire valoir leurs droits. Les résultats ne montrent aucune tendance marquée, aucune priorité précise, ni aucune raison d'être sous-jacente ayant pu orienter les décisions du BIF d'accorder ou non ce type de financement. On a exprimé certaines inquiétudes quant à la durabilité des projets de développement des capacités ayant reçu du financement, car le financement en question n'est habituellement accordé que pour une année.

Certains organismes ont, effectivement, vu leurs capacités s'accroître au cours de la période à l'étude, tandis que d'autres n'ont commencé à enregistrer un accroissement, que pour retomber au même niveau par la suite. Pour les organismes les plus importants, la majeure partie du financement accordé au développement des capacités agissait en qualité de complément au financement des travaux déjà accordé dans le cadre d'autres composantes du programme, notamment les relations bilatérales, les processus de négociations tripartites ou l'initiative *Powley*. Pour les organismes de moindre envergure, les fonds accordés au développement des capacités sont les seuls qui leur ont été attribués.

Dans certains cas, le BIF a bel et bien établi une liste de priorités pour le financement du développement des capacités. En 2007-2008, par exemple, il a ciblé les domaines de l'éducation et du développement économique comme étant ceux pour lesquels il accepterait les propositions des organisations autochtones. Cependant, certains répondants autochtones ont mis en doute l'utilité de présenter des propositions touchant le développement économique, pour mettre en œuvre des projets dont le financement serait limité par la suite.

Afin de remédier à la nature éphémère du financement du développement des capacités, certaines organisations autochtones ont décidé de demander du financement pluriannuel, de manière continue, pour assurer la survie des institutions qu'elles mettaient en place. La documentation portant sur le développement efficace de capacités les appuie sur ce point. Elle indique que les véritables progrès en matière de développement des capacités ont été enregistrés dans le cadre de plans pluriannuels et à la suite d'une évaluation exhaustive des besoins. Par-dessus tout, il ne faut pas oublier que le développement des capacités prend du temps.

Les organismes ayant obtenu du financement du BIF avaient un urgent besoin d'améliorer leurs capacités. Certains organismes bien établis font face aux mêmes obstacles que tous les organismes de plus faible envergure. Par exemple, ils ont tendance à perdre leurs employés talentueux au profit d'employeurs offrant de meilleures conditions salariales. Qui plus est, les organisations autochtones sont toujours affaiblies par leurs difficultés à assurer la gouvernance de leurs sections régionales et locales, de même qu'à communiquer efficacement avec leurs membres. Selon certains des plus grands organismes membres du RNM, le renforcement des pratiques de gouvernance des sections régionales et locales devrait constituer une priorité.

Dans certains cas, le BIF a accordé du financement à des organismes qui devaient absolument améliorer, dans une mesure importante, leurs pratiques fondamentales en matière de gouvernance et de gestion financière. De 2004 à 2007 seulement, pas moins de cinq organismes affiliés du RNM et du CPA ont été touchés par un effondrement institutionnel. Ce contexte catastrophique a également menacé leurs partenaires en matière de prestation de service. Par

ailleurs, les organismes les plus faibles ayant reçu du financement du BIF devaient investir massivement dans le développement de leurs capacités, et ce, dans tous les domaines, notamment dans l'élaboration d'une nouvelle législation, l'élaboration des nouvelles constitutions ainsi que la présentation d'une formation sur la gouvernance aux membres de leur conseil administratif et aux directeurs régionaux, pour ce qui est des institutions et des rôles fondamentaux en matière de gouvernance.

#### *3.3.4 Reconnaissance des contributions des Métis au Canada :*

Les représentants d'organismes de Métis interrogés étaient tous favorables à l'idée d'un financement accordé à la reconnaissance de la contribution des Métis, qui leur permettrait de mettre sur pied les projets proposés, du festival culturel à la commémoration des anciens combattants. Les entrevues organisées avec les représentants des organismes de Métis ont révélé qu'un investissement relativement faible de la part du BIF a suscité beaucoup de reconnaissance à son égard, mais aussi, de manière plus générale, à l'égard du gouvernement du Canada. Alors que les Métis et le gouvernement canadien ont toujours eu une relation houleuse, cet appui tangible aux produits culturels des Métis et cette commémoration de la contribution de leurs anciens combattants leur a prouvé que le gouvernement fédéral valorisait et reconnaissait la contribution du peuple des Métis à la fédération canadienne.

### **3.4 Conception et mise en œuvre**

Le présent chapitre décrit en détail les questions touchant la conception et la mise en œuvre qui ont été identifiées au cours du processus d'évaluation.

#### Financement de base ou financement attribué aux projets et aux programmes

Depuis le milieu des années 1990, le niveau de financement de base accordé aux organisations métisses et pour Indiens non inscrits dans le cadre de la Capacité organisationnelle de base, et qui était administré par Patrimoine canadien avant d'être transféré au BIF en 2007, n'a enregistré aucune hausse. Les répondants du gouvernement fédéral et des autres intervenants s'entendaient tous pour dire que ce financement n'est plus du tout harmonisé aux besoins essentiels des organisations autochtones qui en bénéficient. Celles-ci ont dû procéder à des rajustements en attribuant à leurs besoins essentiels une partie du financement que le BIF et d'autres ministères fédéraux leur accordent pour leurs projets.

Les organismes provinciaux affiliés au RNM et au CPA ont indiqué se retrouver dans une situation similaire. Les répondants ont affirmé que cette pratique a engendré une vaste gamme de problèmes, notamment les suivants :

- une incapacité à conserver les employés occupant des postes clés, en raison des incertitudes entourant le financement des projets;
- une incapacité à embaucher le personnel qualifié nécessaire (p. ex., un agent des finances détenant une accréditation appropriée);

- l'embarras, du point de vue éthique, des représentants du gouvernement fédéral et de leurs homologues autochtones devant présenter des rapports sur les résultats engendrés par un financement qui se retrouve, en bout de ligne, attribué aux opérations essentielles;

Par conséquent, il faudra rationaliser le financement de base de manière sensée, c'est-à-dire à partir d'une évaluation réaliste des besoins essentiels des organismes.

### Mouvements de fonds

Pratiquement toutes les organisations autochtones interrogées ont indiqué avoir eu de la difficulté à obtenir des fonds du BIF dans un délai raisonnable. D'autres organisations autochtones d'un peu partout au pays ont signalé s'être retrouvées dans des situations semblables : délais prolongés pour la signature d'ententes et le traitement des fonds, lesquels ont engendré, dans certains cas, des découverts bancaires et des intérêts sur ces découverts, payables aux banques qui offraient du financement d'appoint. En outre, les organismes qui ne pouvaient se tourner vers une institution bancaire pour obtenir du financement n'ont simplement pas terminé les travaux prévus. Dans d'autres cas, les retards accusés par le financement ont compromis la stabilité et la crédibilité des organismes et les ont placés dans des situations difficiles où ils ne pouvaient plus payer leurs employés ou se sont vus affubler une mauvaise note de crédit par les banques vers lesquelles ils s'étaient tournés.

Dans bien des cas, ces problèmes ont été causés par la présentation tardive de rapports des organismes bénéficiaires. Aux termes des exigences en matière de présentation de rapports pour les fonds non essentiels, le BIF n'est pas autorisé à verser les sommes demandées avant que tous les rapports n'aient été présentés. Dans d'autres cas, le versement des fonds a été repoussé en raison de difficultés avec les états financiers vérifiés.

Les retards compromettent la stabilité des organismes ainsi que leur crédibilité aux yeux des autres gouvernements et intervenants. Ils nuisent ainsi à l'atteinte de l'un des objectifs principaux du BIF : rehausser la capacité et la stabilité des organisations autochtones représentatives et de leurs agents de prestation de service. De plus, la qualité des résultats attendus est compromise lorsque la phase de mise en œuvre est compressée en raison d'un retard du financement.

### Stabilité du financement

À l'unanimité, les organisations autochtones souhaitent conclure des ententes de financement pluriannuelles afin de faciliter leurs activités de planification à long terme. Elles ne sont pas seules à formuler une telle recommandation, car plusieurs provinces ont fait une suggestion similaire. Les répondants ont souligné qu'une augmentation du financement pluriannuel engendrerait des économies de temps et de frais administratifs pour le BIF. À l'heure actuelle, seules les ententes conclues dans le cadre de processus de négociations tripartites ou de relations bilatérales sont pluriannuelles.

## Fardeau lié à la présentation de rapports

Les fonds versés par le BIF au RNM et au CPA ne représentent qu'une partie du financement accordé par le gouvernement fédéral aux diverses organisations autochtones. À l'aide de ces fonds seulement, un organisme peut devoir se pencher sur plusieurs dossiers au cours d'une même année, chacun doté de ses exigences distinctes en matière de présentation de rapports. On cite en exemple deux organismes de la Colombie-Britannique : La United Native Nations a déclaré avoir produit plus de 38 rapports par année, en plus d'avoir à dresser les plans de travail pour les années à venir; la MNBC a, quant à elle, affirmé produire 80 rapports annuellement. Lorsqu'un nouveau modèle de rapport est instauré, comme cela a été le cas récemment, les organismes doivent quelquefois présenter le même rapport jusqu'à trois ou quatre reprises avant que le BIF ne leur verse des fonds.

Les problèmes d'ordre administratif, découlant sans doute aussi des capacités limitées du BIF, ont eu des conséquences désastreuses sur ce dernier. Selon les hauts représentants du BIF, la haute direction consacre trop de temps à l'administration des dossiers sur les ententes de contributions.

## Rôle du BIF au sein d'AINC

Les hauts représentants d'AINC considèrent le transfert du BIF au sein du Ministère comme un avantage pour toutes les parties. La présence du BIF au sein d'AINC fait en sorte que le BIF est informé des nouveaux programmes annoncés par le Ministère et qu'il peut veiller à ce que les questions touchant les Autochtones vivant hors réserve soient prises en compte. En outre, le sous-ministre adjoint et le directeur général du BIF siègent aux comités des politiques de la haute direction du Ministère.

Les représentants d'AINC et du BIF ont fait remarquer que les deux organisations n'agissaient tout de même pas comme un seul ministère. Ils ne partagent pas la même opinion sur la mesure dans laquelle le gouvernement devrait agir de manière proactive dans le règlement des questions touchant les Autochtones vivant hors réserve, et jouent des rôles différents auprès de leur clientèle. Les représentants du BIF ont insisté sur le fait que leur meilleur agent de coordination avec AINC à ce jour est la Direction générale de la gestion et du règlement des litiges, autrement dit la seule direction ayant été forcée par les tribunaux de se pencher sur les questions de nature juridique touchant les Métis et les Indiens non inscrits. Les représentants d'AINC ont reconnu qu'il faudrait travailler davantage au sein du Ministère pour reconnaître les questions touchant les Autochtones vivant hors réserve.

Tous les représentants interrogés ont souligné que l'intégration à venir du BIF et d'AINC dépendra de l'orientation qu'adoptera l'ensemble du gouvernement sur les questions touchant les Métis et les Indiens non inscrits. Le BIF est un petit joueur au sein d'un très grand ministère et d'un vaste gouvernement. Son budget équivaut à 0,5 % de celui d'AINC, et son personnel compte pour 1,4 % du personnel total du Ministère. Le BIF est chargé de travaux importants, notamment de l'administration des dossiers de contributions, de même que de la gestion des attentes élevées de l'ensemble du Ministère en ce qui concerne le traitement des questions touchant les Autochtones vivant hors réserve. Sans capacités supplémentaires, le BIF a de la difficulté à accomplir les travaux que l'on attend de lui pour faire progresser les discussions

d'AINC en matière de politiques. Ce problème est aggravé par le manque de stabilité du financement des services votés du BIF, qui pourrait affecter la réalisation de ses résultats de programme et l'efficacité de ce dernier. En avril 2005, le financement des services votés du BIF pour le fonctionnement et l'entretien est passé de 825 000 \$ à 23 000 \$, ce qui l'a obligé à compter sur des fonds temporaires pour combler le manque à gagner.

### **3.5 Efficacité du Programme**

Selon les constatations de l'évaluation, le BIF peut améliorer l'efficacité du Programme dans de nombreux domaines.

#### Définir des attentes réalistes quant à la coordination interministérielle

Le BIF a collaboré de façon très fructueuse avec les ministères et organismes fédéraux relativement à l'initiative *Powley* afin de mener à bien une réponse pangouvernementale intégrée à l'arrêt rendu par la Cour suprême. En comparaison, il a obtenu peu de succès dans les processus bilatéraux et tripartites visant à amener les ministères à discuter d'ententes de financement avec les Métis et les Indiens non inscrits dans des secteurs jugés prioritaires par leurs organisations.

La documentation concernant les initiatives horizontales qui ont obtenu du succès indique que l'une des conditions nécessaires à un tel succès est un leadership clair et établi, assuré par un ministère ou un organisme de premier plan. Le soutien de ministres, de hauts fonctionnaires et d'organismes centraux est une autre de ces conditions. Une troisième condition réside dans la nécessité d'offrir des mesures incitatives claires pour amener les ministères participants à s'engager, que ce soit par une promesse de financement ou en augmentant leur influence.

Les fonctionnaires du BIF ont corroboré la documentation, indiquant qu'une approche horizontale était difficile dans le contexte de processus bilatéraux et tripartites si l'on n'avait pas de mandat ministériel fort ou de fonds substantiels à apporter à la table. Les mêmes fonctionnaires ont comparé les résultats à ceux de l'initiative *Powley*. Dans le contexte de cette initiative, le BIF a proposé a) un mandat ministériel clair pour montrer le chemin aux autres ministères, b) une occasion pour les ministères d'avoir accès à de nouveaux fonds pour qu'ils participent à l'initiative et enfin c) une expertise qui a aidé les autres ministères à faire face à des problèmes d'application possibles. Pour améliorer l'efficacité du Programme, il est nécessaire d'élaborer et de communiquer des attentes plus réalistes concernant les gains que les tables trilatérales et bilatérales peuvent réaliser.

#### Centrer les efforts de renforcement des capacités

Selon les constatations de l'évaluation, l'approche du BIF à l'égard du renforcement des capacités ne semble pas s'appuyer sur une stratégie structurée. En général, le financement relatif au renforcement des capacités était éparpillé entre des douzaines d'organisations autochtones, et bien souvent il ne contribuait que brièvement à une nouvelle initiative ou à un établissement. En revanche, la documentation traitant du renforcement des capacités suggère que les efforts en la

matière devraient s'appuyer sur une évaluation approfondie des besoins et s'étendre d'emblée sur plusieurs années. Compte tenu du budget limité consacré au renforcement des capacités, on pourrait améliorer l'efficacité du Programme en réduisant le nombre d'organisations financées par le BIF à cet égard et financer précisément les projets qui produiraient des résultats clairement définis.

### Élaborer de nouvelles ententes de financement pour les organisations hautement performantes

D'après les constatations de l'évaluation, il y a une grande diversité dans les pratiques en matière de gouvernance et de gestion financière des organisations autochtones interviewées. On pourrait accroître l'efficacité du Programme en donnant suite aux efforts faits dans l'ensemble du Ministère afin de mettre sur pied un nouveau programme de subventions communautaires pluriannuel pour les Premières nations à fort rendement – programme auquel les PN pourront participer si elles obtiennent une certification délivrée par une tierce partie. Ce titre pourrait être obtenu soit grâce à un nouveau programme de certification, soit par l'entremise d'un programme existant tel que la certification ISO 9000.<sup>19</sup> La surveillance annuelle de l'organisation par un organisme tiers de certification (une condition du maintien de la certification permanente) permettrait de déterminer si l'organisation continue de remplir les conditions dont est assortie une entente du même genre. Au début, seules quelques organisations financées par le BIF rempliraient les conditions. Avec le temps toutefois, les avantages offerts par ce type d'ententes de financement inciteraient les autres organisations à acquérir les pratiques en matière de gestion financière et de gouvernance qui sont nécessaires pour être admises.

Les avantages d'une telle entente pour les organisations qui reçoivent les fonds seraient substantiels : un financement obtenu au moyen d'une subvention plutôt que de contributions remboursées; une formule souple de répartition des fonds entre les programmes, qui serait fondée sur un plan général à long terme; des exigences en matière de rapports se résumant à la seule production d'un rapport annuel. Le rapport annuel renseignerait à la fois les membres de l'organisation et le gouvernement du Canada sur les dépenses et les activités de l'année écoulée. L'entente inciterait également les organisations qui ne répondent pas encore aux normes de certification à prendre les mesures nécessaires pour s'y conformer. Au bout du compte, les organisations financées par le BIF auraient une plus grande stabilité et une meilleure durabilité.

---

<sup>19</sup> Il est intéressant de noter qu'au moins une organisation financée par le BIF suit le processus pour obtenir ladite certification : la section de développement du marché du travail de la MNA est en voie d'obtenir la certification ISO 9000.

## 4. Conclusions et recommandations

---

### 4.1 Conclusions

Les constatations issues de l'évaluation étayent les conclusions suivantes quant à la pertinence, au rendement, à la conception et à l'exécution du Programme ainsi qu'à son efficacité.

#### 4.1.1 Pertinence

L'évaluation conclut que le Programme de contribution du Bureau de l'interlocuteur fédéral (qui comprend aussi l'initiative *Powley*) est toujours pertinent en raison notamment de la taille grandissante et de l'importance de la population hors réserve, de l'écart persistant entre le bien-être socioéconomique des Métis et des Indiens non inscrits et celui de la population non autochtone, et de l'évolution rapide de la situation juridique concernant les droits des Métis, situation qui comporte des implications potentiellement importantes sur le plan des politiques et des champs de compétences. Selon les constatations issues de l'évaluation, la stratégie d'engagement de l'initiative *Powley* avec d'autres ministères fédéraux, des organisations métisses et des gouvernements provinciaux est la réponse appropriée dans un climat juridique qui est toujours hautement incertain.

#### 4.1.2 Rendement

Le BIF a réussi à faire avancer la mise en œuvre d'une approche pangouvernementale coordonnée à l'égard du respect des droits de récolte des Métis. Sa stratégie consistant à demander la participation des groupes de Métis dans ses projets et à faire respecter leurs droits dans les situations d'application des règlements sur les terres fédérales a contribué à apporter un peu de calme et d'ordre dans ce domaine. L'initiative *Powley* a aidé avec succès des organisations métisses à mener des recherches sur les habitudes de récolte traditionnelles, à communiquer avec leurs membres et à élaborer des systèmes d'enregistrement. Les fonctionnaires provinciaux voient l'initiative fédérale d'un œil positif, bien qu'il reste du travail à faire pour obtenir l'engagement des gouvernements provinciaux à élaborer une approche cohérente et coopérative afin d'assurer la gestion des droits autochtones des Métis.

Par contre, le Programme de contribution de l'interlocuteur fédéral a eu des bons résultats en assurant un forum pour le maintien des relations entre le BIF et le RNM et le CPA par le processus bilatéral, en termes de développement de partenariats par le processus tripartite et le développement de bonne volonté par le financement des contributions des Métis au Canada. Le financement attribué au développement des capacités soutient une vaste gamme de projets. Parmi les principaux facteurs en cause figurent la fragilité des organisations financées, le manque de financement pluriannuel, les enjeux qui touchent le financement de base et le manque de clarté concernant les résultats prévus. Ces facteurs ont limité la capacité du programme à répondre pleinement à ses objectifs fixés.

### *4.1.3 Conception, exécution et efficacité*

Un certain nombre de problèmes relatifs à la conception et à l'exécution du Programme ont nui à son succès. Ces problèmes sont principalement le flux et la stabilité du financement, le fardeau de la production des rapports, le niveau de financement fourni pour répondre aux besoins en matière de financement de base de certaines organisations bénéficiaires autochtones, la déclaration tardive des organisations autochtones, les exigences des systèmes financiers d'AINC et le manque de précision et de clarté des résultats attendus.

## **4.2 Recommandations**

Les recommandations formulées à l'intention des Affaires Indiennes et du Nord Canada sont les suivantes :

1. Préciser le rôle et le mandat du BIF au sein d'AINC et du gouvernement fédéral et définir des résultats attendus et des indicateurs de rendement qui sont mesurables et qui reflètent de façon précise la portée du BIF et ses travaux.
2. Maintenir l'approche actuelle de la gestion des réclamations touchant les droits autochtones des Métis, travailler avec d'autres ministères fédéraux, provinces et organisations autochtones et participer davantage à des activités de recherche avec eux afin de mieux comprendre les collectivités métisses ayant des droits ancestraux et renforcer les systèmes d'inscription et d'identification et les rendre durables.
3. Renforcer et cibler les efforts de renforcement des capacités afin de garantir la stabilité et la durabilité des organisations autochtones pertinentes.
4. Examiner le problème relatif au niveau de financement de base fourni aux organisations bénéficiaires.
5. Améliorer la gestion du Programme de contribution afin d'assurer le traitement en temps opportun des paiements aux termes des ententes de contribution.

**Recommandation no. 1**

<b>Recommandations</b>	<b>Actions</b>	<b>Gestionnaire responsable</b>	<b>Date prévue – Mise en œuvre</b>
1. Clarifier son mandat et son rôle au sein de l'AINC et du gouvernement fédéral. Il doit développer des résultats cibles et des indicateurs de rendement mesurable qui démontrent de façon détaillée la portée et le travail du Bureau de l'interlocuteur fédéral.	<p>a) AINC doit clarifier davantage le rôle et le mandat du Bureau au sein du Ministère et à tout intervenant intéressé.</p> <p>b) Le Bureau doit mettre à jour ses indicateurs de performance, son cadre de présentation de rapports et mettre sur pied une stratégie de mesure du rendement selon son cadre de gestion et de responsabilisation axé sur les résultats. Les principes de l'initiative ministérielle du rapport élaborés dans le cadre des SAGES seront appliqués à cette action.</p> <p>c) Le Bureau doit clarifier davantage ses objectifs de programmes aux intervenants et s'assurer que c'est affiché sur son site Web.</p>	Le Directeur général du Bureau de l'interlocuteur fédéral	<p>a) <b>avril 2008</b></p> <p>b) <b>avril 2008</b></p> <p>c) <b>avril 2008</b></p>

**Recommandation no. 2**

<b>Recommandations</b>	<b>Actions</b>	<b>Gestionnaire responsable</b>	<b>Date prévue – Mise en œuvre</b>
2. Maintenir son approche dans la gestion de l'affirmation des droits des Métis. Il faudrait cependant collaborer avec d'autres ministères fédéraux, provinces ou organisations autochtones dans des initiatives de recherches afin de faire avancer les recours des droits des communautés	<p>a) Le Bureau doit continuer à chercher des opportunités de recherches conjointes avec les gouvernements provinciaux et, si possible, auprès des organisations métis appropriées.</p> <p>b) Le Bureau fera un examen</p>	Le Directeur général du Bureau de l'interlocuteur fédéral	<p>a) <b>avril 2008</b></p> <p>b) <b>août 2008</b></p>

métis, et ainsi de renforcer et d'assurer l'appartenance et ses systèmes d'affiliation identitaire.	tripartite de l'appartenance/systèmes de moissonnage qu'il finance		
---	--	--	--

### Recommandation no. 3

Recommandations	Actions	Gestionnaire responsable	Date prévue – Mise en œuvre
3. Solidifier et concentrer ses efforts de renforcement des capacités afin de fournir la stabilité et la durabilité aux organisations autochtones appropriées.	<p>a) Le Bureau doit développer une stratégie pour se concentrer sur ses efforts de renforcement des capacités auprès de groupes de clients clés.</p> <p>b) Le Bureau travaillera avec les organisations autochtones clés afin d'élaborer et mettre en œuvre des plans de développement des capacités à long terme.</p>	Le Directeur général du Bureau de l'interlocuteur fédéral	<p>a) juillet 2008</p> <p>b) mars 2009</p>

### Recommandation no. 4

Recommandations	Actions	Gestionnaire responsable	Date prévue – Mise en œuvre
4. Examiner les lacunes au niveau du financement de base accordé aux organisations destinataires.	a) Le Bureau participera au travail d'élaboration des politiques mené par le Ministère portant sur les enjeux qui touchent le financement de base.	Le Directeur général du Bureau de l'interlocuteur fédéral	a) présentement en cours

### Recommandation no. 5

Recommandations	Actions	Gestionnaire responsable	Date prévue – Mise en œuvre
5. Améliorer la gestion de son programme de contribution afin de s'assurer de procéder à temps aux ententes et aux paiements de	a) Le Bureau doit initier un examen du processus pour améliorer de façon réaliste son efficacité.	Le Directeur général du Bureau de	a) mai 2008

contributions.	Les principes de l'initiative ministérielle du rapport élaborés dans le cadre des SAGES seront appliqués à cette action.	l'interlocuteur fédéral	
----------------	--	-------------------------	--