



Indian and Northern
Affairs Canada

Affaires indiennes
et du Nord Canada

Rapport final

Évaluation de l'incidence des mesures reliées aux traités de la Colombie-Britannique

Numéro de projet : 0803

Date : 15 septembre 2009

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

A vertical decorative graphic on the right side of the page, consisting of overlapping, semi-transparent blue and white curved shapes that create a sense of movement and depth.

Canada 

Table des matières

LISTE DES ACRONYMES	I
RÉSUMÉ	II
RÉPONSE DE LA DIRECTION/PLAN D'ACTION	VI
1. INTRODUCTION	1
1.1 VUE D'ENSEMBLE	1
1.2 INITIATIVE DES MESURES RELIÉES AUX TRAITÉS	1
2. MÉTHODOLOGIE	4
2.1 PORTÉE ET DURÉE	4
2.2 OBJECTIFS DE L'ÉVALUATION	4
2.3 MÉTHODOLOGIE.....	4
2.4 GESTION DE PROJET ET CONTRÔLE DE LA QUALITÉ	4
3. CONTEXTE	5
3.1 ENVIRONNEMENT LÉGAL	5
3.2 ENVIRONNEMENT POLITIQUE	6
3.3 ENVIRONNEMENT DES TRAITÉS EN COLOMBIE-BRITANNIQUE.....	8
4. CONSTATATIONS DE L'ÉVALUATION — PERTINENCE	11
4.1 LIENS AVEC LES OBJECTIFS, LES POLITIQUES ET LES PRIORITÉS DU MINISTÈRE	11
4.2 CORRESPONDANCE AVEC LES OBJECTIFS ET L'APPROCHE DU PROCESSUS DE NÉGOCIATION DE TRAITÉS EN C.- B. 12	
4.3 BESOIN CONTINU.....	14
5. CONSTATATIONS DE L'ÉVALUATION – RAPPORT COÛT-EFFICACITÉ	16
5.1 ENTENTES DE PARTAGE DES COÛTS.....	16
5.2 GESTION DU PROGRAMME	20
5.3 CHEVAUCHEMENT ET DÉDOUBLEMENT	21
6 CONSTATATIONS DE L'ÉVALUATION – SUCCÈS	22
6.1 CE QUI S'EST PRODUIT.....	22
6.2 CE QUI A FONCTIONNÉ	24
6.3 DÉFIS	27
7. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS	29
7.1 CONCLUSIONS	29
7.2 RECOMMANDATIONS	29
ANNEXE A – OUTILS ACTUELS DES MRT	31

Liste des acronymes

AAP	Architecture des activités de programme
AINC	Affaires indiennes et du Nord Canada
BVG	Bureau du vérificateur général du Canada
C.-B.	Colombie-Britannique
CSC	Cour suprême du Canada
CTCB	Commission des traités de la Colombie-Britannique
DGEMRE	Direction générale de l'évaluation, de la mesure du rendement et de l'examen
EGF	Entente globale de financement
IRCCB	Initiative de renforcement des capacités en C.-B.
MJANR	Mise à jour annuelle des niveaux de référence
MR	Mesure du rendement
MRT	Mesures reliées aux traités
PDPI	Programme de développement professionnel et institutionnel
PTPNI	Paiements de transfert aux Premières nations et aux Inuits
TGA-NO	Traités et gouvernement autochtone – Négociations (Ouest)
TP	Traités progressifs

Résumé

Pour aborder les questions soulevées par l'arrêt de la Cour suprême du Canada (CSC) dans l'affaire *Delgamuukw* (1997), le Canada, le gouvernement de la Colombie-Britannique (C.-B.) et le Groupe de travail du Sommet des Premières nations ont présenté en 1999 un rapport d'un groupe de travail tripartite qui faisait des recommandations sur les façons d'accélérer la négociation des traités. Parmi celles-ci, on suggère que les parties : 1) élaborent de meilleures options pour protéger les terres et les ressources en vue des traités; 2) trouvent des moyens d'offrir aux Premières nations des avantages provenant de l'exploitation du territoire et des ressources; et 3) mettent en place sans attendre des mesures et des avantages qui feront probablement partie d'un règlement. Ces suggestions découlent de la recommandation 16 du rapport de 1991 du Groupe de travail sur les revendications en C.-B. qui prescrivait aux parties, en cas d'atteinte à un intérêt susceptible de miner le processus, de négocier des accords sur les mesures provisoires, soit avant ou au cours de la négociation du traité.

Comme suite à ces recommandations, en l'an 2000, les fonctionnaires du Canada et de la C.-B. ont mis au point de nouveaux outils de négociation appelés mesures reliées aux traités (MRT) ainsi que des modalités de partage des coûts. Les MRT sont des mesures provisoires qui concernent directement les questions faisant l'objet des négociations.

Le contexte légal et politique a subi d'importants changements qui ont des incidences sur le processus de négociation de traités en C.-B. depuis l'implantation des MRT. Même si la CSC a précisé que la négociation était le meilleur moyen de régler les questions relatives aux droits ancestraux et au titre Autochtone, les tribunaux ont aussi présenté des moyens viables de remplacement des négociations. Bien que les gouvernements fédéral et provincial envisagent d'élargir leur point de vue à d'autres façons de traiter des droits des peuples Autochtones, comme énoncé à l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982*, l'opinion du Canada demeure que des traités globaux constituent le meilleur moyen de résoudre les questions liées à la propriété et à l'utilisation des terres et des ressources, ainsi que de favoriser le bien-être économique et social des collectivités Autochtones.

Le but de l'Évaluation de l'incidence des MRT est de fournir au sous-ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien (AINC) l'assurance que les MRT restent pertinentes, sont efficaces et donnent les résultats attendus. L'évaluation soutiendra le processus entourant le renouvellement de l'autorisation de contribution *Contributions aux Premières nations, à leurs organismes, aux provinces et aux tiers pour les mesures provisoires et les mesures couvertes par un traité de la Colombie-Britannique*. L'autorisation prévoit une attribution annuelle d'environ 4 millions de dollars et expire en mars 2010.

L'évaluation s'est étendue de février à août 2009. Ses résultats se fondent sur l'analyse et la triangulation des données tirées de l'examen de fichiers et de documents, d'entrevues avec des informateurs clés et de séances de groupes de consultation avec les Premières nations qui participent au processus de négociation de traités en C.-B., des fonctionnaires du gouvernement de la C.-B. et une table sélectionnée de négociation de traité.

L'évaluation soutient les conclusions suivantes concernant la pertinence, l'efficacité et le succès de l'initiative portant sur les mesures liées aux traités.

Pertinence

Les MRT ont des liens directs avec les objectifs du Ministère, ses priorités et ses principaux domaines de politique, car elles aident à l'atteinte de règlements conventionnels et permettent au Canada de participer efficacement au processus de négociation de traités en C.-B. Les MRT soutiennent la capacité, la gouvernance et le développement économique des Premières nations et, avec plusieurs tables atteignant des étapes critiques des négociations, le besoin reste grand. De plus, comme les MRT sont des mesures provisoires directement liées au processus de négociation de traités, elles sont uniques et peuvent être vue comme une contribution importante aux processus de revitalisation des traités en cours en C.-B.

Les résultats que visent les MRT concordent avec les objectifs et les méthodes du processus de négociation de traités en C.-B. puisqu'ils aident à l'atteinte de traités équitables et durables avec les Premières nations. L'évaluation permet de conclure, cependant, que la méthode utilisée pour les MRT ne permet pas de tenir compte adéquatement de la recommandation formulée dans le rapport de 1991 du Groupe de travail sur les revendications en C.-B., qui demandait un processus pour protéger et partager le territoire et les ressources avant ou durant la négociation des traités.

Rapport coût-efficacité

L'initiative des MRT a été extrêmement inefficace sur le plan des coûts, car un fort pourcentage du budget fédéral pour les MRT a été réorienté chaque année au moyen de la mise à jour annuelle des niveaux de référence afin de répondre à d'autres contraintes relatives aux revendications. Cette situation vient principalement du fait que le gouvernement de la C.-B. n'a pas prévu de fonds suffisants et en temps opportun pour contribuer aux coûts des MRT selon l'entente de partage des coûts avec le Canada. Un processus administratif exagérément complexe a aussi contribué aux coûts élevés. Les résultats de l'évaluation montrent également que, même s'il y a des ressemblances entre les activités financées par les MRT et d'autres programmes, comme l'initiative d'AINC sur le renforcement des capacités en C.-B., il y a des preuves que les MRT complètent, plutôt que dédoublent, d'autres programmes et initiatives fédérales et provinciales.

Succès

Les MRT ont aidé les Premières nations à réaliser une grande variété d'études relatives aux terres et au développement économique; elles ont financé des projets clés qui importent aux collectivités des Premières nations; et elles ont soutenu des activités de développement économique et de gouvernance. Les MRT ont réduit les lacunes en matière d'information aux tables de négociation et ont permis d'obtenir les renseignements sans augmenter davantage les prêts aux Premières nations. Même si on ne peut pas dire que les MRT ont accéléré le processus de négociation de traités, on a constaté que les travaux exécutés grâce aux MRT ont contribué à maintenir l'élan à la table de négociation.

Cependant, l'initiative des MRT n'a pas atteint son plein potentiel et ses résultats souffrent grandement de la sous-utilisation des ressources attribuées. En utilisant seulement 23 % des fonds admissibles de niveau 1 et 14 % de ceux de niveau 2, l'initiative des MRT a été incapable d'atteindre les résultats attendus à sa création. De plus, on craint que les MRT n'aient permis qu'une protection limitée des terres pour les Premières nations; qu'elles aient été parfois mises en œuvre de façon isolée, sans considération stratégique des besoins des tables de négociation et des besoins de préparation des Premières nations à l'application des traités; qu'elles n'aient pas tiré pleinement parti des occasions d'effet de levier avec d'autres structures et mécanismes; et qu'elles n'aient pas fait participer adéquatement les Premières nations au processus des MRT.

On recommande à AINC de :

1. Concevoir une nouvelle initiative des MRT qui soit stratégique et efficace, et qu'elle satisfasse les besoins des Premières nations de la C.-B. participant aux négociations de traités. Cela devrait inclure l'élimination du partage des coûts avec le gouvernement de la C.-B. pour les MRT de niveau 1, la simplification des processus administratifs et l'utilisation de l'effet de levier, si possible, qu'offrent les mécanismes actuels du gouvernement fédéral, du gouvernement provincial et de l'industrie afin d'aider à l'atteinte des objectifs des MRT. Les MRT devraient rester directement liées au processus de négociation de traités en C.-B. et soutenir le processus élargi de revitalisation des discussions sur les traités.
2. Faire participer la Commission des traités de la C.-B. (CTCB), le Sommet des Premières nations et les autres ministères fédéraux concernés à la conception et à la mise en œuvre d'une initiative des MRT renouvelée. Cela devrait commencer en réexaminant la recommandation 16 du rapport de 1991 du Groupe de travail sur les revendications en C.-B.
3. Mettre en place une initiative renouvelée des MRT où les négociateurs des Premières nations participent davantage à la sélection et à la conception de l'activité des MRT. Cela devrait comprendre des communications améliorées à propos de l'ensemble complet des outils de MRT disponibles.
4. Favoriser un climat de partage de l'information et de collaboration au sujet des MRT afin d'aider au partage des meilleures pratiques et à la réduction du dédoublement d'effort.

5. Concevoir et implanter une stratégie de mesure du rendement (MR) pour l'initiative renouvelée des MRT qui comprend la collecte de données qualitatives et quantitatives sur l'atteinte des résultats. Les données pour soutenir la stratégie de MR devraient inclure des réactions des Premières nations au moyen d'une enquête annuelle sur les MRT semblable à celle du négociateur fédéral en cours.

Réponse de la direction/plan d'action

Évaluation de l'incidence des mesures reliées aux traités : Projet de programme : 0803
Secteur : Traités et gouvernement autochtone

Recommandation 1	Suivi	Gestionnaires responsables	Date d'exécution prévue
<p>Concevoir une nouvelle initiative des MRT qui soit stratégique et efficiente, et qu'elle satisfasse les besoins des Premières nations de la C.-B. participant à la négociation de traités.</p> <p>Cela devrait inclure l'élimination du partage des coûts avec le gouvernement de la C.-B. pour les MRT de niveau 1, la simplification des processus administratifs et l'utilisation de l'effet de levier, si possible, qu'offrent les mécanismes actuels du gouvernement fédéral, du gouvernement provincial et de l'industrie afin d'aider à l'atteinte des objectifs des MRT.</p> <p>Les MRT devraient rester directement liées au processus de négociation de traités en C.-B. et soutenir le processus élargi de revitalisation des discussions sur les traités.</p>	<p>Sollicitation de l'approbation des corrections apportées à l'initiative des MRT, y compris de nouveaux types de MRT qui répondent mieux aux besoins des tables de négociation dans le processus des traités de la C.-B.; élimination de l'obligation de partager les coûts à 50 %, pour chaque projet, avec le gouvernement de la C.-B. pour les MRT de niveau 1, ce qui permet au Canada de réaliser des partenariats plus stratégiques avec d'autres projets provinciaux et fédéraux; et élaboration pour les MRT d'un processus administratif plus efficace et simplifié, conforme à la Politique sur les paiements de transfert du Conseil du Trésor.</p>	<p>Directeur général, Traités et gouvernement autochtone – Négotiations (Ouest) (TGA-NO)</p>	<p>Avril 2010</p>

Recommandation 2	Suivi	Gestionnaires responsables	Date d'exécution prévue
<p>Faire participer la CTCB, le Sommet des Premières nations et les autres ministères fédéraux concernés à la conception et à la mise en œuvre d'une initiative des MRT renouvelée. Cela devrait commencer en réexaminant la recommandation 16 du rapport de 1991 du Groupe de travail sur les revendications en C.-B.</p>	<p>On continue à faire participer le gouvernement de la C.-B., le Sommet des Premières nations et les autres ministères fédéraux concernés à la conception d'une initiative des MRT renouvelée.</p> <p>Discussions entamées avec la CTCB et le Sommet des Premières nations concernant les conclusions essentielles de l'évaluation des incidences des MRT, les révisions prévues de l'initiative des MRT et les questions liées à la réponse fédérale à la recommandation 16 du rapport de 1991 du Groupe de travail sur les revendications en C.-B.</p>	<p>Directeur général, TGA-NO</p>	<p>Janvier 2010</p>

Recommandation 3	Suivi	Gestionnaires responsables	Date d'exécution prévue
<p>Mettre en œuvre une initiative renouvelée des MRT où les négociateurs des Premières nations participent davantage à la sélection et à la conception de l'activité des MRT. Cela devrait comprendre des communications améliorées à propos de l'ensemble complet des outils de MRT disponibles.</p>	<p>Mise en œuvre d'une initiative renouvelée des MRT ayant les attributs prévus suivants :</p> <p>1. Les négociateurs des Premières nations participeront à l'élaboration du projet MRT à l'étape des recommandations des MRT Niveau 1 afin d'assurer que le MRT réponde au besoin établi par la table de négociation et qu'il soit possible pour la Première nation de le mettre en oeuvre.</p> <p>Nota : les MRT de niveau 2 conserveront leur forme actuelle, en raison de l'obligation de convenir d'un partage des coûts entre la C.-B. et le Canada avant de négocier une MRT de niveau 2 avec une Première nation.</p> <p>2. Création d'un processus de communication au sujet des MRT qui soit plus ouvert et transparent pour toutes les parties aux négociations. Un exemple : inclure des informations générales concernant les MRT sur le site Web de la CTCB et y ajouter un lien à une page Web, administrée par AINC, qui contienne des renseignements sur les MRT (lignes directrices et critères pour les programmes, conseils pratiques, informations sur les exigences en matière de rapports, etc.)</p>	<p>Directeur général, TGA-NO</p>	<p>1. Mai 2010 2. Juin 2010</p>

Recommandation 4	Suivi	Gestionnaires responsables	Date d'exécution prévue
Favoriser un climat de partage de l'information et de collaboration au sujet des MRT afin d'aider au partage des meilleures pratiques et à la réduction du dédoublement d'effort.	<p>1. Encouragement continu à un processus de communication plus ouvert et transparent au sujet des MRT pour toutes les parties aux négociations. Dans ce scénario, les informations sur les MRT affichées sur le site d'AINC sont ici encore une option viable.</p> <p>2. Sous réserve de la disponibilité de fonds, le Canada étudiera la possibilité de forums où les Premières nations, le Canada et la C.-B. puissent participer à une table ronde ou à un groupe de concertation.</p>	Directeur général, TGA-NO	<p>1. Juin 2010</p> <p>2. Avril 2011 * à chaque deux ans qui suit</p>

Recommandation 5	Suivi	Gestionnaires responsables	Date d'exécution prévue
Concevoir et implanter une stratégie de MR pour l'initiative renouvelée des MRT qui comprend la collecte de données qualitatives et quantitatives sur l'atteinte des résultats. Les données pour soutenir la stratégie de MR devraient inclure des réactions des Premières nations au moyen d'une enquête annuelle sur les MRT semblable à celle du négociateur fédéral en cours.	<p>1. Conception et mise en œuvre d'une stratégie de MR, comprenant des indicateurs du rendement et un modèle logique, à l'appui de l'initiative renouvelée des MRT.</p> <p>2. On demandera aux négociateurs (aussi bien fédéraux que des Premières nations) de remplir périodiquement un questionnaire d'évaluation des MRT, dont les résultats seront utilisés dans les rapports annuels d'évaluation du rendement des MRT.</p>	Directeur général, TGA-NO	<p>1. 1^{er} avril 2010</p> <p>2. 1^{er} avril 2011</p>

1. Introduction

1.1 Vue d'ensemble

Le but de l'Évaluation de l'incidence des mesures reliées aux traités (MRT) consiste à fournir au sous-ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien (AINC) l'assurance que les MRT demeurent pertinentes, sont efficaces et donnent les résultats attendus. L'évaluation soutiendra le processus de renouvellement de l'autorisation de contribution intitulée *Contributions aux Premières nations, à leurs organismes, aux provinces et aux tiers pour les mesures provisoires et les mesures couvertes par un traité de la Colombie-Britannique*, qui vient à échéance en mars 2010.

1.2 Initiative des mesures reliées aux traités

Contexte

Pour aborder les questions soulevées par l'arrêt de la Cour suprême du Canada (CSC) dans l'affaire *Delgamuukw* (1997), le Canada, le gouvernement de la Colombie-Britannique (C.-B.) et le Groupe de travail du Sommet des Premières nations ont présenté en 1999 un rapport d'un groupe de travail tripartite qui faisait des recommandations sur la façon d'accélérer les négociations. Parmi celles-ci, on suggère que les parties : 1) élaborent de meilleures options pour protéger les terres et les ressources en vue des traités; 2) trouvent des moyens d'offrir aux Premières nations des avantages provenant de l'exploitation du territoire et des ressources; et 3) mettent en place sans attendre des mesures et des avantages qui feront probablement partie d'un règlement. Ces suggestions découlent de la recommandation 16 du rapport de 1991 du Groupe de travail sur les revendications en C.-B., qui prescrivait aux parties, en cas d'atteinte à un intérêt susceptible de miner le processus, de négocier des accords sur les mesures provisoires au cours de la négociation du traité ou avant¹.

Comme suite à ces recommandations, en l'an 2000, les fonctionnaires du Canada et de la C.-B. ont mis au point de nouveaux outils de négociation appelés MRT ainsi que des modalités de partage des coûts. Les MRT sont un genre de mesure provisoire reliée directement aux points du traité en négociation.

Objectifs et résultats attendus

L'objectif des MRT consiste à enlever les obstacles au progrès des tables de négociation de traité en C.-B. afin d'accélérer la conclusion de traités. Les MRT offrent un certain niveau de sécurité et de protection des intérêts des Autochtones. Les MRT sont des ententes limitées dans le temps visant à :

¹ Premières nations de la Colombie-Britannique, gouvernement de la Colombie-Britannique et gouvernement du Canada, rapport du Groupe de travail sur les revendications en Colombie-Britannique, 28 juin 1991, p. 23.

- Accélérer les négociations en effectuant des études de territoire relié aux traités, de ressources et de développement économique afin de répondre à des questions nécessaires pour faire avancer les négociations;
- Préserver les options de négociation en protégeant les territoires de la Couronne et en acquérant des territoires privés disponibles à des fins de règlement conventionnel;
- Préparer les Premières nations à mettre en œuvre le règlement conventionnel anticipé en augmentant leur rôle dans le territoire de ce règlement ainsi que les mesures de développement qui soutiennent la gouvernance; ou
- Tirer parti des occasions économiques et culturelles à saisir en temps opportun en donnant accès aux Premières nations, avant le traité, à de petites portions des avantages anticipés des traités compte tenu des contraintes financières.

Types de MRT

Les MRT se divisent actuellement en deux catégories sur la base de l'attribution des coûts. Les MRT de « niveau 1 » fournissent du financement aux Premières nations quelle que soit l'étape de négociation pour entreprendre des études sur le territoire, les ressources et l'économie, participer aux processus de gestion du territoire et des ressources et aider une Première nation à se préparer à l'autonomie gouvernementale. Le financement des MRT de niveau 1 provient à la fois du Canada et de la C.-B., au moyen d'un budget annuel des MRT qui n'a pas de rapport avec les mandats financiers du négociateur pour un ensemble particulier de négociations de traité.

Les MRT de « niveau 2 » servent à payer les coûts de protection des territoires de la province et de la Couronne en surplus en vue d'un règlement conventionnel, et d'acquisition et de réservation de territoire appartenant à des intérêts privés aux fins de règlement conventionnel. Elles permettent aussi de donner aux Premières nations qui négocient un traité l'accès à des occasions financières, économiques et culturelles à saisir en temps opportun, lesquelles occasions devraient faire partie d'un traité éventuel. Le paiement des coûts de mise en œuvre des MRT de niveau 2 provient aussi d'un budget annuel des MRT, mais ces coûts sont ajoutés à ceux d'un règlement éventuel.

Voir l'Annexe A pour des renseignements sur les outils des MRT.

Gestion

Le processus d'approbation et de mise en œuvre des MRT est géré conjointement par Traités et gouvernement autochtone–Négociations (Ouest) (TGA-NO) et le ministère des Relations et de la Réconciliation avec les Autochtones de la C.-B. Le Canada et la C.-B. partagent les coûts d'implantation des MRT, comme le précise l'entente de 2003 sur le partage des coûts entre le Canada et la Colombie-Britannique².

² L'Entente de partage des coûts 2003 entre le Canada et la C.-B. concernant le partage des coûts associés aux MRT. Par rapport au niveau 1 MRT, la majorité sont partager également, avec un type de MRT – Mesures de développement en soutien de l'autonomie gouvernementale des Premières nations – est partagé avec la C.-B. dans le rapport 60 et 40 %. Le partage des coûts pour les MRTs niveau 2 est inclus dans le partage des coûts des négociations des traités, et pas conséquent dépend du genre de MRT niveau 2 entrepris.

La structure de comité qui soutient l'initiative des MRT comprend les comités interministériels d'AINC composés des hauts fonctionnaires dont le mandat et les opérations sont directement touchés par la négociation de traité. La structure compte le Comité directeur fédéral de l'autonomie gouvernementale et des revendications globales, le Caucus fédéral et le Caucus de la C.-B. Il y a aussi des comités internes des MRT qui aident à la gestion des MRT. Ceux-ci comptent le comité des MRT, le comité des directeurs, de même que le processus de consultation bilatéral fédéral-provincial au sujet des MRT.

Bénéficiaires

Les principaux bénéficiaires de l'initiative des MRT sont les trois parties à la table de négociation, le Canada, la C.-B. et les Premières nations, puisque chaque partie a un intérêt direct dans l'objectif clé des MRT – qui est de résoudre les questions reliées aux traités sur une base provisoire et de faciliter la négociation des traités.

Financement des MRT et renouvellement

Le financement des MRT relève de l'autorisation de contribution intitulée *Contributions aux Premières nations, à leurs organismes, aux provinces et aux tiers pour les mesures provisoires et les mesures couvertes par un traité de la Colombie-Britannique*, qui vient à échéance le 31 mars 2010 avec une attribution annuelle d'environ quatre millions de dollars pour les coûts additionnels liés aux MRT (MRT de niveau 1, coûts de tenure des terres en fief simple, et les coûts des processus).

TGA-NO mène actuellement un processus de renouvellement de l'initiative des MRT en vue de rendre les MRT plus efficaces et de prendre en compte les changements survenus dans l'environnement de négociation. Ce travail se fait en lien avec le processus élargi de revitalisation des traités qui est aussi entrepris par TGA-NO.

2. Méthodologie

2.1 Portée et durée

L'évaluation a porté sur toutes les activités liées aux MRT de 2000 jusqu'à maintenant avec la contribution du gouvernement du Canada, du gouvernement de la C.-B. et des Premières nations qui participent au processus de négociation de traités. Le cadre de référence de l'évaluation a reçu l'approbation du Comité de la vérification et de l'évaluation d'AINC en septembre 2008. L'étude d'évaluation s'est terminée en février 2009, et le travail sur le terrain ayant été exécuté de mars à mai 2009.

2.2 Objectifs de l'évaluation

L'évaluation s'est concentrée sur les objectifs suivants :

- *Pertinence* : L'évaluation a cherché des indices que les MRT sont conformes aux objectifs du Ministère, demeurent pertinentes par rapport aux négociations en C.-B. et répondent de façon réaliste au besoin actuel.
- *Efficiences* : L'évaluation a cherché des indices qu'on utilise les moyens les plus appropriés et les plus efficaces d'atteindre les résultats, par rapport à d'autres façons de faire et méthodes d'exécution.
- *Succès* : L'évaluation a cherché des indices que les MRT atteignent les objectifs.

2.3 Méthodologie

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

- *Examen de la documentation* : Rapports de vérification et d'évaluation; rapports du comité permanent du Sénat; rapports de rendement d'AINC; présentations au Conseil du Trésor et mémoires au Cabinet; plans des services gouvernementaux de la C.-B.; documentation sur la nouvelle relation; rapports annuels de la Commission des traités de la C.-B. (CTCB) et documentation de la table commune et, revue de la presse.
- *Examen de fichiers* : Rapports d'évaluation du rendement des MRT; fichiers de l'administration des MRT et de TGA-NO; et exposé annuel sommaire du négociateur des MRT.
- *Entrevues de 35 informateurs clés* : AINC (n=19); autres ministères fédéraux (n=5); gouvernement de la C.-B. (n=9); CTCB. (n=1); et Sommet des Premières nations (n=1).
- *Trois groupes de discussion* : Premières nations; gouvernement de la C.-B.; et table de négociation de traités.

2.4 Gestion de projet et contrôle de la qualité

La Direction générale de l'évaluation, de la mesure du rendement et de l'examen a dirigé et géré l'évaluation conformément à sa politique sur l'engagement et à son processus de contrôle de la qualité. On a créé un groupe de travail qui comprend des représentants de TGA-NO – soutien aux négociations.

3. Contexte

Le contexte légal et politique a subi d'importants changements qui ont des incidences sur le processus de négociation de traités en C.-B. depuis l'implantation des MRT. Même si la CSC a précisé que la négociation était le meilleur moyen de régler les questions relatives aux droits ancestraux et au titre Autochtone, les tribunaux canadiens ont aussi présenté des moyens viables de remplacement des négociations. Bien que les gouvernements fédéral et provincial envisagent d'élargir leur point de vue à d'autres façons de traiter des droits des peuples Autochtones, comme énoncé à l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982*, l'opinion du Canada demeure que des traités globaux constituent le meilleur moyen de résoudre les questions liées à la propriété et à l'utilisation des territoires et des ressources, ainsi que de favoriser le bien-être économique et social des collectivités Autochtones.

3.1 Environnement légal

L'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982* a établi le cadre légal qui permettrait de traiter les revendications des Autochtones. En l'absence de termes définissant la nature et la portée de ces revendications, les tribunaux canadiens ont commencé à définir les droits ancestraux. De nombreuses causes de la CSC en matière de droit Autochtone ont des effets sur les droits prévus à l'article 35 et sur les revendications et influencent la négociation de traités³.

Ce cadre légal continue d'évoluer pendant que les négociations de traité en C.-B. progressent et il pose des défis à l'approche traditionnelle du Canada de négocier et de prendre en compte l'article 35 en :

- accroissant les attentes des Autochtones à l'égard de la valeur des revendications et des droits de l'article 35;
- limitant la conduite de la Couronne, particulièrement lorsque les revendications sont sujettes à négociation ou contestables; et
- offrant aux groupes Autochtones des voies de réparation à l'égard des revendications mentionnées à l'article 35 autrement que par la preuve des droits en cour ou par la négociation de traités.

Les cas les plus significatifs qui continuent d'influencer le processus de négociation de traités sont ceux de *Haida* et de *Taku River* (2004), dans lesquels la CSC a décidé que la Couronne pourrait avoir un devoir légal de consulter les Premières nations en ce qui a trait aux droits réclamés par les Autochtones, mais non prouvés. Les cas *Haida* et *Taku River* ont créé un autre cadre de consultation légale qui pourrait apporter des avantages immédiats et tangibles plus rapidement et à moindres coûts que les procès et les négociations de traité. Plusieurs des défis

³ Quelques exemples d'arrêts de la CSC qui influencent la nature et la portée de l'interprétation de l'article 35 de la Constitution canadienne par rapport au processus de négociation de traités en C.-B. : *Calder* (1973), *Guerin* (1984), *Sparrow* (1990), *Van der Peet, N.T. c. Smokehouse, Gladstone* (1996), *Delgamuukw* (1997), *Okanagan/Roger William* (2003), *Haida/Taku River* (2004), *Morris : Olsen* (2006) et *Kapp* (2008).

posés au processus de négociation de traités en C.-B. et à l'orientation prise par la province de la C.-B. pour gérer les droits ancestraux et le titre Autochtone, découlent de l'arrêt de la CSC.

3.2 Environnement politique

À la création de la CTCB, le processus de négociation de traités était perçu comme le seul moyen viable de traiter les questions autochtones et d'obtenir des certitudes quant à la propriété et à l'utilisation des terres et des ressources⁴. Même si le but des gouvernements fédéral et provinciaux est d'obtenir une certitude entière et finale, on reconnaît que cela risque de ne pas se révéler possible avec toutes les Premières nations de la C.-B. Tant les gouvernements fédéral que provinciaux songent à adopter un point de vue élargi qui pourrait inclure d'autres façons de gérer les droits des peuples Autochtones, comme énoncé à l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982*. Cela ressort tout particulièrement de la direction prise par le gouvernement de la C.-B.

Gouvernement de la Colombie-Britannique

Le gouvernement de la C.-B. a adopté des stratégies élargies afin d'atteindre une certitude pratique sur les territoires et les ressources et de gérer la question du titre et des droits ancestraux. En réponse à l'évolution du cadre légal à l'égard des droits ancestraux et du titre Autochtone et conformément aux recommandations du groupe de travail de 1991, le gouvernement de la C.-B. et le Conseil des leaders des Premières nations ont convenu d'une nouvelle relation basée sur les principes de la reconnaissance et du respect des Premières nations comme nations distinctes et autonomes. Dans cette politique de nouvelle relation, le gouvernement de la C.-B. reconnaît le droit des Premières nations d'atteindre l'autonomie en exerçant leur titre Autochtone. Cela comprend la réalisation de la composante économique du titre et l'exercice de leur compétence sur l'utilisation du territoire et des ressources à l'intérieur de leurs propres structures. On considère cela comme l'expression la plus profonde et claire des devoirs de la Couronne et des responsabilités antérieures à la preuve des droits ancestraux au Canada⁵. Cependant, plusieurs Premières nations de la C.-B. ont été déçues de la mise en œuvre et des résultats de la nouvelle relation.

On peut dire que cette déception s'étend à la loi proposée par le gouvernement de la C.-B., soit la loi de reconnaissance et réconciliation, qui devait établir un nouveau cadre légal pour favoriser la mise en œuvre de la nouvelle relation⁶. La proposition consistait à faire en sorte que la loi reconnaisse constitutionnellement le titre Autochtone et les droits ancestraux établis ainsi que l'établissement de règlements, de décisions partagées, d'ententes de partage des revenus et des avantages, et d'une aide à la reconstruction des nations Autochtones historiques de la C.-B. La législation proposée a fait face à une forte opposition des chefs d'entreprise et de l'industrie des ressources, qui objectaient que le gouvernement allait trop loin dans la reconnaissance du titre

⁴ La CTCB a été créée en 1992 comme organisme neutre et indépendant avec la responsabilité de faciliter la négociation de traités entre les gouvernements du Canada et de la C.-B. et les Premières nations de la C.-B. Sophie Pierre est devenue la nouvelle commissaire en chef de la CTCB en avril 2009.

⁵ Centre national de la gouvernance des Premières Nations, *Crown Consultation Policies and Practices Across Canada*, avril 2009.

⁶ Gouvernement de la C.-B., discours du Trône du 16 février 2009.

Autochtone. Les collectivités Autochtones ont aussi rejeté la loi proposée parce qu'elles s'opposaient à certains des éléments fondamentaux de cette loi, résumés dans la discussion⁷. Le gouvernement de la C.-B. continuera à consulter tous les intervenants afin de rechercher de nouvelles solutions pour atteindre la réconciliation avec les Premières nations⁸.

Dans une lettre ouverte au premier ministre de la C.-B., l'Union des chefs indiens de la C.-B. a déclaré :

De nouvelles occasions de réconciliation doivent faire surface. Les Premières nations attendent que la province prenne des engagements à l'égard du titre Autochtone, y compris nos lois et compétences, du partage des terres, des ressources et des avantages obtenus des terres et des ressources, et du traitement des interférences passées et présentes⁹. [traduction]

Actuellement, le gouvernement de la C.-B. négocie des ententes d'accommodement avec les Premières nations, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur du processus de négociation de traités. Cela a permis à la province de la C.-B. de gérer les risques légaux en attendant que les questions de territoires et d'autres ressources fassent l'objet d'accords définitifs. Les ententes d'accommodement comprennent des ententes d'engagement stratégique; des ententes de développement économique communautaire; des ententes de partage des revenus; des ententes sur les possibilités d'affaires offertes par la forêt et les chaînes de montagnes; des ententes de gestion mixte; et des ententes d'utilisation mixte du territoire. Ces ententes ont apporté des résultats tangibles aux Premières nations qui participent au processus de négociation de traités, incluant la protection des intérêts des Autochtones dans les domaines traditionnels revendiqués durant les négociations en attente d'accords définitifs.

Plus récemment, le gouvernement de la C.-B. a entrepris de conclure des traités progressifs (TP) avec les Premières nations. Les TP permettent de tirer profit des avantages à l'avance afin d'accélérer la négociation, de satisfaire le besoin de consultation provinciale et de profiter des intérêts liés aux arrangements. Les TP consistent habituellement en des transferts de terres en fief simple et en des paiements en espèces, mais ils peuvent inclure des paiements de partage de revenus ou des tenures forestières. Le gouvernement de la C.-B. propose d'adopter une approche mixte fédérale-provinciale à l'égard des TP. Jusqu'ici, le Canada a accepté de partager les coûts d'éléments particuliers des TP au cas par cas une fois le traité conclu, mais le Canada examine comment il pourrait participer plus pleinement à ces ententes.

Gouvernement du Canada

L'approche du Canada a consisté à viser des ententes finales concernant les traités, les droits ancestraux et l'autonomie gouvernementale au moyen d'accords définitifs et globaux. Cette

⁷ Document de travail intitulé *Discussion Paper on Instructions for Implementing the New Relationship* publié le 19 février 2009.

⁸ Le premier ministre Gordon Campbell a été réélu premier ministre de la C.-B. en mai 2009 en proposant de construire de nouveaux partenariats avec les Premières nations.

⁹ Union des chefs indiens de la C.-B., lettre ouverte sur la mise en œuvre de la nouvelle relation et le projet de loi, 30 juillet 2009.

méthode actuelle correspond à la politique sur les revendications globales et au droit inhérent des peuples Autochtones à l'autonomie gouvernementale. Les objectifs clés du gouvernement fédéral à l'égard du règlement des revendications et de l'atteinte de certitude sont toujours valables, car il est préférable de régler les droits ancestraux en suspens par la négociation plutôt qu'en cour. Cependant, la politique du gouvernement fédéral n'est plus considérée comme en avance sur la jurisprudence en accordant la certitude par rapport aux droits ancestraux.

Il y a des pressions concernant les mandats de négociation de traités et les processus d'adaptation aux changements dans le domaine légal, et le Canada reconnaît qu'il y a beaucoup d'incertitude au sujet de la portée, du contenu et des limites des droits d'un groupe particulier d'Autochtones qui sont reconnus et affirmés dans l'article 35. Comme ce cadre légal fournit de nombreuses options et démarches politiques pour traiter les revendications territoriales, AINC, avec ses partenaires gouvernementaux et Autochtones, explore des façons pratiques de faire face à ces contraintes.

Le Canada reconnaît que ce ne sont pas toutes les Premières nations de la C.-B. qui désirent poursuivre les négociations de traité et a mis au point d'autres outils pour aider les Premières nations à mieux gérer leurs territoires et leurs ressources, et à rechercher le développement économique et communautaire. Ces outils comprennent la *Loi sur la gestion des terres des Premières nations*, la *Loi sur le pétrole et le gaz des terres indiennes* et la *Loi sur le développement commercial et industriel des Premières nations*.

3.3 Environnement des traités en Colombie-Britannique

Environ 60 Premières nations participent au processus actuel de négociation de traités. Les négociations de traité en C.-B. se fondent sur 19 engagements de la part du Canada, de la C.-B. et du Sommet des Premières nations, comme le résume le rapport de 1991 du Groupe de travail sur les revendications en C.-B. :

Le groupe de travail est d'avis que le processus de négociation pour établir une nouvelle relation sera positif pour les Premières nations et pour les citoyens de la Colombie-Britannique et du Canada. Le statu quo a été coûteux. De l'énergie et des ressources ont été dépensées en batailles légales et en d'autres stratégies. C'est le temps de consacrer ces ressources et cette énergie à la négociation d'une relation constructive. Le groupe de travail recommande que 1) les Premières nations, le Canada et la Colombie-Britannique établissent une nouvelle relation fondée sur la confiance, le respect et la compréhension mutuels – au moyen de négociation politique¹⁰. [traduction]

Quand le processus de négociation de traités en C.-B. a été établi, en 1992, le gouvernement du Canada s'attendait à ce que toutes les revendications soient réglées en l'an 2000. Même si le processus de négociation de traités en C.-B. est offert à toutes les Premières nations de la province, 46 % de toutes les bandes visées par la *Loi sur les Indiens* en C.-B. ne participent pas actuellement à la négociation de traité. Parmi les participants, la majorité des tables, soit 85 %, en sont à l'étape précédant l'entente de principe, et environ le tiers de toutes les tables ne font

¹⁰ Premières nations de la Colombie-Britannique, gouvernement de la Colombie-Britannique et gouvernement du Canada, rapport du Groupe de travail sur les revendications en Colombie-Britannique, 28 juin 1991, p. 8.

aucun progrès de négociation. Même si la situation progresse, avec quatre accords définitifs et huit ententes de principe prévus d'ici 18 mois, à ce jour seulement deux accords définitifs ont abouti : l'accord définitif Tsawwassen, qui est entré en vigueur le 3 avril 2009, et la *Loi sur l'Accord définitif des Premières nations Maa-nulth*, qui a reçu la sanction royale le 18 juin 2009¹¹. Ce manque général de progrès et les coûts associés inquiètent les trois parties¹². Selon la CTBC :

Des progrès sont accomplis, mais à un rythme beaucoup trop lent, malgré l'investissement considérable que le processus implique. Les attentes des premières nations quant à l'issue des négociations de traités semblent être beaucoup plus grandes que ne le laissent actuellement espérer le gouvernement du Canada ou celui de la C.-B. Cela est inquiétant et devrait préoccuper tous les Britanno-colombiens. En ne réglant pas la question territoriale par voie de négociations, on risque de voir de plus en plus d'actions en justice et d'affrontements. La négociation de traités doit être encouragée. Il nous faut réussir¹³.

Comme il reste incertain qu'on puisse continuer à maintenir l'élan actuel, l'énoncé suivant de la vérificatrice générale du Canada en 2006 conserve toute sa pertinence.

Les progrès restent lents, et il existe un risque que l'évolution du contexte juridique, économique et politique dans lequel les négociations se déroulent diminue l'utilité du processus de négociation des traités sous sa forme actuelle. À ce point-ci, nous croyons qu'il continuera d'être difficile d'en arriver à la signature de traités avec la plupart des Premières nations de la Colombie-Britannique au moyen du processus de négociation actuel. Selon nous cependant, les négociations restent une façon efficace pour les parties d'instaurer une nouvelle relation et de régler leurs revendications¹⁴.

Cependant, des efforts se font pour améliorer et revitaliser le processus de négociation de traités. En 2008, les Premières nations de la C.-B. et les gouvernements du Canada et de la C.-B. ont établi une table commune pour réagir aux obstacles que rencontrent les négociations de traité. Le suivi de la discussion à la table commune a eu lieu en août 2009. Les Premières nations demandent des changements aux mandats de négociation fédéral et provincial dans six domaines clés perçus comme des obstacles au progrès : reconnaissance et certitude; statut constitutionnel des terres; partage de la prise de décision; gouvernance; relations fiscales et taxation; et pêches. Le travail pour résoudre les questions de la table commune continuera au moyen du processus de la table concernant les principes.

¹¹ L'Accord définitif Nisga'a, qui n'a pas été signé en vertu du processus des traités de la C.-B., est entré en vigueur en mai 2000.

¹² Selon le rapport de vérification du Bureau du vérificateur général du Canada, jusqu'à 2006, le Canada a consacré 426 millions de dollars au processus de négociation de traités en C.-B. sous forme de prêts aux Premières nations. Selon le rapport de juillet 2008 de l'Institut Fraser, les dépenses incomplètes, mesquines et onéreuses pour la négociation de traité jusqu'à la fin de 2008-2009, en incluant les coûts pour le Canada, la C.-B. et les Premières nations, s'élèvent à 1 164 millions de dollars.

¹³ Commission des traités de la Colombie-Britannique, rapport annuel de 2008, p. 1.

¹⁴ Rapport de la vérificatrice générale du Canada, chapitre 7 : La participation du gouvernement fédéral au processus des traités de la Colombie-Britannique, novembre 2006, p. 3.

Même si un examen approfondi du processus de négociation de traités en C.-B. dépasse la portée de cette évaluation, les questions clés ayant des incidences sur le progrès comprennent :

- *Dettes des Premières nations* : les prêts remboursables des Premières nations sont estimés à 318 millions de dollars à la fin de l'exercice de 2007-2008¹⁵. On estime que certaines Premières nations de petite taille ont des dettes de prêts dont le montant s'approche du transfert de capitaux dans une entente globale.
- *Capacité* : Les capacités des Premières nations varient pour négocier et mettre en œuvre des traités.
- *Solutions de rechange au traité* : Des ententes de consultation et d'accommodement avec le gouvernement et l'industrie fournissent aux Premières nations des solutions de rechange par rapport aux traités.
- *Jurisprudence en évolution* : Compte tenu de la jurisprudence récente, des Premières nations mettent en doute les avantages de conclure un traité par rapport à engager un procès.
- *Revendications qui se chevauchent* : Les revendications territoriales qui se chevauchent présentent un obstacle important au rétablissement du titre Autochtone et des droits ancestraux. La consultation des Premières nations ayant des revendications crédibles visant le titre Autochtone ou les droits ancestraux qu'un traité pourrait mettre en cause doit survenir avant l'entrée en vigueur du traité.
- *Perception de mandats fédéraux limités* : Les Premières nations participant au « Unity Protocol » ne sentent pas que le gouvernement du Canada a le mandat de traiter les questions clés soulevées à la table commune de discussion¹⁶.
- *Mandat des pêches* : Le ministère des Pêches et des Océans termine son examen des pêches sur la côte Ouest, mais l'absence de mandats pour les pêches a retardé les négociations.

¹⁵ CTBC, rapport annuel de 2007, p. 39.

¹⁶ Le « Unity Protocol Group » (qui regrouperait 60 Premières nations) demande des modifications fondamentales au processus de négociation de traités en C.-B.

4. Constatations de l'évaluation — Pertinence

L'évaluation a cherché des indices que les MRT sont conformes aux objectifs du Ministère, demeurent pertinentes par rapport aux négociations en C.-B. et répondent de façon réaliste au besoin actuel. L'évaluation amène à conclure que les MRT ont des liens directs avec les objectifs du Ministère, ses priorités et ses principaux domaines de politique, car elles aident à l'atteinte de règlements conventionnels, et permettent au Canada de participer efficacement au processus de négociation de traités en C.-B. Les MRT soutiennent la capacité, la gouvernance et le développement économique des Premières nations, et avec plusieurs tables atteignant des étapes critiques de négociations, les MRT demeurent un grand besoin. De plus, comme les MRT sont des mesures provisoires directement liées au processus de négociation de traités, elles sont uniques et on peut les voir comme une contribution importante aux processus de revitalisation des traités en cours en C.-B.

Les résultats que doivent atteindre les MRT concordent avec les objectifs et les méthodes du processus de négociation de traités en C.-B. puisqu'ils aident à la conclusion de traités équitables et durables avec les Premières nations. L'évaluation montre cependant que la méthode utilisée pour les MRT ne permet pas de tenir compte adéquatement de la recommandation du rapport de 1991 du Groupe de travail sur les revendications en C.-B. et de l'examen tripartite de 1999, qui demandait un processus pour protéger, et partager le territoire et les ressources avant ou durant la négociation des traités.

Même si les MRT demeurent un outil de grande pertinence à la table de négociation, elles doivent être actualisées pour refléter les changements à l'environnement légal et politique en C.-B., de même que les besoins changeants aux tables de négociation à mesure qu'elles avancent dans le processus de négociation de traités. Des modifications à l'initiative des MRT devraient aussi fournir des occasions pour le Canada de mieux travailler avec le gouvernement de la C.-B. en soutenant les processus et les initiatives qui rendent possible la protection du territoire et des ressources en vue d'un règlement conventionnel.

4.1 Liens avec les objectifs, les politiques et les priorités du Ministère

Les indices obtenus de l'évaluation démontrent que les MRT ont des liens étroits avec les objectifs, les politiques et les priorités du Ministère, car elles soutiennent directement la participation du Canada au processus de négociation de traités.

Lien avec l'architecture des activités de programme du Ministère

Les négociations visant les revendications et l'autonomie gouvernementale contribuent grandement au mandat global d'AINC. Les MRT sont reliées à l'activité de programme *Les relations de coopération* sous le résultat stratégique *Le gouvernement*, tel que le résume l'architecture des activités de programme.

Lien avec les priorités du gouvernement fédéral

Obtenir des règlements conventionnels

Les MRT aident à obtenir des règlements conventionnels et la certitude concernant la propriété et la gestion des territoires et des ressources qui est créée par ce processus et reste une priorité du gouvernement du Canada. Le règlement des revendications territoriales, de la gouvernance et de l'autonomie gouvernementale est actuellement l'un des cinq domaines de haute priorité d'AINC¹⁷. Le cadre politique du Canada pour s'occuper des droits ancestraux et des droits issus des traités comprend la politique de revendication territoriale globale et la politique des droits inhérents.

Soutien au développement économique

Durant le processus de négociation de traités, les MRT servent à déterminer les occasions économiques qui peuvent rapidement fournir des avantages tangibles aux Premières nations. De plus, les MRT aident à obtenir des accords de traité qui en fin de compte fourniront une base économique accrue et contribueront aux économies nationales et régionales. D'après une analyse économique réalisée par Grant Thornton pour la CTBC, le règlement conventionnel demeure un net avantage positif financièrement et économiquement pour la C.-B.¹⁸. De plus, le soutien des activités de développement économique au moyen des MRT contribue au nouveau *Cadre fédéral pour le développement économique des Autochtones*¹⁹.

Renforcer la capacité des Premières nations et la gouvernance

Des systèmes et des institutions de gouvernance efficaces pour les Premières nations servent de fondement nécessaire au développement économique et au bien-être général communautaire. Les MRT encouragent la bonne gouvernance et le développement de la capacité afin que les Premières nations soient préparées à l'autonomie gouvernementale. Les MRT qui soutiennent le renforcement de la capacité des Premières nations peuvent aussi contribuer aux objectifs du processus de planification communautaire globale de la région de la C.-B.²⁰

4.2 Correspondance avec les objectifs et l'approche du processus de négociation de traités en C.-B.

Les résultats que les MRT se proposent d'obtenir correspondent aux objectifs et aux modalités du processus de négociation de traités, car les MRT soutiennent le règlement en temps opportun des revendications territoriales de la C.-B. au moyen de traités négociés. Cependant, l'évaluation a trouvé des indices que l'initiative des MRT n'a pas traité de façon satisfaisante les recommandations du rapport du groupe de travail de 1991 et de l'examen tripartite de 1999 pour lesquelles elle a été conçue.

¹⁷ AINC et Commission canadienne des affaires polaires, Budget des dépenses de 2009-2010, Rapport sur les plans et les priorités, 2009.

¹⁸ Commission des traités de la Colombie-Britannique, *An Update to the Financial and Economic Analysis of Treaty Settlements in British Columbia*, mars 2004.

¹⁹ Gouvernement du Canada, *Cadre fédéral pour le développement économique*, 2009.

²⁰ AINC, Guide de la PCG, *La planification communautaire globale pour les Premières nations de la Colombie-Britannique*, août 2006.

Comme le précise le rapport de 1991 du Groupe de travail sur les revendications en C.-B. :

*Les négociations de traité en Colombie-Britannique devraient vraisemblablement prendre du temps. Par conséquent, les parties doivent équilibrer leurs intérêts opposés tant que ces négociations ne sont pas conclues. Une méthode consiste à utiliser des ententes de mesures provisoires.... Les ententes de mesures provisoires peuvent avoir des effets sur la gestion et l'utilisation des territoires, de la mer et des ressources, et sur la création de nouveaux champs d'intérêt. Elles peuvent faciliter l'accès aux ressources et à leur développement, ce qui est souvent un moyen utile d'aborder une question litigieuse d'une manière préliminaire et expérimentale ou de fournir une transition pour la mise en œuvre du traité²¹. **Le groupe de travail recommande que : 16. Les parties négocient des ententes de mesures provisoires avant ou durant les négociations de traité quand un intérêt est mis en cause et pourrait ainsi nuire au processus.** [traduction]*

À la suite de l'arrêt *Delgamuukw* (1997) de la CSC, le Canada, la C.-B. et le Sommet des Premières nations ont entrepris un examen tripartite du processus de négociation de traités en C.-B. et produit un rapport en 1999. La recommandation centrale de l'examen demandait aux Premières nations, au Canada et à la C.-B. de déplacer l'accent vers la construction de traités progressifs étalés dans le temps de sorte qu'à la signature du traité final, les nouvelles relations nécessaires au succès seront déjà amplement en place. Des outils pour faciliter cette gradation pourraient comprendre la protection des territoires et des ressources; l'acquisition de territoires et de ressources; l'accès des Premières nations aux territoires et aux ressources; la participation des Premières nations à la gestion et à la planification des territoires et des ressources; des arrangements de gouvernance; des activités et des ressources culturelles; des accords fiscaux; et des initiatives de développement économique²².

Dans l'évaluation de 2001 du processus de négociation de traités, la CTBC déclare que :

Dans le passé, la Commission des traités s'est opposée au Canada et à la C.-B. devant leurs hésitations à négocier des mesures provisoires. L'incapacité pendant plusieurs années d'arriver à des mesures provisoires de protection de ses intérêts dans le bassin hydrographique de Pavilion Creek a été un facteur important dans le retrait de la Première nation Ts'kw'aylaxw du processus de négociation de traités. Plus récemment, sous la pression de l'industrie, quelque 60 ententes ont été signées. Une seule de celles-ci était une entente de protection du territoire...²³

Par 2006, comme le rapporte la vérificatrice générale du Canada, les Premières nations qui participent au processus de négociation de traités en C.-B. demeurent insatisfaites des mesures provisoires :

²¹ Premières nations de la Colombie-Britannique, gouvernement de la Colombie-Britannique et gouvernement du Canada, rapport du Groupe de travail sur les revendications en Colombie-Britannique, 28 juin 1991, p. 23.

²² Commission des traités de la Colombie-Britannique, *Report of the Tripartite Working Group, Improving the Treaty Process*, mai 2002.

²³ Commission des traités de la Colombie-Britannique, Rapport annuel *Regard sur le passé, regard vers l'avenir*, 2001, p. 11.

*Peu de mesures ont été prises pour différer l'exploitation des ressources dans les territoires revendiqués ou protéger celles-ci pendant que les négociations se poursuivent*²⁴.

La question de la protection du territoire demeure un aspect très important de la négociation de traités. Depuis l'introduction des MRT en l'an 2000, on compte huit MRT qui ont protégé 33 534 hectares de terres de la Couronne et sept MRT qui ont permis l'acquisition de 655 hectares de territoire en fief simple. Malgré cela, bon nombre d'informateurs clés du gouvernement fédéral, du gouvernement provincial et des Premières nations maintiennent que les traités progressifs du gouvernement de la C.-B. doivent mieux soutenir la recommandation du rapport du groupe de travail sur la protection du territoire que l'initiative des MRT.

4.3 Besoin continu

L'évaluation a montré que les MRT et leurs résultats attendus sont grandement nécessaires. Les participants au groupe de discussion des Premières nations ont exprimé un besoin continu d'accélérer les négociations, de préserver les choix de négociation, d'aider à la préparation de la mise en œuvre des règlements anticipés, et de tirer parti des occasions à saisir en temps opportun. La CTBC des traités de la C.-B. affirme :

*Un domaine où la Commission des traités persiste à voir un potentiel de progrès aux tables de négociation de traité individuel se trouve dans les mesures provisoires. Il continue à y avoir un besoin de plus d'ententes de mesures provisoires plus tôt dans le processus de négociation de traités et ces ententes ont besoin d'être liées de façon plus stratégique avec les négociations de traité*²⁵. [traduction]

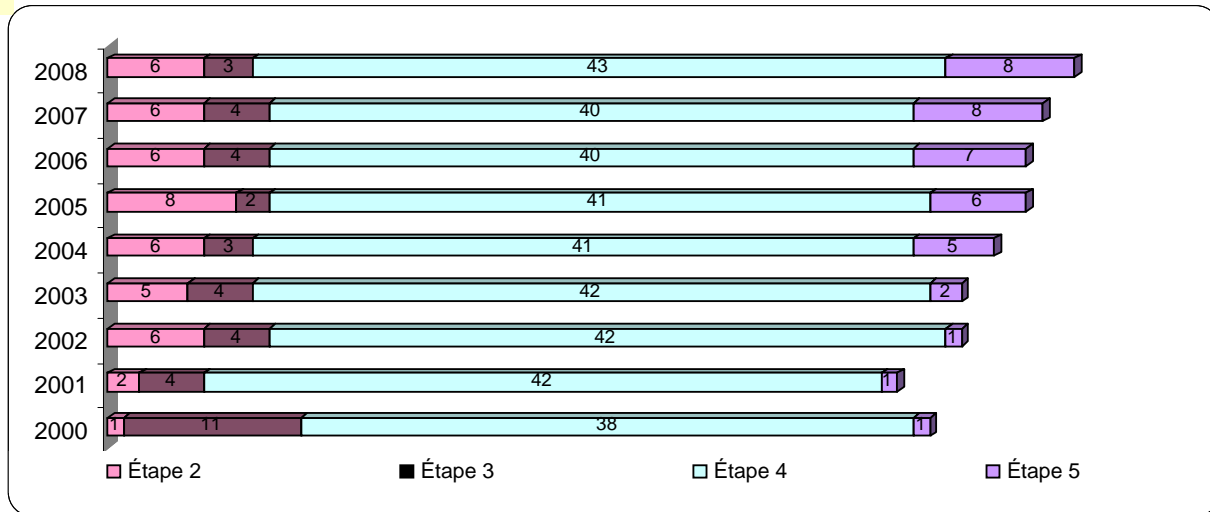
La grande majorité des tables de négociation en C.-B. ont atteint l'étape 4 sur 6 du processus de négociation de traités²⁶. À la quatrième étape, les parties entament des négociations de fond en vue de parvenir à une entente sur chacun des sujets qui constitueront l'assise du traité final. Les tables actuellement à l'étape 4 participent au processus de négociation de traités depuis 12 ans en moyenne. Le Tableau 1 illustre que le besoin demeure d'un outil, tel que les MRT, pour soutenir les négociations et aider les tables à passer de l'étape 4 : *Négociation d'une entente de principe* à l'étape 5 : *Négociation d'achèvement du traité* et ensuite à l'étape 6 : *Mise en œuvre du traité*.

²⁴ Canada, Rapport de la vérificatrice générale du Canada, *La participation du gouvernement fédéral au processus des traités de la Colombie-Britannique – Affaires indiennes et du Nord Canada*, chapitre 7, novembre 2006, p. 10.

²⁵ Rapport annuel de la Commission des traités de la C.-B. de 2008, p. 5.

²⁶ Les six étapes du processus de la commission des traités de la C.-B. : Étape 1 : Déclaration d'intention de négocier; Étape 2 : Ouverture à négocier; Étape 3 : Négociation d'une entente-cadre; Étape 4 : Négociation d'une entente de principe; Étape 5 : Négociation d'achèvement du traité; Étape 6 : Mise en œuvre du traité.

Tableau 1 : Nombre de tables de négociation en fonction des six étapes du processus de négociation de traités (2000 – 2008)²⁷



Typiquement chaque année, il y a plus de propositions de MRT que de fonds disponibles en vertu de l'entente actuelle de partage des coûts. Par exemple en 2008-2009, 14 MRT ont été entreprises, mais 11 autres ont été proposées sans être approuvées, principalement à cause du manque de fonds. Ces chiffres, cependant, ne tiennent pas pleinement compte de la demande potentielle de MRT. Des entrevues avec des informateurs clés ont montré qu'à cause du manque apparent de fonds et du processus administratif coûteux reliés aux MRT, les négociateurs ont choisi de ne pas soulever la possibilité d'une MRT à la table même si c'était applicable dans leur cas. Le gouvernement de la C.-B. voit dans les MRT un moyen pertinent et ayant le potentiel de servir, mais le processus des MRT, dans sa structure actuelle, ne répond pas à ses besoins.

La question de la sous-utilisation de l'initiative des MRT et le besoin de tenir compte des recommandations du rapport de 1991 du groupe de travail et de l'évaluation tripartite de 1999 seront traités plus loin dans ce rapport.

²⁷ Tiré des rapports annuels de la CTCB – 2000 à 2008. Ce tableau ne tient pas compte de la situation en 2009 comprenant le passage à l'étape 6 de la Première nation Tsawwassen.

5. Constatations de l'évaluation – Rapport coût-efficacité

L'évaluation a cherché des indices qu'on utilise les moyens les plus appropriés et les plus efficaces pour atteindre les résultats par rapport à d'autres façons de faire et à d'autres méthodes d'exécution. Nous nous attendions à trouver des modalités efficaces de partage des coûts entre le Canada et le gouvernement de la C.-B., une gestion de programme efficace et des indices qu'il n'y avait pas de chevauchement ou de dédoublement avec d'autres programmes.

L'évaluation a permis de conclure que l'initiative des MRT a été extrêmement inefficace sur le plan des coûts, car un fort pourcentage du budget fédéral pour les MRT a été réorienté chaque année au moyen de la mise à jour annuelle des niveaux de référence (MJANR) afin de répondre aux contraintes relatives aux revendications. La principale cause de cette situation vient du fait que le gouvernement de la C.-B. n'a pas consacré de fonds suffisants et en temps opportun pour contribuer aux coûts des MRT selon l'entente de partage des coûts avec le Canada. L'absence d'efficacité au plan des coûts provient aussi d'un processus administratif exagérément complexe. Les résultats de l'évaluation montrent aussi que, même s'il y a des points de ressemblance entre les activités financées par les MRT et d'autres programmes, comme l'initiative d'AINC sur le renforcement des capacités en C.-B., il y a des preuves que les MRT complètent, plutôt que dédoublent, d'autres programmes et initiatives fédérales et provinciales.

5.1 Ententes de partage des coûts

La plus importante cause d'inefficacité de l'initiative des MRT, à elle seule, provient directement des modalités de partage des coûts des MRT²⁸. Comme le gouvernement de la C.-B. ne réserve pas un montant analogue de ressources annuelles dans son budget de MRT et n'a pas fourni le même niveau de fonds à l'initiative que le Canada, une part importante des fonds fédéraux n'a pas été employée, tous les ans, pour l'initiative des MRT.

Le Tableau 2 illustre que le Canada a seulement dépensé :

- 22,9 % de son attribution admissible de 47 millions de dollars pour les MRT de niveau 1 (financement selon l'autorisation de contribution qui, par exemple, fournit les fonds pour des études sur l'économie, le territoire et les ressources); et
- 14,3 % de son attribution admissible de 71,5 millions de dollars pour les MRT de niveau 2 (fonds imputés aux coûts éventuels associés aux résolutions, lesquels coûts paient, par exemple, pour l'achat de terres).

²⁸ Le Canada et la C.-B. partagent les coûts d'exécution des MRT, comme le précise l'entente de 2003 sur le partage des coûts entre le Canada et la C.-B.

Il y avait un fort niveau de mécontentement parmi les fonctionnaires du Canada et du gouvernement de la C.-B. au sujet des modalités de partage des coûts mentionnées comme la faiblesse principale de l'initiative des MRT. Les constatations de l'évaluation soutiennent la conclusion que l'incapacité du Canada à dépenser ses ressources en MRT dédiées à la table de négociation de traité, comme prévu, a gravement nui au succès général de l'initiative des MRT et a entraîné des inefficiences.

Tableau 2 : Fonds attribués aux MRT et dépenses – Niveau 1 et niveau 2 (2000-2001 – 2009-2010)

Niveau 1 (pas imputé au mandat financier) ('000)

	2009-2010	2008-2009	2007-2008	2006-2007	2005-2006	2004-2005	2003-2004	2002-2003	2001-2002	2000-2001	Total 2000-2001 à 2008-2009
Attribution admissible	3 500	3 500	3 500	3 500	4 500	7 500	7 500	7 500	6 500	3 000	47 000 \$
Attribution réelle (MJANR)	5 780	4 040	5 900	3 900	3 900	s.o.	s.o.	s.o.	s.o.	s.o.	-
Dépenses réelles	s.o.	582	817	669	1 499	2 290	896	1 392	2 046	571	10 762 \$
% des dépenses sur l'attribution admissible	s.o.	16,6 %	23,3 %	19,1 %	33,3 %	30,5 %	11,9 %	18,6 %	31,5 %	19,0 %	22,9 %

Niveau 2 (imputé au mandat financier) ('000)

	2009-2010	2008-2009	2007-2008	2006-2007	2005-2006	2004-2005	2003-2004	2002-2003	2001-2002	2000-2001	Total 2000-2001 à 2008-2009
Attribution admissible	5 500	5 500	5 500	5 500	5 500	10 000	10 000	10 000	10 000	9 500	71 500 \$
Attribution réelle (MJANR)	28 925	7 175	10 825	9 500	9 325	s.o.	s.o.	s.o.	s.o.	s.o.	-
Dépenses réelles	s.o.	0	0	850	0	0	3 721	5 525	0	102	10 198 \$
% des dépenses sur l'attribution admissible	s.o.	0 %	0 %	15,5 %	0 %	0 %	37,2 %	55,3 %	0 %	1,1 %	14,3 %

Le manque de dépenses fédérales pour les MRT de niveau 1 provient directement du fait que le gouvernement de la C.-B n'a pas attribué le même niveau de ressources à l'initiative des MRT que le Canada. Les fonctionnaires du gouvernement de la C.-B. ont mentionné que ce n'était pas une priorité de prévoir des fonds pour les MRT et qu'il a à la place élaboré des ententes et des outils nouveaux avec les Premières nations qui permettent à la province de tenir compte de multiples intérêts d'une façon qui, selon eux, est plus souple et coordonnée dans l'ensemble du gouvernement²⁹. Il y avait consensus, parmi les fonctionnaires interviewés du gouvernement de la C.-B., que même s'ils jugent que les MRT sont pertinentes, le Canada devrait si possible se retirer du partage des coûts des MRT de niveau 1.

Le financement a diminué au point qu'en 2009-2010, le gouvernement de la C.-B. n'a reçu aucune autorisation de contribution pour les MRT. Il s'ensuit que le Canada est incapable de planifier et de mettre en œuvre aucune MRT de niveau 1 pour le présent exercice, même si des équipes de négociation de la C.-B. et du Canada ont fait parvenir 27 soumissions mixtes s'élevant à 800 000 \$, dont 425 000 \$ à payer par le Canada³⁰.

On a aussi mentionné que les retards à recevoir le financement des MRT causaient un problème puisque le gouvernement de C.-B. attendait souvent à la fin de l'exercice pour attribuer le financement. Cette situation n'a pas permis aux projets d'être terminés à temps et la somme limitée fournie par le gouvernement de la C.-B. est devenue périmée. En outre, chaque année, un bon pourcentage du budget pour les MRT du gouvernement de la C.-B. est attribué aux coûts de propriété foncière. Par exemple, en 2008-2009, le gouvernement de la C.-B. avait un budget pour les MRT de 573 000 \$, de cette somme, 175 000 \$ a servi aux coûts de propriété foncière pour des MRT, une somme additionnelle de 160 000 \$ a servi à terminer des projets reportés de l'année précédente, laissant ainsi un budget planifié de 238 000 \$ pour le partage des coûts avec le Canada sur de nouveaux projets de MRT.

Selon les fonctionnaires du gouvernement de Canada, le manque de dépenses pour les MRT de niveau 2 dépend de différents problèmes. D'abord, les coûts sont inclus dans la comptabilité partagée pour les traités négociés entre le Canada et la C.-B. et donc ne représentent pas une dépense immédiate pour le Canada. Deuxièmement, le Canada s'est montré réticent à mettre en œuvre, dans n'importe quelle mesure, des MRT de niveau 2 tant que les Premières nations n'ont pas signé une entente de principe traitant les points substantiels qui formeront la base du traité éventuel. Enfin, l'achat prévu de territoires en fief simple ne s'est pas produit comme on s'attendait à cause du manque de propriétés disponibles et répondant au désir des Premières nations admissibles, de l'absence de vendeur consentant et de propriétés jugées trop chères.

²⁹ Le gouvernement de la C.-B. verse d'importantes ressources, provenant de nombre de ministères du gouvernement provincial, afin de faciliter la négociation de traités. Même si le coût total de ces ententes et de ces outils nouveaux n'est pas disponible, les fonds dépensés pour des ententes de possibilités d'affaires sur la forêt et les chaînes de montagnes à elles seules atteignent environ 50 millions de dollars par année. Le coût des ententes n'est pas partagé avec le Canada, bien que le Canada partage actuellement des éléments de coût pour des ententes de traités progressifs au cas par cas.

³⁰ Durant l'évaluation, le gouvernement de la C.-B a fourni un faible niveau de financement pour les MRT qui a permis d'entreprendre quelques projets au cours du présent exercice.

Dans le cadre de l'exercice de MJANR, la région de la C.-B. a obtenu la permission d'appliquer une partie du budget en surplus à d'autres contraintes reliées aux revendications. Celles-ci comprennent, par exemple, le financement d'activités d'admissibilité et de ratification ainsi que des projets de gouvernance au moyen du Programme de développement professionnel et institutionnel (PDPI) d'AINC. Même si ce financement additionnel n'est pas consacré à des activités reliées aux MRT, il a permis à AINC de remplir des obligations dans d'autres domaines de négociation de traités pour lesquels le Ministère a des fonds limités. AINC est conscient de ces trous dans le financement et de la pression continue sur l'enveloppe des revendications.

5.2 Gestion du programme

Les indices de l'évaluation permettent de conclure que les pratiques de gestion, principalement les processus d'administration et d'approbation de l'initiative des MRT, ont dépassé la portée de ce qui était nécessaire par rapport au risque associé à l'activité de financement. Cela a gravement nui à la capacité de gestion efficace de l'initiative. Avec un temps de traitement moyen de 62 jours pour approuver une MRT, dont la valeur moyenne est de 100 000 \$, la gestion de l'initiative des MRT ne suit pas les pratiques courantes précisées dans la politique sur les paiements de transfert de 2008.

... la politique exige que les paiements de transfert soient gérés en tenant compte des risques, en maintenant un bon équilibre entre le contrôle et la souplesse, et en regroupant une combinaison appropriée de bonnes pratiques de gestion, d'administration simplifiée et d'exigences claires en matière de rendement³¹.

Il y avait un niveau élevé de mécontentement parmi les trois parties – le Canada, la C.-B. et les Premières nations – à propos du travail requis pour obtenir et administrer une MRT. On a constamment cité les processus administratifs comme une faiblesse majeure de l'initiative. Selon un négociateur d'une Première nation, une MRT a pris plus de temps et d'argent à administrer que toutes les autres initiatives ensemble. AINC trouve aussi que les MRT sont lourdes à administrer, car chaque MRT est saisie dans le système Paiements de transfert aux Premières nations et aux Inuits (PTPNI) comme une entente de financement séparée. Comme le gouvernement de la C.-B. n'a pas d'ententes séparées standard de financement avec les Premières nations, AINC a dû concevoir un modèle d'entente de financement pour satisfaire les besoins des deux parties. Cela a créé des besoins de rapports additionnels de l'entente globale de financement. Si le Canada choisit d'aller de l'avant en ne partageant plus les coûts avec le gouvernement de la C.-B. pour les MRT de niveau 1, cela permettrait d'utiliser un modèle d'entente de financement standard dans le système PTPNI qui donnerait un système de production de rapports plus cohérent et plus efficient³².

³¹ Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, *Politique sur les paiements de transfert*, 2008.

³² Pour une description détaillée du processus d'administration des MRT, voir l'évaluation provisoire des mesures reliées aux traités, Direction générale de la vérification et de l'évaluation, AINC, novembre 2005.

5.3 Chevauchement et dédoublement

L'évaluation permet de conclure que les MRT sont uniques, étant précisément liées au processus de négociation de traités, avec la possibilité de compléter, plutôt que de répéter d'autres programmes et d'autres initiatives fédérales et provinciales. De plus, comme les MRT ne sont pas fondées sur des propositions, elles ont le potentiel de répondre en temps opportun et avec souplesse à un besoin de la table de négociation de traité.

Il y a un peu de chevauchement et de dédoublement avec d'autres programmes d'AINC comme l'initiative de renforcement des capacités en C.-B. (IRCCB). L'initiative a un budget annuel de 5,5 millions de dollars et a fourni un total d'environ 40 millions de dollars aux Premières nations qui participent au processus de négociation de traités, en comparaison avec environ 20 millions de dollars provenant des MRT. L'IRCCB se concentre sur l'amélioration des capacités des Premières nations afin de les préparer aux négociations de revendications territoriales globales en augmentant la capacité des Premières nations de négocier, de mettre en œuvre et de gérer les composantes de territoire et de ressources de leurs accords de règlement actuels et futurs sur le titre ancestral. Un autre programme d'AINC est PDPI, avec un budget annuel de 1,2 million de dollars, qui est conçu pour renforcer la gouvernance chez les Premières nations et les Inuits en finançant des initiatives qui traitent des besoins dans le domaine du développement humain et institutionnel au niveau local et aux niveaux national et régional où émergent des organisations des Premières nations et des Inuits. Les deux programmes sont fondés sur des propositions et offerts aux collectivités des Premières nations et des Inuits à l'intérieur comme en dehors du processus de négociation de traités.

Les répondants du groupe de discussion des Premières nations ont fait remarquer qu'il y avait eu une mention précise de liaisons réussies MRT/IRCCB même si l'on craignait que la création d'un lien trop direct entre les MRT et d'autres programmes d'AINC compliquerait la coordination. L'évaluation a relevé des indices que d'autres programmes et initiatives, tant au fédéral qu'au provincial, complètent les MRT afin d'atteindre des résultats à la table de négociation de traité. De plus, le potentiel existe que les MRT puissent travailler en synergie avec les TP du gouvernement de la C.-B, puisqu'un TP doit normalement consister dans un transfert de territoire de la Couronne à une Première nation, et qu'une MRT de développement économique pourrait servir conjointement au soutien des activités de développement économique des Premières nations.

6. Constatations de l'évaluation – Succès

L'évaluation a cherché des indices que les MRT atteignent les objectifs prévus et, en conséquence, on s'attendrait de trouver une protection accrue des intérêts des Autochtones durant la négociation d'une entente, des occasions d'amélioration de l'économie, de la culture et de la gouvernance pour les Premières nations, moins de différence d'information aux tables de négociation de traité, du développement des ressources et de l'économie, et un processus accéléré de négociation de traités en C.-B.

L'évaluation a permis de conclure que les MRT ont aidé les Premières nations à réaliser une grande variété d'études relatives au territoire et au développement économique, ont financé des projets clés qui importent aux collectivités des Premières nations, et ont soutenu des activités de développement économique et de gouvernance. Les MRT ont réduit les écarts d'information aux tables de négociation et ont permis d'obtenir l'information sans augmenter davantage les prêts aux Premières nations. Même si on ne peut dire que les MRT ont accéléré le processus de négociation de traités, les rapports font état de l'aide apportée par le travail exécuté grâce aux MRT en maintenant l'élan à la table de négociation de traités.

Cependant, l'initiative des MRT n'a pas atteint son plein potentiel et ses résultats souffrent grandement de la sous-utilisation des ressources attribuées. En utilisant seulement 23 % des fonds admissibles de niveau 1 et 14 % de ceux de niveau 2, l'initiative des MRT a été incapable d'atteindre les résultats attendus à sa création. De plus, on craint que les MRT n'aient permis qu'une protection limitée des terres pour les Premières nations; qu'elles aient été parfois mises en œuvre de façon isolée, sans considération stratégique des besoins des tables de négociation et des besoins de préparation des Premières nations à l'application des traités; qu'elles n'aient pas tiré pleinement parti des occasions d'effet de levier avec d'autres structures et mécanismes; et qu'elles n'aient pas fait participer adéquatement les Premières nations au processus des MRT.

6.1 Ce qui s'est produit

Pour les MRT entreprises, le Tableau 3 et le Tableau 4 fournissent des renseignements sur l'activité des MRT de 2000-2001 à 2008-2009.

Pour les MRT de niveau 1 :

- 50 % des MRT entreprises (92 projets) ont consisté en études de développement du territoire, des ressources et de l'économie; et
- 30 % des autres MRT (54 projets) ont consisté en mesures de développement pour aider les Premières nations à l'autonomie gouvernementale, y compris les relations intergouvernementales, la gouvernance et le développement constitutionnel, et un autre 18 % (33 projets) pour la participation des Premières nations aux processus de gestion du territoire et des ressources à l'intérieur du territoire traditionnel revendiqué.

Pour les MRT de niveau 2 :

- Seulement deux des neuf types de niveau 2 ont servi : protection de territoires de la Couronne pour les traités sans accès des tiers, et acquisition de territoire en fief simple.

Tableau 3 : Degré d'activité des MRT de niveau 1 de 2000-2001 à 2008-2009

MRT n^o	TITRE	Nombre de MRT entreprises³³	Coûts totaux/ Coût moyen par MRT
3.1	Participation des Premières nations aux processus de gestion du territoire et des ressources dans le territoire traditionnel revendiqué	Projets totaux : 33 La plupart des projets reliés à la planification du territoire et des ressources (11) et à la gestion des pêches (12).	Coûts totaux : 4 millions de dollars (2 millions du Canada/2 millions de la C.-B.) Coût moyen par MRT : 121 172 \$
3.2	Participation des Premières nations à la gestion du territoire et des ressources sur des terres visées par le traité (TVT) anticipé	Projets totaux : 0	Coûts totaux : 0
3.3	Études de développement de l'économie, du territoire et des ressources	Projets totaux : 92 La plupart des études reliées au territoire (27), au développement économique (24) et aux pêches (18)	Coûts totaux : 10,2 millions de dollars (5,1 millions du Canada/ 5,1 millions de la C.-B.) Coût moyen par MRT : 110 900 \$
4.4	Artefacts culturels	Projets totaux : 2 Les projets avaient trait à la recherche dans les archives et au visionnement d'artefacts.	Coûts totaux : 0,07 million de dollars (0,035 million du Canada/ 0,035 million de la C.-B.) Coût moyen par MRT : 35 000 \$
5.1	Mesures de développement pour soutenir l'autonomie gouvernementale des Premières nations	Projets totaux : 54 Projets reliés aux relations intergouvernementales (17); à la gouvernance (16); à la gestion de programme/services (12) et au développement constitutionnel (8)	Coûts totaux : 5,4 millions de dollars (3,25 millions du Canada/ 2,16 millions de la C.-B.) Coût moyen par MRT : 100 000 \$
Total		Nombre total de MRT de niveau 1 : 181	Coûts totaux : 19,67 millions de dollars (10,385 du Canada/ 9,295 de la C.-B.) Coût moyen par MRT : 109 000 \$

³³ Sont incluses les MRT terminées ou en cours de réalisation.

Tableau 4 : Degré d'activité des MRT de niveau 2 de 2000-2001 à 2008-2009

MRT n°	TITRE	Nombre de MRT entreprises ³⁴	Dollars dépensés/ Territoire mis en réserve
1.1	Protection de territoires de la Couronne pour les traités sans accès des tiers	Nombre de MRT : 8	Coûts : 13,6 millions de dollars ³⁵ Superficie : 33 534,34 hectares
1.2	Protection de territoires de la Couronne pour les traités avec accès des tiers	Nombre de MRT : 0	-
1.3	Protection de territoires de la Couronne avec accès aux Premières nations	Nombre de MRT : 0	-
2.1	Option d'achat pour acquérir du territoire en fief simple	Nombre de MRT : 0	-
2.2	Acquisition de territoire en fief simple	Nombre de MRT : 7	Coûts : 9,1 millions de dollars Superficie : 655 hectares
3.4	Préparation à la mise en œuvre des composantes de territoire et de ressources	Nombre de MRT : 0	-
4.1	Paiement anticipé ou portion du transfert de capitaux	Nombre de MRT : 0	-
4.2	Accès des Premières nations aux permissions, tenures et autres actifs	Nombre de MRT : 0	-
4.3	Partage des avantages	Nombre de MRT : 0	-
Total		Nombre total de MRT de niveau 2 : 15	-

6.2 Ce qui a fonctionné

Les MRT ont aidé les Premières nations à réaliser une grande variété d'études, ont financé des projets clés qui importent aux collectivités des Premières nations, ont aidé à satisfaire les besoins d'information à la table de négociation de traité, ont soutenu le développement économique et des activités de gouvernance. Même si on ne peut dire que les MRT ont accéléré le processus de négociation de traités, les résultats de l'évaluation permettent de conclure que le travail réalisé au moyen des MRT a aidé à éliminer les obstacles aux progrès des négociations et à maintenir l'élan actuel. Les MRT ont réduit les écarts d'information aux tables de négociation et ont permis d'obtenir l'information sans augmenter davantage les prêts aux Premières nations. Même s'il est

³⁴ Sont incluses les MRT terminées ou en cours de réalisation.

³⁵ Les coûts sont inclus dans la comptabilité partagée pour les traités négociés entre le Canada et la C.-B. et donc ne représentent pas une dépense immédiate pour le Canada.

impossible de quantifier les effets globaux, puisque ce type de données n'a pas été recueilli systématiquement, il y a des signes montrant que les MRT entreprises ont eu des effets positifs dans l'ensemble sur le processus de négociation de traités.

Les Premières nations ont jugé les MRT utiles. Huit des dix participants au groupe de discussion ont classé les MRT comme « très utiles » et les deux autres comme « utiles » à mesure que le processus de négociation de traités progressait. Les participants au groupe de discussion ont utilisé, ou utiliseront, les MRT pour :

- le lancement d'études sur le territoire, les ressources et l'économie (réponse affirmative des dix participants);
- la préparation à l'autonomie gouvernementale (dix sur dix);
- la participation aux processus de gestion du territoire et des ressources (neuf sur dix);
- l'accès à des possibilités financières, économiques et culturelles à saisir en temps opportun (sept sur dix);
- la protection des territoires provinciaux et de la Couronne fédérale en surplus aux fins de règlement conventionnel (six sur dix); et
- l'acquisition et la conservation des territoires de propriété privée aux fins de règlement conventionnel (cinq sur dix).

Les négociateurs fédéraux estiment que les objectifs des MRT entreprises ont été atteints. Les résultats du sondage des négociateurs fédéraux de 2005-2006 à 2007-2008, incluant 68 projets terminés de MRT, ont montré que 86 % des négociateurs déclarent que l'objectif stratégique des MRT a été soit « pris en compte à leur satisfaction » (77 %), soit « pleinement pris en compte ou a dépassé les attentes » (9 %). Les commentaires des négociateurs fédéraux concernant les incidences des MRT comprennent :

- *... niveau grandement amélioré de participation avec les entreprises exploitant la forêt et les mines de charbon, et dans l'exploration du pétrole et du gaz que par le passé. Les relations qui étaient auparavant centrées sur les différends se sont transformées dans des engagements plus productifs en explorant des occasions mutuellement avantageuses. – MRT sur les processus de planification et de gestion de territoire et de ressources;*
- *L'intérêt et la participation des membres de la communauté dans cette MRT ont servi à attirer leur attention sur les relations entre les questions de développement des affaires et de l'emploi et celles de la santé, de l'éducation, de la formation et du développement social – MRT de planification du développement des affaires;*
- *Amélioration significative; des photos aériennes et des cartes détaillées sont des produits de la MRT partagés avec la communauté, ce qui a eu des effets positifs sur la compréhension et le soutien de la communauté pour le travail à faire – MRT sur la sélection soignée de territoire; et*
- *Forte participation de la communauté à l'élaboration du traité sur la constitution de la Première nation et sur le code des conditions pour devenir membre ont amené la ratification des deux points. – MRT d'amélioration de la gouvernance.*

Les résultats du sondage des négociateurs fédéraux et de la séance du groupe de discussion des Premières nations démontrent que les MRT peuvent aussi aider au soutien des relations intergouvernementales. Plus de la moitié des négociateurs (54 %) ont rapporté que les MRT soutiennent « l'amélioration des relations tripartites » tandis que les participants au groupe de discussion remarquent que les MRT contribuent aux grands avantages de construire des relations intergouvernementales.

L'attention des MRT a porté sur les tables de négociation en avance, car environ la moitié de toutes les MRT de niveau 1 entreprises l'ont été par sept tables de négociation aux étapes 5 et 6 du processus de négociation de traités en C.-B.

Tableau 5 : Degré d'activité de niveau 1 des MRT aux tables en avance³⁶

Table de négociation	Types de MRT	Dépenses (fédérales seulement)
Tsawwassen	Comité mixte des pêches; projet de développement communautaire; étude de développement économique et de ressources humaines; étude de parcelles de territoire; étude sur la désignation des terres; culture et héritage; recherche dans les archives et visionnement d'artefacts; étude des ressources culturelles et d'héritage; étude des relations intergouvernementales; étude des activités des programmes, des services et du gouvernement; développement constitutionnel; amélioration de la gouvernance; territoires partagés; et participation à la régie régionale.	577 761 \$
Maa-nulth / Nuu-chah-nulth	Aquaculture; animaux sauvages; participation à la gestion des ressources; évaluation des terres; culture et héritage; aquaculture des mollusques et crustacés; occasions économiques d'exploitation forestière; parcs, culture et héritage; entreprise commerciale de loisirs; développement constitutionnel; et relations intergouvernementales.	1 697 277 \$
Lheidli T'enneh	Animaux sauvages; pêches; gestion des pêches; gestion du gravier; développement économique; eau; relations intergouvernementales; programmes et services; constitution; modélisation fiscale; capacité; et gestion de projet.	881 071 \$
Sliammon	Planification de l'utilisation du territoire; pêches; entreprise commerciale de loisirs; gestion du gravier; planification de la gestion du territoire; eau; forêt; pêches, mollusques et crustacés; culture et héritage; capacité de gouvernance; relations intergouvernementales; programmes et services; et modélisation fiscale.	\$531 796 \$
Yale	Culture et héritage, connaissance traditionnel; développement économique; eau; étude de développement économique; gouvernance; relations intergouvernementales; et pêches.	330 544 \$

³⁶ Tableau préparé par TGA-NO dans le cadre des activités de renouvellement des MRT.

Yekooche	Pêches; planification de l'utilisation du territoire; occasions économiques; identification des terres; forêt; développement des affaires; directives opérationnelles concernant les pêches; gouvernance, ressources humaines; processus de gouvernance; et programmes et services.	507 389 \$
In-SHUCK-ch	Développement économique; planification de l'utilisation des terres; animaux sauvages; création de richesse; eau; accès tôt; gouvernance, programmes et services; et structure de gouvernance; pêches.	293 000 \$

6.3 Défis

L'évaluation a détecté plusieurs défis qui ont nui au succès de l'initiative des MRT.

Sous-utilisation de l'initiative : À cause des problèmes liés à l'entente de partage des coûts avec le gouvernement de la C.-B. et des processus administratifs traités au chapitre 5, seulement 23 % du financement admissible au niveau 1, et 14 % admissibles au niveau 2 ont été utilisés. En conséquence, l'initiative des MRT n'a pas été en mesure d'atteindre le niveau de résultats attendus à la création de l'initiative.

Protection limitée des territoires des Premières nations : Il y a des critiques, particulièrement de la part des Premières nations, selon lesquelles les MRT n'ont pas protégé les intérêts des Autochtones sur le plan de la protection des territoires. Des terres ne sont par rendues disponibles aux Premières nations durant le processus de négociation de traités, car les MRT ne satisfont pas les attentes de la recommandation 16 du rapport du groupe de travail. Du point de vue fédéral, la décision de partager les coûts associés aux MRT qui protège les terres MRT seulement après l'entente de principe, est basée sur une évaluation des risques et des avantages.

Mise en œuvre des MRT trop tard dans le processus de négociation de traités : Il y a des critiques selon lesquelles les MRT arrivent trop tard dans le processus. Les Premières nations aimeraient avoir accès à plus de MRT avant l'étape de l'entente de principe.

Méthode de financement des MRT perçue comme inéquitable : Même si on peut considérer comme une force le fait de cibler les MRT sur les tables en avance, les Premières nations participant à la séance du groupe de discussion ont demandé qu'AINC examine des méthodes de financement plus équitables des MRT.

Mise en œuvre des MRT de façon ad hoc : La mise en œuvre des MRT s'est faite sans planification stratégique pour soutenir la capacité des Premières nations à mettre en application le règlement conventionnel éventuel. Les MRT n'ont pas utilisé une approche cohérente pour mettre à profit d'autres structures et mécanismes des gouvernements fédéral et provincial ainsi que de l'industrie.

Manque de participation des Premières nations à la sélection des MRT : La pratique chez les négociateurs du Canada et de la C.-B. a été de mettre de l'avant une proposition de financement de MRT avec un faible ou aucun apport des négociateurs des Premières nations. Les Premières nations ont rapporté qu'ils ne connaissaient pas la suite complète des outils de MRT disponibles.

Partage limité de l'information : Il n'y a pas de structure soutenant le partage de l'information à l'égard des MRT existantes afin que les Premières nations en train d'établir une MRT puissent utiliser cette information. De plus, les Premières nations rapportent parfois avoir à faire en double les efforts de collecte d'information qui se trouve déjà aux gouvernements fédéral et provincial, et mentionnent un manque de directives sur les procédures administratives et les exigences de rapport relatives aux MRT.

Manque de capacité pour lancer des MRT : Les MRT ont tendance à mettre l'emphase sur des processus et des résultats qui dépassent parfois la capacité des Premières nations de les réaliser. Les Premières nations font mention d'une dépendance à l'égard de l'aide extérieure, y compris le recours à des conseillers. Les négociateurs fédéral et provincial remarquent que la qualité des rapports n'est pas toujours satisfaisante et que les rapports ne sont pas toujours terminés à temps.

La Direction générale de la vérification et de l'évaluation d'AINC a produit une évaluation provisoire des mesures reliées aux traités en novembre 2005. Plusieurs des questions soulevées au cours de ce processus d'évaluation conservent toute leur pertinence pour l'initiative des MRT³⁷. L'évaluation provisoire de 2005 est arrivée aux conclusions suivantes :

- On pourrait améliorer la conception de l'initiative des MRT en veillant à ce que les Premières nations participent pleinement dès la proposition initiale d'une MRT;
- On pourrait améliorer l'initiative des MRT en créant des mécanismes de communication appropriée pour les étapes de la planification et de l'exécution. Cela améliorera la compréhension des Premières nations des liens avec le processus de négociation de traités et clarifiera les avantages des MRT dans le domaine communautaire;
- On pourrait améliorer l'initiative des MRT en élargissant la stratégie de mesure du rendement pour inclure les réactions des Premières nations;
- On pourrait améliorer l'initiative des MRT en accélérant l'introduction des MRT de niveau 2;
- On pourrait améliorer l'initiative des MRT en supprimant le plafond de fait de 100 000 \$ pour les MRT de niveau 1; et
- On pourrait améliorer les perspectives de règlement conventionnel en gérant l'initiative des MRT de façon à encourager le déploiement de programmes d'autres ministères du gouvernement afin de soutenir le développement communautaire stratégique, et de créer des encouragements à la continuation des négociations et à la conclusion de traités.

³⁷ Le système de suivi du Secteur de la vérification et de l'évaluation rapporte qu'on a donné suite à toutes les recommandations de l'évaluation provisoire de 2005.

7. Conclusions et recommandations

7.1 Conclusions

L'évaluation permet d'arriver aux conclusions suivantes :

- Les MRT demeurent d'une grande pertinence pour le processus de négociation de traités en C.-B., mais elles ont besoin d'une mise à jour pour refléter les réalités actuelles;
- Les MRT ont aidé les Premières nations à réaliser une grande variété d'études relatives au développement du territoire et de l'économie; elles ont financé des projets clés qui importent aux collectivités des Premières nations; et elles ont soutenu des activités de développement économique et de gouvernance;
- Les MRT ont le potentiel de servir plus efficacement au soutien des priorités du gouvernement fédéral qui contribuent à l'autosuffisance du peuple Autochtone et aident à répondre aux besoins des Premières nations durant la négociation de traités;
- Les ententes de partage des coûts avec la C.-B et le processus administratif des MRT se sont révélées très inefficaces : en conséquence, l'initiative des MRT a été sous-utilisée et n'a pas atteint son plein potentiel; et
- On a fait la critique que l'initiative des MRT n'a pas pris adéquatement en compte la recommandation provenant du rapport du groupe de travail de 1991 pour laquelle l'initiative a été conçue.

7.2 Recommandations

On recommande à AINC de :

1. Concevoir une nouvelle initiative des MRT qui soit stratégique et efficiente et qui satisfasse aux besoins des Premières nations de la C.-B. participant à la négociation de traités. Cela devrait inclure l'élimination du partage des coûts avec le gouvernement de la C.-B. pour les MRT de niveau 1, la simplification des processus administratifs et l'utilisation de l'effet de levier, si possible, qu'offrent les mécanismes actuels du gouvernement fédéral, du gouvernement provincial et de l'industrie afin d'aider à l'atteinte des objectifs des MRT. Les MRT devraient rester directement liées au processus de négociation de traités de la C.-B. et soutenir le processus élargi de revitalisation des discussions sur les traités.
2. Faire participer la CTCB, le Sommet des Premières nations et les autres ministères fédéraux concernés à la conception et à la mise en œuvre d'une initiative des MRT renouvelée. Cela devrait commencer en réexaminant la recommandation 16 du rapport de 1991 du Groupe de travail sur les revendications en C.-B.

3. Mettre en place une initiative renouvelée de MRT où les négociateurs des Premières nations participent davantage à la sélection et à la conception de l'activité des MRT. Cela devrait comprendre des communications améliorées à propos de l'ensemble complet des outils des MRT disponibles.
4. Favoriser un climat de partage de l'information et de collaboration au sujet des MRT afin d'aider au partage des meilleures pratiques et à la réduction du dédoublement d'effort.
5. Concevoir et implanter une stratégie de mesure du rendement (MR) pour l'initiative renouvelée des MRT qui comprend la collecte de données qualitatives et quantitatives sur l'atteinte des résultats. Les données pour soutenir la stratégie de MR devraient inclure des réactions des Premières nations au moyen d'une enquête annuelle sur les MRT semblable à celle du négociateur fédéral en cours.

Annexe A – Outils actuels des MRT

MRT de niveau 1 – Source de financement : budget des MRT

MRT n°	TITRE	Description	Prérequis à la mise en œuvre
3.1	Participation des Premières nations aux processus de gestion du territoire et des ressources dans le territoire traditionnel revendiqué	Fournit aux Premières nations la participation aux processus de planification et de gestion du territoire et des ressources sur le territoire traditionnel revendiqué.	Accord-cadre (Étape 4 du processus de négociation de traités en C.-B.)
3.2	Participation des Premières nations dans la gestion du territoire et des ressources sur les TVT anticipé	Fournit aux Premières nations un rôle accru sur les terres et les ressources situées sur des terres visées par un traité anticipé	Entente de principe (Étape 5 du processus de négociation de traités en C.-B.)
3.3	Études de développement de l'économie, du territoire et des ressources	Finance des études de développement de l'économie, du territoire et des ressources dont les résultats sont à mettre à la disposition des trois parties à la négociation.	Accord-cadre (Étape 4 du processus de négociation de traités en C.-B.)
4.4	Artefacts culturels	Voit à l'identification des artefacts des Premières nations dans des collections publiques qui pourraient leur être rendus, et à la compilation de l'information s'y rapportant.	Entente de principe (Étape 5 du processus de négociation de traités en C.-B.)
5.1	Mesures de développement pour soutenir l'autonomie gouvernementale des Premières nations	Finance les Premières nations pour faciliter et accélérer les négociations vers l'autonomie gouvernementale.	Accord-cadre (Étape 4 du processus de négociation de traités en C.-B.)

MRT de niveau 2 – Source de financement : imputable au mandat financier

MRT n°	TITRE	Description	Préalable à la mise en œuvre
1.1	Protection des terres de la Couronne pour les traités sans accès des tiers	Protection des terres en surplus de la Couronne fédérale ou de la Couronne provinciale que les parties ont identifiées comme terres visées par un traité anticipé – avec ou sans accès des tiers.	Accord-cadre (Étape 4 du processus de négociation de traités en C.-B.)
1.2	Protection de territoires de la Couronne pour les traités avec accès des tiers		
1.3	Protection de territoires de la Couronne avec accès aux Premières nations	Fournit aux Premières nations accès aux terres en surplus de la Couronne fédérale ou de la Couronne provinciale au moyen de bail, permission et tenure.	Entente de principe (Étape 5 du processus de négociation de traités en C.-B.)
2.1	Option d'achat pour acquérir du territoire en fief simple	Option d'achat pour des terres en fief simple.	Accord-cadre (Étape 4 du processus de négociation de traités en C.-B.)
2.2	Acquisition de territoire en fief simple	Achète des terres en fief simple où il a un vendeur consentant et un acquéreur consentant.	Accord-cadre (Étape 4 du processus de négociation de traités en C.-B.)
3.4	Préparation à mise en œuvre des composantes de territoire et de ressources	Fournit aux Premières nations un accès avancé à une portion des fonds d'exécution du traité pour préparer les Premières nations à la mise en œuvre des composantes anticipées de territoire et de ressources.	Entente de principe (Étape 5 du processus de négociation de traités en C.-B.)
4.1	Paiement anticipé ou portion du transfert de capitaux	Avance jusqu'à 5 % du transfert de capitaux après la signature de l'accord définitif.	Accord définitif (Étape 6 du processus de négociation de traités en C.-B.)
4.2	Accès des Premières nations aux permissions, tenures et autres actifs	Fournit aux Premières nations un accès temporaire aux actifs, permissions et tenures de la Couronne fédérale ou provinciale qui, avec l'accord des trois parties, seront inclus dans un éventuel règlement conventionnel.	Entente de principe (Étape 5 du processus de négociation de traités en C.-B.)
4.3	Partage des avantages	Comprend la provision d'une part des revenus des ressources du gouvernement fédéral ou provincial en faveur d'une Première nation, y compris le partage des revenus des ressources dans des endroits en dehors des terres faisant partie d'un éventuel règlement conventionnel.	Entente de principe (Étape 5 du processus de négociation de traités en C.-B.)