



Mise en œuvre des traités modernes et des ententes sur l'autonomie gouvernementale

Juillet 2015 à mars 2018
Rapport annuel provisoire



Pour obtenir de plus amples renseignements sur les droits de reproduction, veuillez communiquer avec :
communicationspublications@canada.ca

www.canada.ca/relations-couronne-autochtones-affaires-nord
1-800-567-9604
ATS seulement : 1-866-553-0554

Catalogue: R31-34F-PDF
ISSN: 2562-9050

© Sa Majesté la Reine du chef du Canada, 2019.

Cette publication est également disponible en anglais sous le titre : Implementation of Modern Treaties and Self-Government Agreements July 2015 - March 2018 Provisional Annual Report

Table des matières

Message de la ministre	1
Sommaire	2
L'édification du Canada	3
Traités modernes	4
Ententes sur l'autonomie gouvernementale	4
PREMIÈRE PARTIE : ÉTABLIR DES RELATIONS ET EFFORTS DE COLLABORATION	6
Une relation pangouvernementale.....	6
Initiatives et efforts concertés des ministères et organismes fédéraux	7
Partenariats avec les signataires de traités modernes	8
Partenariats avec les signataires d'ententes sur l'autonomie gouvernementale	10
DEUXIÈME PARTIE : LES TRAITÉS MODERNES	11
L'approche pangouvernementale pour la mise en œuvre des traités modernes	11
Directive du cabinet sur l'approche fédérale pour la mise en œuvre des traités modernes	11
Comité de surveillance des sous-ministres.....	11
Bureau de mise en œuvre des traités modernes	12
Évaluation des répercussions des traités modernes	12
Formation sur les traités modernes	14
Gestion des enjeux	14
Cadre de mesure du rendement	14
Répercussions des traités modernes sur les peuples autochtones	17
TROISIÈME PARTIE : ENTENTES SUR L'AUTONOMIE GOUVERNEMENTALE	19
L'approche pangouvernementale pour la mise en œuvre des ententes sur l'autonomie gouvernementale	19
Répercussions des ententes sur l'autonomie gouvernementale pour les Autochtones	20
CONCLUSION	22
Annexe A : Liste des traités modernes	24
Annexe B : Liste des ententes sur l'autonomie gouvernementale.....	25
Annexe C : Liste des ententes sectorielles.....	26
Annexe D : Carte des traités modernes et des ententes sur l'autonomie gouvernementale.....	27
Annexe E : Ministères membres du Comité de surveillance des sous-ministres	28
Annexe F : Objectifs communs des traités modernes et déclarations connexes.....	29
Annexe G : Directive du cabinet sur l'approche fédérale pour la mise en oeuvre des traités modernes	30
Annexe H : Énoncé de principes relatif à l'approche fédérale pour la mise en œuvre des traités modernes	33
Annexe I : Bibliographie	36

Message de la ministre



Au nom du ministère des Relations Couronne-Autochtones et Affaires du Nord Canada, je suis heureuse de présenter le premier rapport annuel provisoire sur la mise en œuvre des traités modernes et des ententes sur l'autonomie gouvernementale, pour la période allant de juillet 2015 à mars 2018.

En comprenant qu'aucune relation n'est plus importante pour le Canada que celle qu'il entretient avec les peuples autochtones, le Canada demeure résolu à apporter un changement profond à la relation qui existe entre la Couronne et les Premières Nations, les Inuits et les Métis, une relation basée sur la reconnaissance des droits, le respect, la coopération et le partenariat.

Le Canada met actuellement en œuvre 25 traités modernes, quatre ententes distinctes sur l'autonomie gouvernementale, deux ententes sectorielles sur l'éducation et une entente sur la gouvernance¹ en partenariat avec les gouvernements autochtones, provinciaux et territoriaux. Ces ententes couvrent six provinces et les trois territoires, soit plus de quarante pour cent de la masse terrestre du Canada² et ces ententes comportent des droits et des obligations pour tous les signataires.

À mesure que la relation entre le Canada et les peuples autochtones se raffermir, le contexte de conclusion de traités continuera à évoluer. Le gouvernement du Canada négocie actuellement avec plus de 80 collectivités autochtones dans l'ensemble du pays, et il cherche à faire progresser la reconnaissance et la mise en œuvre des droits ancestraux des peuples autochtones et l'autodétermination en recourant à de nouveaux moyens qui fonctionnent mieux pour les gouvernements autochtones.

Les relations établies par les traités modernes et les ententes sur l'autonomie gouvernementale ne peuvent être maintenues que par la mise en œuvre complète et équitable des obligations par toutes les parties. Pour sa part, dans le cadre de l'approche pangouvernementale, le Canada améliore la surveillance et la responsabilisation pour appuyer la mise en œuvre. Je suis heureuse de constater que la sensibilisation aux responsabilités du Canada est croissante au sein des ministères.

Reconnaissant que bon nombre des initiatives pangouvernementales préconisées dans la *Directive du Cabinet sur l'approche fédérale pour la mise en œuvre des traités modernes* en sont aux premières étapes de la mise en œuvre, ce rapport est plus de nature qualitative que de nature quantitative, et décrit les efforts déployés par le Canada pour mettre en œuvre les traités modernes, les ententes sur l'autonomie gouvernementale et les ententes sectorielles. Alors que nous continuons d'avancer dans cet important travail, les rapports annuels suivants deviendront plus complets et incluront plus de données et d'exemples concrets des avantages des traités modernes et des ententes sur l'autonomie gouvernementale.

Au fur et à mesure que le gouvernement du Canada continue de promouvoir la réconciliation et de renforcer ses relations avec les peuples autochtones, nous continuerons de travailler en collaboration avec ceux-ci pour bâtir un avenir où les peuples et les gouvernements autochtones s'épanouiront.

L'honorable Carolyn Bennett, M.D., c.p., députée
Ministre des Relations Couronne-Autochtones et Affaires du Nord

¹ Pour une liste des traités modernes, veuillez consulter l'annexe A. Pour une liste des ententes sur l'autonomie gouvernementale, veuillez consulter l'annexe B. Pour une liste des conventions sectorielles et des ententes sur la gouvernance, veuillez consulter l'annexe C.

² Une carte présentant les Premières Nations signataires de traités modernes et d'ententes sur l'autonomie gouvernementale au Canada se trouve à l'annexe D.

Sommaire

Dans ce rapport annuel provisoire, le gouvernement du Canada donne un aperçu des efforts déployés pour mettre en œuvre les traités modernes et les ententes sur l'autonomie gouvernementale. Il donne un aperçu de la situation socioéconomique des populations autochtones signataires des traités modernes et des ententes sur l'autonomie gouvernementale et décrit les initiatives du gouvernement fédéral à l'appui de la mise en œuvre de ces ententes. L'engagement du Canada à l'égard de la *Directive du Cabinet sur l'approche fédérale pour la mise en œuvre des traités modernes* et de l'approche pangouvernementale ne fait aucun doute, et les résultats sont de plus en plus palpables. Les résultats des données analysées laissent entrevoir une amélioration des conditions socioéconomiques des populations autochtones signataires de traités modernes et d'ententes sur l'autonomie gouvernementale.

Ce rapport conclut que même si des changements positifs ont été observés, des données plus exhaustives axées sur les résultats sont nécessaires pour appréhender complètement les retombées socioéconomiques des traités modernes et des ententes sur l'autonomie gouvernementale sur les populations autochtones et sur tous les Canadiens.

Bien que ce rapport provisoire ait essentiellement un caractère descriptif, on s'attend à ce que les rapports annuels subséquents deviennent plus exhaustifs au fur et à mesure que les données relatives à l'Environnement de gestion des traités modernes et au cadre de mesure du rendement seront disponibles. Au fur et à mesure que le processus d'établissement de rapports évoluera, les points de vue et les expériences des peuples autochtones quant à la mise en œuvre des traités modernes et des ententes sur l'autonomie gouvernementale seront de plus en plus intégrés.



L'édification du Canada

Les traités constituent un élément essentiel de l'édification de la nation canadienne⁴. Chacun raconte l'histoire des relations entre la Couronne et les groupes des Premières Nations, des Inuits et des Métis au fil du temps⁵. Ces traités continuent d'évoluer à mesure que l'engagement du Canada à l'égard d'une nouvelle relation avec les peuples autochtones se renforce. « Le moment est venu de faire notre propre chemin – ensemble, a récemment déclaré le premier ministre Trudeau. Le moment est venu de sortir des sentiers battus, de faire abstraction des limites imposées par de vieilles structures coloniales désuètes pour faire place à la nouveauté, à des structures qui respecteront le droit inhérent des Autochtones à s'autogouverner et à déterminer leur propre avenir⁶. »

L'histoire des traités au Canada est constituée de quatre phases : les accords commerciaux; les traités de paix et d'amitié; les traités historiques et les traités modernes⁷. Ces phases peuvent être retracées dans l'histoire dès les premiers contacts établis à l'époque coloniale et jusqu'à l'époque contemporaine, en tenant compte des relations en évolution entre la Couronne et les peuples autochtones.

Après la guerre de 1812, l'Empire britannique a affirmé sa croyance en la supériorité des idéaux et de la société britanniques. Il a cherché à apporter la « civilisation » britannique aux peuples autochtones à travers l'Empire. Ce processus assimilatoire a obligé les Premières Nations à abandonner leur mode de vie traditionnel en faveur d'un mode de vie plus britannique.

Depuis, le Canada a adopté une loi qui a eu des répercussions considérables à long terme sur les peuples autochtones dans tout le pays. L'*Acte de l'Amérique du Nord britannique de 1867* (aussi appelé la *Loi constitutionnelle de 1867*) a fait du gouvernement fédéral canadien le seul responsable des « Indiens et des terres réservées pour les Indiens »⁸. Ce pouvoir a abouti à l'*Acte des Sauvages* de 1876, ce qui a permis au ministère des Affaires indiennes d'assujettir les peuples des Premières Nations, entravant ainsi leur autodétermination. L'*Acte des Sauvages* conférait aux administrateurs fédéraux, aux missionnaires et aux dirigeants scolaires le pouvoir d'intervenir dans la « gestion » des peuples des Premières Nations, sous la responsabilité de la Couronne, avec des effets dévastateurs et à long-terme sur l'économie et le bien-être des Premières Nations ainsi que leur mode de vie. Le système des pensionnats constitue un exemple particulièrement flagrant de cette intervention de l'État. Entre 1876 et 1996, le Canada a retiré et séparé environ 150 000 enfants autochtones de leurs familles et de leurs collectivités afin de les inscrire dans des pensionnats, où plusieurs d'entre eux ont subi régulièrement de graves sévices⁹. Néanmoins, les peuples autochtones du Canada se sont farouchement opposés aux politiques assimilatoires du Canada, ainsi qu'à la nature paternaliste de l'*Acte des Sauvages*. Les Premières Nations ont rejeté l'idée d'assimilation culturelle à la société non autochtone et ont éprouvé du ressentiment à l'égard des restrictions dominatrices auxquelles le ministère des Affaires indiennes les soumettait.

⁴ Pour un aperçu de l'histoire des traités au Canada, veuillez-vous consulter : Canada, Affaires autochtones et du Nord Canada, *L'histoire des traités au Canada* (Ottawa, 2010), https://www.rcaanc-cirnac.gc.ca/DAM/DAM-CIRNAC-RCAANC/DAM-TAG/STAGING/texte-text/ap_htmc_treativ_1314921040169_fra.pdf.

⁵ Jim R. Miller, *Aboriginal-Crown Treaty-Making in Canada: A Many-Splendoured Thing*, dans *Aboriginal Policy Research: A History of Treaties and Policies*, Jerry P. White, Erik Anderson, Jean-Pierre Morin et Dan Beavon, (Toronto : Thompson Education Publishing), 2010, 3-12.

⁶ Canada, Cabinet du Premier ministre, *Allocution du premier ministre Justin Trudeau à la 72^e session de l'Assemblée générale des Nations Unies* (New York, 2017), <https://pm.gc.ca/fra/nouvelles/2017/09/21/allocution-du-premier-ministre-justin-trudeau-la-72e-session-de-lassemblee>.

⁷ Miller, *Aboriginal-Crown Treaty-Making in Canada*, 3.

⁸ Affaires autochtones et du Nord Canada, *L'histoire des traités au Canada*.

⁹ Canada, Commission de vérité et réconciliation du Canada, *Honorer la vérité, réconcilier pour l'avenir : sommaire du rapport final de la Commission de vérité et réconciliation du Canada* (Winnipeg, 2015), http://publications.gc.ca/collections/collection_2016/trc/IR4-7-2015-fra.pdf.

Pour de nombreuses raisons, la Couronne a suspendu la conclusion de traités avec les Premières Nations pendant près de cinquante ans au cours du XX^e siècle. Dans les années 1970, alors qu'on a commencé à recourir à nouveau à des ententes, celles-ci ont grandement différé des traités historiques antérieurs. Non seulement les traités modernes diffèrent des ententes précédentes sur le plan de la forme, mais ils intégraient également de nouveaux partenaires, y compris des groupes inuits pour la toute première fois.

Traités modernes



L'adoption de la politique sur les revendications territoriales globales en 1973 a marqué une nouvelle ère d'entente. Elle a été renouvelée en 1986. Les traités modernes, également appelés Ententes sur les revendications territoriales globales, sont conclus sur de longues périodes et sont très détaillés¹⁰. Ces ententes complexes sont habituellement des ententes tripartites signées par des organisations ou nations autochtones, la Couronne et un gouvernement provincial ou territorial. Elles fournissent clarté et prévisibilité quant à la gestion, au titre de propriété et aux droits concernant les terres et ressources. Les droits qui y sont définis sont protégés par la Constitution. Les traités modernes sont la réconciliation à l'œuvre; ils tracent une voie pour l'avenir en instaurant des relations continues au sein de la fédération canadienne tout en assurant un équilibre entre les intérêts des peuples autochtones et ceux de la société en général. Les traités modernes favorisent le dynamisme et la durabilité des collectivités autochtones et ils aident à faire progresser les objectifs socioéconomiques du pays qui profitent à tous les Canadiens.

Avant 2000, les traités modernes étaient négociés sous forme d'ententes sur les revendications territoriales globales et seuls quelques-uns des partenaires de traités ont négocié séparément des ententes sur l'autonomie gouvernementale. Après 2000, tous les traités modernes ont inclus les dispositions relatives à l'autonomie gouvernementale. Depuis 1975, année où le Canada a signé le premier traité moderne, la Convention de la Baie-James et du Nord québécois, 25 traités modernes sont entrés en vigueur. Dix-huit de ceux-ci comportent des dispositions relatives à l'autonomie gouvernementale ou sont accompagnés d'ententes sur l'autonomie gouvernementale.

Les traités modernes favorisent un vaste ensemble d'objectifs qui appuient la réconciliation avec les peuples autochtones. Le Canada est responsable de l'exécution de ses obligations aux termes des traités modernes, qui doivent être mis en œuvre de façon à préserver l'honneur de la Couronne. La mise en œuvre de chaque traité moderne est appuyée par un comité ou un groupe de mise en œuvre, où les partenaires autochtones, les ministères et organismes fédéraux et, s'il y a lieu, les gouvernements provinciaux et territoriaux se rencontrent pour assurer la mise en œuvre efficace des ententes. Des rapports sur les efforts en cours en matière de mise en œuvre par chaque comité ou groupe de mise en œuvre sont produits chaque année et transmis au Parlement par la ministre des Relations Couronne-Autochtones.

Ententes sur l'autonomie gouvernementale

Les peuples autochtones jouissent du droit inhérent à l'autonomie gouvernementale tel que reconnu à l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982*. Reconnu par le gouvernement du Canada, le droit inhérent à l'autonomie gouvernementale constitue la base des relations entre la Couronne et les peuples autochtones. Le Canada a réitéré sa reconnaissance du droit énoncé à l'article 35 par l'entremise de la *Politique sur le droit inhérent à l'autonomie gouvernementale de 1995*, qui devrait être remplacée par le Cadre pour la reconnaissance et la mise en œuvre des droits des peuples autochtones. Le gouvernement du Canada négocie des ententes sur l'autonomie gouvernementale pour assurer concrètement l'exercice du droit inhérent à l'autonomie gouvernementale.

Les ententes sur l'autonomie gouvernementale sont diverses. La plupart des dispositions et des ententes relatives à l'autonomie gouvernementale ont été mises sur pied suivant l'un des quatre modèles suivants :

¹⁰ Pour de plus amples renseignements sur les accords commerciaux, les traités de paix et d'amitié ou les traités historiques, veuillez vous reporter à l'*Histoire des traités au Canada* (Ottawa, 2010), https://www.rcaanc-cirnac.gc.ca/DAM/DAM-C/IRNAC-RCAANC/DAM-TAG/STAGING/texte-text/ap_htmc_treatliv_1314921040169_fra.pdf.

- entente distincte associée à un traité moderne (avant 2000), comme l'Entente sur l'autonomie gouvernementale de la Première Nation des Tr'ondëk Hwëch'in (1998);
- disposition dans un traité moderne (après l'an 2000), comme dans l'Accord définitif Nisga'a (2000);
- entente autonome sur l'autonomie gouvernementale sans conclusion d'un traité moderne, comme l'Accord d'autonomie gouvernementale de la Première Nation de Westbank (2004);
- entente sectorielle qui établit l'autonomie gouvernementale sur des aspects particuliers, comme l'Entente sur l'éducation de la Nation Anishinabek (2017), qui reconnaît la compétence de la Première Nation dans le domaine de l'enseignement primaire et secondaire.



Ces ententes précisent la façon dont les groupes autochtones exercent leur droit inhérent et comprennent des dispositions permettant aux groupes autochtones de régir leurs affaires internes et d'assumer une plus grande responsabilité ainsi que le contrôle de la prise de décisions touchant leurs collectivités. Chaque entente sur l'autonomie gouvernementale est unique. Chaque entente sur l'autonomie gouvernementale qui est unique vise à :

- identifier des structures de gouvernance, des mécanismes de responsabilisation, des constitutions, des autorités électorales et des pouvoirs législatifs;
- dans certains cas, adopter une loi type concomitante, de telle sorte que les lois fédérales et provinciales s'appliquent en même temps que les lois du gouvernement autochtone;
- clarifier les responsabilités dans la fourniture des programmes et des services aux signataires (p. ex. santé, services sociaux, éducation);
- permettre une nouvelle relation intergouvernementale avec le gouvernement du Canada.

Que ce soit dans le cadre d'un traité moderne ou d'une entente distincte, le gouvernement du Canada a des obligations énoncées dans des dispositions particulières des traités modernes et des ententes sur l'autonomie gouvernementale. Le gouvernement du Canada est responsable de la gestion de la mise en œuvre globale de ses obligations de manière à préserver l'honneur de la Couronne. Il continue donc de travailler avec les peuples autochtones et les partenaires provinciaux et territoriaux qui ont signé des traités modernes et des ententes sur l'autonomie gouvernementale, dans un esprit de partenariat et de collaboration pour assurer la mise en œuvre complète de ces obligations.

Après avoir rencontré les dirigeants et les représentants de Premières Nations autonomes et signataires de traités modernes le 1^{er} novembre 2017, le premier ministre Trudeau a réitéré l'engagement d'appuyer les gouvernements autochtones dans leurs voies vers l'autodétermination, incluant l'autonomie gouvernementale.

À l'aide de la pratique de conclusion des traités modernes et des ententes sur l'autonomie gouvernementale avec les partenaires autochtones, le gouvernement du Canada a confirmé son engagement à l'égard de la réconciliation avec les peuples autochtones. Le gouvernement du Canada continuera de créer un partenariat durable dans le cadre d'une relation renouvelée de nation à nation, de gouvernement à gouvernement et entre les Inuits et la Couronne.

Aujourd'hui, nous avons parlé des progrès réalisés en vue de l'autodétermination, et nous avons discuté de notre volonté commune de veiller à ce que les gouvernements autochtones continuent de prospérer. Les communautés autochtones ainsi que tous les Canadiens en bénéficieront. [...] J'ai été inspiré par les commentaires des gouvernements autochtones qui prennent des mesures concrètes pour gérer leurs terres et leurs ressources. Ils travaillent également à promouvoir la durabilité ainsi que la santé sociale et économique de leurs communautés. Le travail qu'ils accomplissent bénéficie à leurs communautés et à l'ensemble du pays¹¹.

¹¹ Cabinet du Premier ministre. Déclaration du premier ministre sur la réunion avec les Premières Nations autogouvernantes et signataires de traités modernes, Ottawa, Ontario, le 1^{er} novembre 2017. <https://pm.gc.ca/fr/nouvelles/declarations/2017/11/01/declaration-du-premier-ministre-la-reunion-les-premieres-nations>

PREMIÈRE PARTIE

ÉTABLIR DES RELATIONS ET EFFORTS DE COLLABORATION



Une relation pangouvernementale

Si les relations sont fondamentales pour réussir la mise en œuvre des traités, elles ne peuvent cependant être mesurées de manière quantitative. Cependant, un certain nombre d'indicateurs témoignent de l'amélioration des relations découlant de divers partenariats, dont des groupes de travail conjoints et des processus collaboratifs de concertation.

Partout au pays, des groupes autochtones autonomes participent activement au processus concerté d'élaboration de politiques financières. Cette façon de concevoir la mise en œuvre de politiques est novatrice et démontre l'engagement du Canada à collaborer pour l'élaboration concertée de politiques qui ont une incidence sur l'autonomie et le bien-être des Autochtones. À ce jour, le Canada et les gouvernements autochtones autonomes ont élaboré conjointement une politique financière concertée en matière d'autonomie gouvernementale comportant des méthodes liées à ce qui suit :

- le besoin en dépenses en matière de gouvernance;
- l'infrastructure;
- l'approche provisoire associée aux terres et aux ressources;
- des principes qui s'appliquent à la culture, à la langue et au patrimoine;
- une politique provisoire en matière de capacité financière (revenus autonomes);
- un cadre pour combler les écarts socioéconomiques.

Dans une lettre de la Coalition pour les ententes sur les revendications territoriales à l'intention de Relations Couronne-Autochtones et Affaires du Nord Canada, la collaboration étroite démontrée pendant l'élaboration conjointe de la politique a été reconnue par les gouvernements autochtones autonomes participants comme étant un [Traduction] « excellent travail », ce qui constitue [Traduction] « un exemple du type de processus que nous [les gouvernements canadien et autochtones] pouvons entreprendre ensemble »¹².

En décembre 2016, le premier ministre Justin Trudeau a annoncé son engagement d'établir une « nouvelle relation de nation à nation entre le Canada et les peuples autochtones, une relation fondée sur la reconnaissance des droits, le respect, la confiance, la collaboration et le partenariat »¹³. À titre de mesure initiale, il a annoncé la création de mécanismes bilatéraux permanents, notamment un partenariat avec l'organisme Inuit Tapiriit Kanatami. Le 9 février 2017, le premier ministre, plusieurs ministres fédéraux et des dirigeants de l'Inuit Tapiriit Kanatami ont tenu une première réunion et signé une déclaration annonçant la création d'un comité de partenariat entre les Inuits et la Couronne. Ainsi, le Comité de partenariat entre les Inuits et la Couronne mis sur pied a déterminé que la mise en œuvre des ententes sur les revendications territoriales était l'une des sept priorités. Le travail de collaboration se poursuit afin de donner suite aux recommandations visant à améliorer le processus de mise en œuvre des ententes sur les revendications territoriales.

Le 1^{er} novembre 2017, le premier ministre a rencontré 23 dirigeants des Premières Nations autonomes et signataires de traités modernes lors du tout premier Forum annuel Canada Premières Nations autonomes et signataires de traités modernes. Les ministres des Relations Couronne-Autochtones et des Affaires du Nord, des Services aux Autochtones,

¹² Lettre de la Coalition pour les ententes sur les revendications territoriales à l'intention de Relations Couronne-Autochtones et Affaires du Nord Canada, le 5 décembre 2018.

¹³ Bureau Cabinet du Premier ministre, Déclaration du premier ministre du Canada à l'occasion de la Journée nationale des Autochtones.

de l'Environnement et du Changement climatique et de la Justice ont tous soutenu le Premier ministre dans cette réunion historique. Ce forum est une occasion pour les partenaires de traités de promouvoir et de célébrer les relations uniques, de gouvernement à gouvernement, entre le gouvernement du Canada et les Premières Nations autonomes signataires de traités modernes.

Le Forum a également offert aux parties une tribune pour discuter des relations financières et des mécanismes et structures gouvernementaux nécessaires à la mise en œuvre des accords sur l'autonomie gouvernementale. Les participants ont également pu discuter du changement qui s'impose pour faire progresser le droit à l'autodétermination. Le 1^{er} novembre 2017 a été l'occasion d'avoir des discussions productives dans trois domaines prioritaires : le renouvellement



de la relation financière, les structures gouvernementales, et la participation et la mobilisation. Le premier ministre s'est engagé à tenir cette réunion chaque année afin de renforcer la relation unique entre le Canada et les Premières Nations autonomes.

Les recommandations du Comité de partenariat entre les Inuits et la Couronne et celles qui ont été mises de l'avant lors du Forum de novembre se recoupent considérablement. Ces recommandations ont également été entendues dans d'autres forums, y compris les séances de mobilisation ministérielles.

L'on s'efforce maintenant d'évaluer conjointement ces recommandations dans le but d'adopter une marche à suivre commune. Le Comité de surveillance des sous-ministres donnera également suite au Forum Canada-Premières Nations autonomes et signataires de traités modernes.

Des représentants du gouvernement fédéral collaborent avec la Coalition pour les ententes sur les revendications territoriales dans le cadre d'un groupe de travail mixte afin d'améliorer des éléments de la *Directive du Cabinet* élaborée conjointement. Les représentants du gouvernement fédéral ont aussi pris part aux réunions générales annuelles des dirigeants de la Coalition en février 2016 et 2017 ainsi qu'à la conférence sur les traités modernes et la réconciliation qui a eu lieu en novembre 2017. Lors des rencontres, les représentants fédéraux ont fait des présentations sur des enjeux liés à la mise en œuvre des revendications territoriales et ils ont eu l'occasion de discuter avec des signataires de traités modernes. Les représentants fédéraux et la Coalition pour les ententes sur les revendications territoriales ont travaillé de concert pour mettre au point certains éléments de la *Directive du Cabinet*, comme il a été dit plus haut.

La participation et la mobilisation des comités de mise en œuvre constituent une composante fondamentale de la relation qui a été engagée avec les partenaires autochtones membres de nations autonomes et signataires de traités modernes. Les réunions des comités visent à assurer la collaboration dans l'exécution des obligations. Entre avril 2017 et mars 2018, ces comités se sont réunis 55 fois.

Initiatives et efforts concertés des ministères et organismes fédéraux

Les traités modernes et les ententes sur l'autonomie gouvernementale créent de nouvelles relations de nation à nation, de gouvernement à gouvernement et entre les Inuits et la Couronne. Il s'agit d'une réalité qui acquiert de l'importance au sein du gouvernement fédéral et cela transparaît dans la manière dont les ministères et les organismes organisent leur travail. Cela transparaît aussi au travers du dialogue qu'ils entretiennent avec les partenaires autochtones, les gouvernements des provinces et territoires, et les autres représentants fédéraux. Des progrès notables ont été réalisés grâce à l'approche pangouvernementale au chapitre de l'amélioration des relations et de la collaboration avec les partenaires signataires de traités modernes et d'ententes sur l'autonomie gouvernementale. Cela constitue un mouvement dans la bonne direction, lequel peut être attribué à une sensibilisation et à un effort collectif et collaboratif plus importants de la part de ministères

et d'organismes, ainsi que des partenaires autochtones, en ce qui concerne la mise en œuvre de traités modernes et d'ententes sur l'autonomie gouvernementale.

Certains ministères et organismes, par exemple, sont dotés d'équipes chargées d'assurer la gestion et la mise en œuvre des traités modernes. L'Unité de gestion des traités autochtones de Sécurité publique Canada, qui œuvre au sein du de la Direction générale des politiques de police, au Secteur de la sécurité communautaire et de la réduction du crime, est responsable de la négociation et de la mise en œuvre des traités modernes en ce qui a trait aux enjeux qui relèvent du mandat du Ministère.

Quant à Emploi et Développement social Canada, ses travaux de mise en œuvre des traités modernes sont réalisés avec l'appui de l'Unité des traités modernes, une unité spéciale au sein de la Direction générale des affaires autochtones. En 2014, cette unité a mis au point un cadre de travail ministériel sur les traités modernes en fonction de trois piliers : 1) comprendre les obligations d'Emploi et Développement social Canada, 2) honorer ces obligations, 3) minimiser le risque dans le futur. Ce cadre de travail est en concordance parfaite avec la *Directive du Cabinet*.

Ressources naturelles Canada mène des travaux liés à la formation, à la reddition de compte et à la sensibilisation concernant les partenaires de traités modernes. En juin 2015, Ressources naturelles Canada a offert à une centaine d'employés une séance de formation sur les traités modernes à laquelle étaient conviés des représentants de la Coalition pour les ententes sur les revendications territoriales, de Justice Canada et du Bureau de mise en œuvre des traités modernes. En 2017, Ressources naturelles Canada a aussi offert de la formation à ses employés en petits groupes (une trentaine d'employés) sur les travaux d'évaluation des répercussions des traités modernes pour les propositions au Cabinet. De la formation a été également donnée sur la sensibilisation à des scientifiques (une trentaine d'employés) qui se rendent sur des terres visées par les traités modernes dans le cadre de leurs projets de recherche.

Partenariats avec les signataires de traités modernes

Pour effectuer une mise en œuvre entière et équitable des traités modernes, il est essentiel que les partenaires entretiennent des relations positives. Les ministères et organismes fédéraux ont travaillé activement lors de réunions et de groupes de travail avec des partenaires et des organismes autochtones afin d'améliorer les relations intergouvernementales, d'accroître les occasions de partenariat et de favoriser l'exécution des obligations découlant des traités modernes.

L'entente de règlement extrajudiciaire de 2015 entre le Canada, Nunavut Tunngavik Incorporated et le gouvernement du Nunavut, conjuguée à la mise en œuvre du chapitre 23 de l'Accord sur les revendications territoriales du Nunavut, a mené à la création de Pilimaksaivik, un bureau central de coordination pour l'ensemble du gouvernement¹⁴. Le terme Pilimaksaivik signifie à peu près « lieu où acquérir des compétences grâce à l'observation, au mentorat, à la pratique et à l'effort ». Ainsi désigné, ce nouveau centre d'excellence fédéral pour l'embauche d'Inuits au Nunavut a le mandat d'aider les ministères et organismes fédéraux du Nunavut à doter le territoire d'une fonction publique représentative.

Depuis sa création en mai 2016, l'équipe d'Iqaluit de Pilimaksaivik a mobilisé des employés, des gestionnaires, des ministères partenaires et des organismes centraux clés à l'échelle locale pour élaborer des outils qui sont nécessaires afin de permettre le changement transformateur qui doit être mis en œuvre pour améliorer l'embauche d'Inuits d'une manière adaptée sur le plan culturel. Cela a entre autres permis de fixer des objectifs d'embauche à court terme et à moyen terme dans le plan pangouvernemental d'embauchage des Inuits de 2023. L'idée est de réduire les barrières à l'emploi pour les Inuits. Cela permettra également de concevoir et mettre à l'essai des méthodes de recrutement qui correspondent aux besoins des Inuits du Nunavut, pour ensuite en faire la promotion. Les méthodes en question sont notamment les suivantes : sensibilisation et formation offertes dans de nombreuses collectivités dans les trois régions du Nunavut sur la façon de postuler à des emplois au gouvernement du Canada (en inuktitut et en

¹⁴ Pilimaksaivik est un mot inuktitut choisi par des employés inuits travaillant au sein du bureau de coordination.

anglais); création et gestion d'un répertoire de curriculum vitæ pour les Inuits du Nunavut afin de faciliter le jumelage des travailleurs et des emplois; collecte de données sur les habitudes de recherche d'emploi des Inuits du Nunavut ainsi que sur le recrutement ciblé (p. ex. dans les médias sociaux ou les journaux locaux ou encore sur les babillards locaux par l'entremise des partenaires au sein de la communauté).



Pilimmaisaivik a aussi mis au point de la formation pangouvernementale qui cible les secteurs sous-représentés, notamment le tout premier programme de formation multiphases en leadership consacré entièrement aux Inuits, intitulé Sivuliqtiunirmut Ilinniarniq (lequel a été conçu conjointement avec l'École de la fonction publique du Canada). Ce programme a permis à 20 participants d'obtenir un diplôme en mai 2018. Pilimmaisaivik a par ailleurs constitué un fonds d'appui en éducation pour les employés inuits afin qu'ils étudient dans un domaine pertinent dans les secteurs clés sous-représentés (c.-à-d. environ trente pour cent des postes du gouvernement fédéral au Nunavut qui requièrent des études postsecondaires). Le fonds permet actuellement à trois employés inuits de la fonction publique fédérale de poursuivre des études à temps plein en droit. Lorsqu'ils auront terminé leurs études, ces derniers se verront offrir un poste juridique au sein du gouvernement du Canada.

De plus, Pilimmaisaivik encourage l'acquisition de compétences culturelles, notamment par l'entremise d'un réseau pangouvernemental canadien d'employés inuits, d'un projet d'apprentissage en résidence pour les aînés inuits, et d'une immersion culturelle lors des journées d'apprentissage de l'Inuit Qaujimajatuqangit (savoir traditionnel des Inuits).

Depuis sa création, les représentants de Pilimmaisaivik travaillent en étroite collaboration avec le gouvernement du Nunavut et Nunavut Tunngavik Incorporated pour discuter d'idées, de plans, d'enjeux et de possibilités. Au cours de l'année financière 2018-2019, l'équipe de Pilimmaisaivik travaillera avec ses partenaires signataires de traités pour favoriser le développement de plans de recrutement d'Inuits. Elle travaillera également à terminer l'élaboration d'un plan pangouvernemental de formation préalable à l'emploi ayant pour but de préparer les Inuits du Nunavut à travailler au sein du gouvernement.

Environnement et Changement climatique Canada collabore avec les partenaires de traité relativement à divers projets sur la faune. Un exemple est le travail accompli avec des chercheurs du milieu communautaire dans la région de Kivalliq, au Nunavut, afin de concevoir et d'instaurer des programmes de recherche visant à compiler l'Inuit Qaujimajatuqangit en lien avec la gestion des populations d'oies des neiges. Il s'agit d'une collaboration qui a permis d'accroître les moyens dont disposent les membres de la communauté pour mener des recherches Inuit Qaujimajatuqangit sur la faune et qui a aidé les employés d'Environnement et Changement climatique Canada à mieux comprendre la façon d'effectuer des recherches dans la région de Kivalliq. Environnement et Changement climatique Canada appuie également bon nombre de commissions, de comités et de conseils créés par les traités modernes et il y participe. Par exemple, il prend part au Comité consultatif pour l'environnement de la baie James et au Comité consultatif de l'environnement Kativik (mis sur pied en vertu de la Convention de la Baie-James et du Nord québécois et de la Convention du Nord-Est québécois) afin de collaborer à l'élaboration de politiques et de projets de loi et de règlement susceptibles d'avoir une incidence sur l'environnement et les collectivités.

Reconnaissant que la mobilisation constante constitue un facteur important pour bâtir une relation et favoriser la collaboration, le ministère de la Défense nationale et les Forces armées canadiennes ont établi un cycle annuel de rencontres avec le conseil exécutif du gouvernement du Nunatsiavut afin de discuter d'enjeux en lien avec l'Accord sur les revendications territoriales globales des Inuits du Labrador. Ces rencontres se sont avérées particulièrement utiles pour la coordination d'exercices militaires avec les autorités du Nunatsiavut chargées du territoire et des ressources naturelles, ainsi que pour ce qui est de l'accès à la région visée par l'entente avec les Inuits du Labrador. La gestion des marchés dans les régions visées par des traités modernes a par ailleurs été une occasion pour les autorités et les dirigeants autochtones d'échanger de l'information au sujet des modes de vie traditionnels devant être pris en compte pour la tenue d'activités et d'exercices militaires. De plus, un programme de science, de technologie, d'ingénierie et de mathématiques a donné lieu à des séances d'apprentissage interactif dans des écoles de la région visée par l'Accord sur les revendications territoriales des Inuit du Labrador, ce qui a été une façon de mobiliser les élèves locaux.

Ressources naturelles Canada a organisé des séances de mobilisation dirigées par un comité d'experts qui ont rallié des participants du Grand conseil des Cris, du Conseil tribal des Gwich'in, de la Première Nation de Tsawwassen, de la Société régionale Inuvialuit et de la Société Makivik. Après la publication d'un rapport et d'un document de travail du comité d'experts, le Ministère a fait parvenir des invitations à tous les groupes signataires de traités modernes en vue d'une réunion durant laquelle ces derniers pourraient faire part de leurs commentaires sur les changements proposés dans le cadre de l'évaluation. Des représentants du Ministère se sont adressés directement aux représentants du Grand conseil des Cris, du Conseil de gestion des ressources fauniques du Nunavut, de l'Office des eaux du Nunavut, de Nunavut Tunngavik Incorporated, de la First Nations of Maa-nulth Treaty Society, de la Société régionale inuvialuite, de la Nation Nisga'a et du Conseil tribal des Gwich'in.

Ressources naturelles Canada a aussi fait appel aux partenaires signataires de traités modernes afin d'obtenir leur collaboration pour son document de consultation sur le « cadre de gestion du développement de l'énergie renouvelable dans les zones extracôtières fédérales », leur donnant ainsi la possibilité d'exprimer leurs points de vue en temps utile sur un projet de politique fédérale. Il s'agit d'un engagement qui s'inscrit dans l'initiative plus grande consistant à orienter l'adoption de mesures réglementaires concernant les projets d'énergie renouvelable dans les zones extracôtières fédérales.

En avril 2016, à la suite d'une entente entre les dirigeants et des représentants sur le terrain, la Direction générale de la santé des Premières nations et des Inuits a procédé au transfert des programmes de soins à domicile et en milieu communautaire à la Nation des Tla'amin par le truchement d'un accord de financement budgétaire. En outre, dans le cadre de cet accord, les négociations constantes entre la Direction générale de la santé des Premières nations et des Inuits et les partenaires ont permis que les programmes de financement en milieu communautaire soient transférés avec succès au gouvernement Tlcho au début de l'exercice 2017-2018. Ce transfert a accru le pouvoir des Tlcho relativement à la prestation de programmes et de services de santé, en partenariat avec le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest.



Partenariats avec les signataires d'ententes sur l'autonomie gouvernementale

Pour réussir la mise en œuvre d'ententes sur l'autonomie gouvernementale, il est nécessaire d'avoir des relations positives. Les ministères et organismes fédéraux ont travaillé activement lors de réunions et de groupes de travail avec des partenaires et organismes autochtones signataires d'ententes sur l'autonomie gouvernementale afin d'améliorer les relations intergouvernementales, d'accroître les occasions de partenariat et de favoriser l'exécution des obligations découlant des ententes sur l'autonomie gouvernementale.

La Direction générale de la santé des Premières nations et des Inuits a adapté sa façon de gérer les relations avec les Premières Nations autonomes en Colombie-Britannique à la suite de la création de l'Autorité sanitaire des Premières Nations. Il s'agit d'un changement qui rend la coopération interministérielle entre la Direction générale de la santé des Premières nations et des Inuits et Relations Couronne-Autochtones et Affaires du Nord essentielle pour assurer la bonne mise en œuvre des traités et le maintien du financement connexe.

L'Autorité sanitaire des Premières Nations, le gouvernement de la Colombie-Britannique, la Direction générale de la santé des Premières nations et des Inuits et le Bureau de mise en œuvre des traités modernes de Relations Couronne-Autochtones et Affaires du Nord Canada se sont rencontrés lors de deux réunions particulières tenues en juillet 2015 et en septembre 2016 afin de clarifier les rôles et responsabilités de chacun concernant les Premières Nations autonomes. Ces rencontres ont fait ressortir des enjeux transversaux de mise en œuvre dans le contexte du transfert des services de la Direction générale de la santé des Premières nations et des Inuits à l'Autorité sanitaire des Premières Nations en Colombie-Britannique. D'ailleurs, la Direction générale de la santé des Premières nations et des Inuits a consulté les Premières Nations autonomes en Colombie-Britannique sur des enjeux particuliers et pour assurer l'intégrité de la prestation des services qui incombent dorénavant aux signataires de traités. La Direction générale de la santé des Premières nations et des Inuits et les Nations Nisga'a et Westbank tiennent des réunions mensuelles. Pour donner un exemple d'enjeu ayant pu être réglé, en vertu de l'Accord définitif Maa-nulth, la Direction générale de la santé des Premières nations et des Inuits a mené le processus de réception des dossiers et de remboursement des dépenses en lien avec des projets d'immobilisation des Premières Nations Ka:yu:'k't'h'/Chek'tles7et'h' pour les années financières 2016-2017 et 2017-2018.

DEUXIÈME PARTIE

LES TRAITÉS MODERNES



L'approche pangouvernementale pour la mise en œuvre des traités modernes

En juillet 2015, le gouvernement du Canada a publié la *Directive du Cabinet sur l'approche fédérale pour la mise en œuvre des traités modernes*. Elle était accompagnée de l'*Énoncé de principes relatif à l'approche fédérale pour la mise en œuvre des traités modernes*, qu'il a mis au point en consultation avec ses partenaires aux traités. La Directive prévoit une approche pangouvernementale quant à la gestion des obligations du Canada en vertu des traités modernes, ainsi qu'une sensibilisation accrue, la responsabilisation et la surveillance. L'*Énoncé de principes* fournit une orientation à la fonction publique fédérale sur l'approche à suivre en matière de mise en œuvre des traités modernes¹⁵. Ensemble, la *Directive*, les *Principes* et les autres outils appuieront et mettront en place des structures de gouvernance visant à respecter la politique du Canada sur la mise en œuvre des traités modernes.

Directive du cabinet sur l'approche fédérale pour la mise en œuvre des traités modernes

La *Directive du Cabinet sur l'approche fédérale pour la mise en œuvre des traités modernes* confirme une approche pangouvernementale en matière de mise en œuvre des traités modernes et définit les rôles et les responsabilités du gouvernement fédéral dans le cadre de ce processus. Elle établit un cadre opérationnel pour la gestion des obligations de la Couronne en matière de traités modernes et donne une orientation aux ministères et organismes fédéraux pour qu'ils s'acquittent de leurs responsabilités en exigeant que le gouvernement fédéral prenne un certain nombre de mesures, y compris la mise sur pied du Comité de surveillance des sous-ministres et le Bureau de mise en œuvre des traités modernes.

Comité de surveillance des sous-ministres

Le Comité de surveillance des sous-ministres est chargé d'assurer la surveillance, aux échelons supérieurs, de la mise en œuvre de la *Directive du Cabinet* et, par extension, des rôles et des responsabilités liés à la mise en œuvre des traités modernes. Présidé par le sous-ministre de Relations Couronne-Autochtones et Affaires du Nord Canada, le Comité est constitué de membres issus de dix-huit autres ministères et organismes fédéraux¹⁶. Le mandat du Comité est le suivant :

- orientation en matière de programmes et de politiques afin de respecter les obligations du Canada en vertu des traités modernes;
- prise de décisions et résolution de conflits, au besoin, lorsque surgissent des questions intersectorielles qui nécessitent l'intervention de la haute direction;
- coordination d'une approche fédérale quant aux obligations larges et interdisciplinaires;
- supervision et surveillance, établissement de rapports et mesure du rendement.

La première réunion du Comité de surveillance des sous-ministres a eu lieu le 29 septembre 2015, deux mois après l'introduction de la *Directive du Cabinet*. Au total, le Comité a tenu 14 réunions : trois au cours de l'exercice 2015-2016;

¹⁵ Pour consulter l'*Énoncé de principes relatif à l'approche fédérale pour la mise en œuvre des traités modernes*, voir l'annexe H.

¹⁶ Pour la liste des ministères membres du Comité de surveillance des sous-ministres, veuillez consulter l'annexe E.

six au cours de l'exercice 2016-2017; et cinq au cours de l'exercice 2017-2018. Les membres du Comité ont discuté de nombreuses questions, notamment :

- de questions interdisciplinaires liées à la mise en œuvre des accords;
- des répercussions du mandat du gouvernement fédéral visant la réconciliation avec les Autochtones;
- de l'avancement des livrables découlant de la Directive du Cabinet, notamment l'évaluation des répercussions des traités modernes, l'environnement de gestion des traités modernes, le cadre de mesure du rendement lié à la mise en œuvre des traités modernes et le rapport annuel.

Le Comité de surveillance des sous-ministres a aussi accueilli des partenaires autochtones pour discuter des questions de mise en œuvre, des efforts de collaboration et des points de vue de ces derniers.

Bureau de mise en œuvre des traités modernes

Dans le cadre de la *Directive du Cabinet*, le gouvernement du Canada a créé le Bureau de mise en œuvre des traités modernes, qui a pour mandat :

- de servir de secrétariat au Comité de surveillance des sous-ministres;
- de collaborer avec les ministères pour établir une supervision et une responsabilisation continues;
- d'assurer la coordination interministérielle en servant d'intermédiaire entre les comités de mise en œuvre, les caucus interministériels composés de fonctionnaires régionaux et fédéraux et le Comité de surveillance des sous-ministres;
- de coordonner la gestion des enjeux dans l'ensemble des ministères.



Les relations intergouvernementales efficaces sont essentielles au succès de la mise en œuvre des traités modernes. Le Bureau de mise en œuvre des traités modernes joue un rôle d'établissement de relations en servant d'interface entre le gouvernement fédéral et la Coalition pour les ententes sur les revendications territoriales¹⁷. Il appuie divers comités et participe au Groupe de travail mixte Coalition pour les ententes sur les revendications territoriales/Relations Couronne-Autochtones et Affaires du Nord Canada, au Groupe de travail sur le cadre de mesure du rendement et aux comités de mise en œuvre. Il travaille également avec les signataires de traités modernes ainsi qu'avec des collègues au sein des gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux.

Depuis sa création, le Bureau de mise en œuvre des traités modernes a mis au point de nombreux outils, notamment le guide et le modèle d'évaluation des répercussions des traités modernes et l'outil de suivi de la gestion des enjeux et du règlement des différends. Il dirige également l'élaboration du Cadre de mesure du rendement pour la mise en œuvre des traités modernes, en partenariat avec d'autres ministères et organismes fédéraux, les membres de la Coalition pour les ententes sur les revendications territoriales et les représentants de traités modernes.

Évaluation des répercussions des traités modernes

Les ministères et organismes fédéraux ont la responsabilité de veiller à ce que leurs initiatives soient conçues et mises en œuvre de façon à respecter les traités modernes et les droits des signataires de traités modernes, qui sont protégés en vertu de l'article 35 de la *Loi constitutionnelle*. À cette fin, la *Directive du Cabinet* exige que les ministères et les organismes procèdent à une évaluation des répercussions des traités modernes sur toutes les propositions soumises au Cabinet.

L'évaluation des répercussions des traités modernes a été conçue de façon à encourager les ministères et organismes à appliquer la perspective de traités modernes, non seulement dans le cadre des nouvelles propositions, mais aussi lors de leurs activités quotidiennes, favorisant ainsi les objectifs communs des traités modernes.

¹⁷ Les membres de la Coalition pour les ententes sur les revendications territoriales, mise sur pied en 2003, représentent les organisations de traités modernes et les gouvernements des Inuits, des Premières Nations et des Métis au Canada. Leur objectif est de s'assurer que les traités modernes sont pleinement mis en œuvre dans l'esprit et l'intention, et de collaborer étroitement avec le gouvernement du Canada et d'autres partenaires pour le concrétiser, <http://landclaimscoalition.ca/>.

En décembre 2015, les administrateurs généraux du Bureau du Conseil privé, le Secrétariat du Conseil du Trésor et Relations Couronne-Autochtones et Affaires du Nord Canada ont publié conjointement le modèle d'évaluation des répercussions des traités modernes, ainsi que des outils pour appuyer les ministères et les organismes dans le cadre de leurs évaluations. Le Bureau du Conseil privé et le Secrétariat du Conseil du Trésor ont modifié les modèles de soumission au Cabinet afin que l'évaluation des répercussions des traités modernes soit désormais une composante obligatoire.

Depuis l'élaboration de ce modèle, les ministères et organismes fédéraux effectuent des évaluations, en vue de cerner les retombées de leurs initiatives, en cherchant parfois à obtenir le soutien et les conseils du Bureau de mise en œuvre des traités modernes. Depuis 2015, le Bureau a fourni de l'aide à 20 ministères et organismes fédéraux, dans le cadre de 170 évaluations au total (144 mémoires au Cabinet et 26 présentations au Conseil du Trésor). Il convient de relever que le Bureau de mise en œuvre des traités modernes ne procède pas à l'examen de toutes les évaluations; ces chiffres ne représentent pas le nombre total d'évaluations des répercussions des traités modernes. Au début du printemps 2017, compte tenu des questions et des commentaires, le Bureau de mise en œuvre des traités modernes a offert 11 séances de formation sur l'évaluation des répercussions des traités modernes auprès de plus de 180 fonctionnaires fédéraux dans quatre ministères.

Après avoir reçu la formation, de nombreux ministères et organismes fédéraux ne se fondent plus uniquement sur le Bureau de mise en œuvre des traités modernes pour obtenir des conseils sur l'évaluation des répercussions des traités modernes. Ils ont actuellement recours à des experts internes pour fournir de l'aide à leurs fonctionnaires. Par exemple, l'Unité de gestion des traités autochtones, qui fait partie du Secteur de la sécurité communautaire et de la réduction du crime de Sécurité publique Canada, a mis au point des outils et des ressources particuliers à l'échelle ministérielle. Ressources naturelles Canada a entrepris l'évaluation des propositions soumises au Cabinet, au moyen d'un formulaire, de procédures d'approbation et du système de suivi qu'il a lui-même conçus. En novembre 2016, le ministère de la Défense nationale a publié de nouvelles lignes directrices ministérielles, y compris de nouveaux processus et outils, afin de permettre le respect des exigences de l'Évaluation des répercussions des traités modernes, ainsi que d'autres exigences aux termes de la *Directive du Cabinet sur l'approche fédérale pour la mise en œuvre des traités modernes*. Environnement et Changement climatique Canada a procédé à ses propres évaluations des répercussions des traités modernes sur toutes les propositions soumises au Cabinet depuis juillet 2017, donnant ainsi lieu à une sensibilisation accrue sur les répercussions des traités modernes au sein de tout le Ministère. Malgré que la Direction générale de la santé des Premières nations et des Inuits ait également élaboré son propre processus pour évaluer les nouvelles propositions soumises au Cabinet en ce qui concerne les répercussions des traités modernes, les travaux sont toujours en cours pour améliorer et élargir les outils et la sensibilisation dans l'ensemble du Ministère¹⁸. En avril 2017, la Direction générale de la santé des Premières nations et des Inuits a créé une unité spécialisée pour collaborer directement avec les signataires des traités modernes et Relations Couronne-Autochtones et Affaires du Nord Canada afin de s'assurer que la question de la santé est convenablement prise en compte dans les négociations et la mise en œuvre. Alors que les efforts de sensibilisation continuent à croître au sein des ministères, le Bureau de mise en œuvre des traités modernes continue de mettre au point et d'améliorer la formation et le soutien aux fonctionnaires.

Les signataires de traités modernes ont soulevé des questions concernant le niveau de consultation et de participation au processus d'évaluation, auquel ils estiment ne pas avoir suffisamment participé. L'examen conjoint du modèle d'évaluation des répercussions des traités modernes et du matériel d'orientation est en cours pour répondre à ces préoccupations. Le compte rendu officiel sur la façon dont les ministères se conforment avec les exigences d'évaluation des répercussions des traités modernes sera intégré dans les rapports annuels à venir. À l'appui de ces rapports, le Bureau de mise en œuvre des traités modernes et les organismes centraux s'emploient à mettre en œuvre un système pangouvernemental pour faire rapport sur l'évaluation des répercussions des traités modernes et pour entreprendre une évaluation qualitative.



¹⁸ Précédemment située au ministère de la Santé du Canada, la Direction générale de la santé des Premières nations et des Inuits fait désormais partie de Services aux Autochtones Canada.

Formation sur les traités modernes

L'École de la fonction publique du Canada élabore une série de cours sur la réalité autochtone en réponse au numéro 57 des appels à l'action de la Commission de vérité et réconciliation¹⁹. Le Bureau de mise en œuvre des traités modernes a offert son expertise à l'École de la fonction publique du Canada afin de s'assurer qu'une composante du traité moderne a été incluse dans cette formation.

Le Bureau de mise en œuvre des traités modernes continue de renforcer la sensibilisation sur les traités modernes dans la fonction publique, en fournissant une formation destinée aux fonctionnaires fédéraux. À ce jour, environ 260 fonctionnaires fédéraux ont terminé la formation. Les membres de la Coalition pour les ententes sur les revendications territoriales et le Bureau de mise en œuvre des traités modernes ont conjointement élaboré un cours sur la mise en œuvre des traités modernes dans le but d'améliorer la sensibilisation et la compréhension des traités modernes dans l'ensemble du gouvernement fédéral. Cette formation est actuellement mise à jour et elle a repris en septembre 2018.

Avec l'appui de Relations Couronne-Autochtones et Affaires du Nord Canada, la Coalition pour les ententes sur les revendications territoriales a aussi mis au point un module de formation en ligne d'une heure gratuit et bilingue sur les traités modernes. Ce dernier est disponible sur le site Web de la Coalition pour les ententes sur les revendications territoriales²⁰. Des travaux supplémentaires visant à intégrer deux nouveaux modules sont en cours.

Gestion des enjeux

Le Bureau de mise en œuvre des traités modernes a également élaboré l'outil de suivi de la gestion des enjeux et du règlement des différends relatifs aux traités modernes, pour appuyer les sous-ministres lorsque surgissent des questions intersectorielles qui nécessitent l'intervention de la haute direction.

Bien qu'ils continuent d'être affinés, les objectifs de l'outil de suivi sont les suivants :

- faire rapport sur l'état des problèmes de mise en œuvre et sur les différends;
- identifier les tendances aux fins d'analyse;
- prendre des mesures visant à renforcer l'approche du Canada;
- effectuer le suivi des questions de mise en œuvre et des différends afin de faciliter la discussion, la gestion, et les mesures d'atténuation par la direction.

Les mises à jour sont communiquées lors d'une réunion sur deux du Comité de surveillance des sous-ministres, soit environ trois fois par an.

À ce jour, l'outil de suivi a recensé 15 enjeux et trois différends impliquant les 22 signataires de traités modernes; un enjeu a été réglé. Les enjeux recensés par l'outil de suivi et abordés par le Comité de surveillance des sous-ministres sont notamment liés aux programmes et services, au financement, aux négociations, à la consultation/mobilisation et aux nominations au conseil.

Cadre de mesure du rendement

Le cadre de mesure du rendement constitue l'un des principaux outils requis en vertu de la *Directive du Cabinet*, à l'appui du Comité de surveillance des sous-ministres et d'autres partenaires, dans le cadre du renforcement de la sensibilisation, de la responsabilisation et de la surveillance. En juillet 2016, le Bureau de mise en œuvre des traités modernes a mis sur pied un groupe de travail sur la mesure du rendement, composé de 19 partenaires fédéraux et signataires de traités, pour discuter d'une approche proposée pour le cadre de mesure du rendement dans le contexte de la mise en œuvre des traités modernes.

¹⁹ Canada, Commission de vérité et réconciliation du Canada, *Commission de vérité et réconciliation du Canada : appels à l'action* (Winnipeg, 2015), http://trc.ca/assets/pdf/Calls_to_Action_French.pdf.

²⁰ Coalition pour les ententes sur des revendications territoriales, « Traités modernes au Canada », <http://landclaimscoalition.ca/treaty/>.

Même si des discussions sont en cours, les propositions en matière de cadre de mesure du rendement sont les suivantes :

- indicateurs de l'état d'avancement des obligations, qui seront utilisés pour mesurer l'état de la mise en œuvre des obligations du Canada;
- objectifs communs²¹ partagés dans le cadre de tous les traités modernes, qui comprendront des indicateurs de rendement pour mesurer les résultats socioéconomiques dans les régions visées par un traité moderne;
- le cas échéant, des cadres de mesure du rendement propres à un traité moderne, qui seront élaborés au fil du temps avec les signataires des traités modernes intéressés, et qui peuvent également être utilisés par les groupes visés par les traités, dans le cadre de leurs rapports et de la prise de décisions.

Une fois le cadre de mesure du rendement entièrement élaboré et mis en œuvre, on s'attend à ce qu'il fournisse un aperçu de l'état des efforts déployés par le Canada pour s'acquitter de ses obligations. Il va également évaluer les objectifs axés sur les résultats en fonction des objectifs des traités modernes.

Surveillance de l'état de la mise en œuvre des obligations du Canada découlant des traités modernes



Le Canada a des milliers d'obligations en vertu des traités modernes existants. La nature et le nombre d'obligations continueront d'évoluer, étant donné que certaines obligations sont remplies, certaines sont récurrentes, certaines dépendent d'autres activités et certaines sont créées à mesure que de nouvelles ententes entrent en vigueur. Même si on peut considérer que certaines obligations du Canada incombent à un ministère ou un organisme particulier, d'autres obligations incombent à plusieurs, voire à tous les ministères et organismes.

À l'origine, la *Directive du Cabinet* a demandé une mise à jour du système de surveillance des obligations découlant des traités modernes. Toutefois, lorsqu'il est devenu évident qu'il y avait une capacité limitée pour suivre l'état de la mise

en œuvre des obligations, une refonte complète s'est avérée nécessaire. En conséquence, il a été décidé de développer l'Environnement de gestion des traités modernes afin de fournir aux ministères et organismes fédéraux un cadre de travail plus complet leur permettant de gérer leurs responsabilités en enregistrant et en effectuant le suivi de leurs activités et de l'état de la mise en œuvre de leurs obligations. L'Environnement de gestion des traités modernes est actuellement déployé par étapes, et il remplacera le Système de surveillance des obligations découlant des traités modernes, qui est désuet. Pendant sa mise en œuvre, les rajustements au système sont repérés et des mesures sont prises.

L'Environnement de gestion des traités modernes permettra aux fonctionnaires fédéraux de créer et de gérer les dossiers des activités liées à la mise en œuvre des obligations. À ce jour, 75 séances de formation ont été dispensées à 184 fonctionnaires fédéraux de 20 ministères. L'adoption de l'environnement de gestion des traités modernes a été plus lente que prévu. Pour surmonter ces difficultés, les travaux se poursuivent pour régler les problèmes d'accès, et la portée de la formation a été redéfinie. Afin d'accroître son adoption par les utilisateurs, des mises à jour du système et des modifications à l'interface sont instaurées.

Les indicateurs de l'état des obligations intégrés au cadre de mesure du rendement permettront de mettre à profit les données relatives à l'Environnement de gestion des traités modernes, afin de fournir une description plus complète de la charge de travail liée aux obligations du gouvernement du Canada, ainsi que de son rendement dans le cadre de l'exécution de ses obligations. Grâce à un niveau suffisant de données précises sur l'état des obligations et sur les activités, il sera possible de se faire une meilleure idée de l'état de la mise en œuvre des obligations du Canada découlant des traités modernes. On procède encore à la saisie de ces données dans le système.

²¹ Le Bureau de mise en œuvre des traités modernes a cerné les objectifs communs à partir d'un examen de tous les traités modernes. Ces objectifs n'imposent pas de nouvelles obligations au Canada puisqu'ils reprennent les clauses déjà stipulées dans les ententes. Veuillez consulter l'annexe F pour obtenir la liste des objectifs communs des traités modernes incluant les domaines et leurs libellés.

Mesure des résultats et des retombées socioéconomiques des traités modernes

Il est important de mesurer et d'être au courant de l'état d'avancement du Canada en matière d'exécution de ses obligations. Il est tout aussi important que tous les partenaires aient une idée sur la question de savoir si des progrès sont effectués en vue de la réalisation des objectifs prévus dans les traités modernes, en évaluant les résultats par rapport aux objectifs. Le Canada collabore avec les signataires des traités modernes pour instaurer des mesures axées sur les résultats, dans le contexte du cadre de mesure du rendement. Ces mesures visent à :

- effectuer le suivi des progrès réalisés à la lumière des objectifs énoncés dans les traités modernes;
- travailler en collaboration en vue d'identifier les domaines nécessitant une plus grande attention et des discussions plus approfondies.

Objectifs communs des traités modernes

Même si chaque traité moderne est unique, les traités modernes conclus dans l'ensemble du Canada partagent divers objectifs communs. Un groupe de travail technique sur la mesure du rendement, constitué de signataires de traités et de partenaires fédéraux, a cerné conjointement six objectifs communs dans tous les traités modernes. C'est une première étape nécessaire pour élaborer des indicateurs axés sur les résultats qui fourniront une image plus fidèle des conditions socioéconomiques découlant des traités modernes. Ces indicateurs devraient permettre non seulement d'étayer les rapports annuels subséquents, mais aussi d'appuyer la prise de décisions fondée sur des données probantes et favoriser les futures ententes de mise en œuvre des traités modernes. Les domaines des objectifs communs qui ont été identifiés sont les suivants :

- culture, langue et patrimoine;
- développement économique;
- environnement;
- gouvernance et relations;
- gestion des terres et des ressources;
- développement social.

Cadres de mesure du rendement propres à un traité moderne

Des offres ont été faites aux signataires de traités modernes, pour demander aux groupes d'indiquer s'ils s'intéressent à l'élaboration de cadres de mesure du rendement propres à leur traité moderne auxquels les signataires pourraient avoir recours afin de rendre compte des résultats à leur population. Ces cadres vont également permettre d'appuyer la prise de décisions fondées sur des données probantes, la planification, la surveillance et la gestion des programmes et initiatives. Quant au gouvernement du Canada, les données générées et partagées par les signataires devraient fournir une meilleure compréhension des effets de chaque entente sur une population particulière et pourraient alimenter les discussions futures.

Le Bureau de mise en œuvre des traités modernes a offert de l'aide à tous les signataires de traités modernes, dans le cadre de l'élaboration de ces cadres de mesure du rendement propre à un traité moderne. À ce jour, les Nations ayant manifesté leur intérêt sont les suivantes :

- La Nation Nisga'a;
- Les Premières Nations Maa-nulth;
- La Première Nation de Tsawwassen.

Perspectives d'avenir

Un travail plus collaboratif s'avère nécessaire avant l'élaboration des cadres de mesure du rendement et la



communication des données sur les tendances. Dans les mois à venir, les efforts seront axés sur les objectifs suivants :

- déploiement progressif continu de l'Environnement de gestion des traités modernes et formation des fonctionnaires fédéraux;
- structuration des données dans l'Environnement de gestion des traités modernes, en vue de créer le processus le plus efficace pour l'établissement des rapports sur la mise en œuvre des obligations, d'effectuer une analyse uniforme et valide des données relatives aux obligations et de produire des rapports sur l'état de ces obligations;
- production des rapports sur l'évaluation des répercussions des traités modernes;
- élaboration des indicateurs de rendement pertinents pour mesurer les objectifs communs cernés;
- élaboration conjointe des cadres de mesure du rendement propres à des ententes.

Répercussions des traités modernes sur les peuples autochtones

Les peuples autochtones du Canada font face à d'importants écarts sur le plan socioéconomique et sur le plan du bien-être par rapport aux peuples non autochtones partout au Canada²².

Les traités modernes représentent un moyen pour les signataires autochtones d'améliorer leur situation socioéconomique et de saisir les possibilités de développement économique au profit de tous les Canadiens. Quelques études s'appuyant sur les données recueillies dans le cadre du Recensement de 1996-2006 et de l'Enquête nationale auprès des ménages de 2011 ont mis en lumière certaines améliorations socioéconomiques pour les signataires de traités modernes.



Par exemple, une étude menée en 2017 par Krishna Pendakur et Ravi Pendakur a conclu que les revenus des ménages autochtones dans les régions visées par les traités modernes (que ce soit en tenant compte ou sans tenir compte des ententes sur l'autonomie gouvernementale) ont augmenté depuis la date d'entrée en vigueur des ententes signées²³. En octobre 2015, l'Institut C.D. Howe a également signalé l'augmentation des revenus des peuples signataires de traités modernes²⁴. Toutefois, des éléments de preuve quantitatifs démontrant l'ensemble des répercussions socioéconomiques des traités modernes sur les populations autochtones sont limités.

Un rapport d'enquête de la Commission des traités de la Colombie-Britannique, en date de 2016, portant sur les cadres de mesure du rendement des groupes identifiés

visés par les traités modernes a cependant conclu qu'aucun cadre ne peut actuellement permettre d'évaluer de façon exhaustive les avantages socioéconomiques des traités modernes²⁵. La Commission préconise qu'un régime de mesure du rendement soit établi et maintenu à la fois à l'échelle locale et nationale, et applicable à tous les signataires de traités modernes, afin d'avoir une meilleure compréhension des facteurs clés du succès des traités modernes.

De récents rapports annuels produits par certains signataires de traités modernes suggèrent également que ces derniers améliorent le bien-être social de leurs citoyens. Ces rapports fournissent un aperçu des répercussions positives des traités modernes pour les signataires, et indiquent les domaines dans lesquels les efforts sont déployés pour la mise en œuvre de ces ententes.

Dans son rapport de mise en œuvre 2013-2014, la Nation Nisga'a a mis l'accent sur le rapatriement des artefacts

²² Canada, Affaires autochtones et Développement du Nord Canada, *L'Indice de bien-être des collectivités : Examen du bien-être dans les collectivités inuites, de 1981 à 2011* (Ottawa, 2015), <https://www.sac-isc.gc.ca/fra/1421175988866/1557322849888>; Canada, Affaires autochtones et Développement du Nord Canada, *L'Indice de bien-être des collectivités : Rapport sur les tendances dans les collectivités des Premières Nations, 1981 à 2011* (Ottawa, 2015), <https://www.aadnc-aandc.gc.ca/fra/1358365895098/1358365993926>.

²³ Krishna Pendakur et Ravi Pendakur, « *The Effects of Modern Treaties and Opt-In Legislation on Household Incomes in Aboriginal Communities*. » *Social Indicators Research Volume 137*, n° 1 (2018) : p. 139-165.

²⁴ Fernando M. Aragon, « *The Effects of Modern Treaties on Local Income*, » publié le 28 octobre 2015 au nom de l'Institut C.D. Howe, <https://www.cdhowe.org/public-policy-research/effect-first-nations-modern-treaties-local-income>.

²⁵ Canada, Colombie-Britannique, Commission des traités de la Colombie-Britannique, *Socio-economic Benefits of Modern Treaties in BC*, (Victoria, 2016), <http://www.bctreaty.ca/sites/default/files/Deloitte-BCTC-FinalReport.pdf>



culturels et du patrimoine²⁶. Ce rapport a également mis en évidence la façon dont le gouvernement Nisga'a Lisims et le Canada ont travaillé conjointement pour renforcer les compétences et la formation de la main-d'œuvre pour assurer le développement économique et la prospérité durable. Un exemple est l'accord bilatéral pour la prestation du programme lié à la Stratégie de formation pour les compétences et l'emploi destinée aux Autochtones, au profit des citoyens Nisga'a. Ce partenariat a donné lieu à la conception du programme pour l'emploi, les compétences et la formation des Nisga'a, qui aide les citoyens Nisga'a à prospérer et à réussir dans une économie en développement rapide, en les aidant à trouver des emplois valorisants et axés sur la demande²⁷.

Dans son rapport annuel 2016-2017, Nunavut Tunngavik Incorporated a fait rapport sur l'autonomisation des Inuits, la langue, la culture, la guérison collective et l'identité inuite, ainsi que sur la nécessité de créer des liens entre traditions inuites et compétences chez les aînés et les jeunes²⁸. L'apprentissage et le perfectionnement des Inuits, tel que décrit au chapitre 23 de l'Accord sur le Nunavut, demeurent une priorité pour Nunavut Tunngavik Incorporated. Par exemple, la Qikiqtaaluk Corporation et le Group of Companies, détenus par la Qikiqtani Inuit Association, une association inuite régionale affiliée à la Nunavut Tunngavik Incorporated, qui établit la Qikiqtaaluk Business Development Corporation, reçoit une attention particulière. Créée en 2016, la Qikiqtaaluk Business Development Corporation a pour mandat de travailler avec les 13 collectivités de la région de Qikiqtaaluk afin d'élaborer un nouveau modèle de collaboration concernant les possibilités socioéconomiques offertes par le gouvernement et l'industrie. En 2016, la Qikiqtaaluk Corporation et le Group of Companies ont augmenté leur taux d'emploi des Inuits dans toutes les entreprises et maintenu un taux d'emploi des Inuits de quatre-vingt-un pour cent²⁹.

En janvier 2018, la Société Radio-Canada a déclaré que la valeur des biens de la Première Nation de Tsawwassen a augmenté de près de quarante-cinq pour cent; la plus forte croissance moyenne observée dans la province de la Colombie-Britannique. L'augmentation a été attribuée aux récents développements commerciaux, notamment le développement de Tsawwassen Mills et de Tsawwassen Commons, ainsi que celui du complexe résidentiel Tsawwassen Shores³⁰. De plus, selon le rapport qu'elle a produit pour l'exercice 2016-2017, la Première Nation de Tsawwassen a eu des retombées financières positives, grâce à son pouvoir de taxation directe, en recueillant environ 6,8 millions de dollars en impôt foncier, une hausse par rapport à 3,8 millions de dollars au cours de l'exercice 2015-2016³¹.

Comme mentionné dans ces exemples, il existe quelques preuves attestant de l'incidence positive des traités modernes. Cependant, il y a encore un manque de données empiriques pour appuyer une analyse plus approfondie des tendances. À l'avenir, il faudra une analyse plus exhaustive des données axées sur les résultats afin de bien comprendre les répercussions socioéconomiques des traités modernes.

²⁶ Canada, Affaires autochtones et du Nord Canada, *Accord définitif nisga'a : rapport de mise en œuvre, 2013-2014* (Ottawa, 2014), https://www.rcaanc-cirnac.gc.ca/DAM/DAM-CIRNAC-RCAANC/DAM-TAG/STAGING/texte-text/nisga_fin_agree_impl_rep_2013-2014_1506097232581_fra.pdf.

²⁷ Affaires autochtones et du Nord Canada, *Accord définitif nisga'a*, p. 7.

²⁸ Canada, Nunavut, Nunavut Tunngavik Incorporated, *Nunavut Tunngavik Incorporated Annual Report, 2016-2017* (Iqaluit, 2017), <http://www.tunngavik.com/files/2017/12/NTI-2017-Annual-Report.pdf>

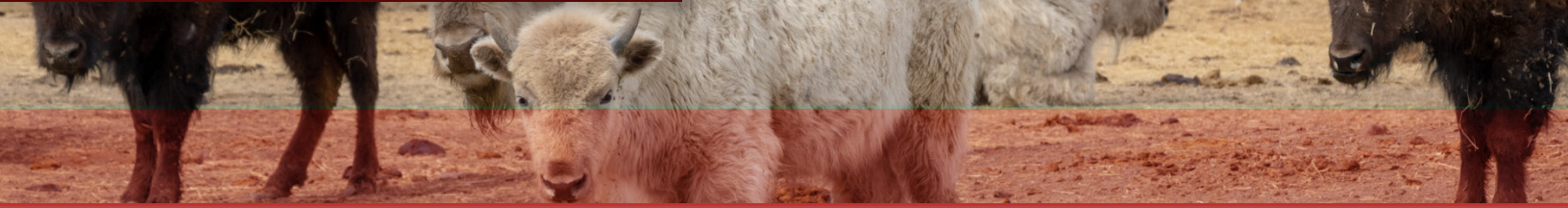
²⁹ Nunavut Tunngavik Incorporated, *Nunavut Tunngavik Incorporated Annual Report, 2016-2017*, p. 40

³⁰ Anna Dimoff, *Tsawwassen First Nation Property Values Show Biggest Increase in 2018 Assessment*, CBC News, 7 janvier 2018, <http://www.cbc.ca/beta/news/canada/british-columbia/tsawwassen-growth-property-value-1.4476157>.

³¹ Canada, Colombie-Britannique, Première Nation de Tsawwassen, *Tsawwassen First Nation Annual Report 2016/2017* (Tsawwassen, 2017), http://www.tsawwassenfirstnation.com/pdfs/TFN-About/Information-Centre/Annual-Reports/Annual_Report_16_17_WEB.pdf.

TROISIÈME PARTIE

ENTENTES SUR L'AUTONOMIE GOUVERNEMENTALE



L'approche pangouvernementale pour la mise en œuvre des ententes sur l'autonomie gouvernementale

L'engagement soutenu du gouvernement fédéral dans son ensemble est nécessaire pour que le Canada s'acquitte de ses responsabilités en vertu des ententes sur l'autonomie gouvernementale. De la même manière que dans le cas des traités modernes, le Bureau de mise en œuvre des traités modernes sert d'organe de liaison et de coordination entre les ministères et organismes fédéraux pour les questions relatives à la mise en œuvre des ententes sur l'autonomie gouvernementale. Les différents partenariats, y compris les groupes de travail mixtes et les processus collaboratifs de développement conjoint, représentent un certain nombre de faits témoignant de ces relations productives.

Des efforts sont en cours avec les signataires des ententes sur l'autonomie gouvernementale pour élaborer des cadres de mesure du rendement propres à ces ententes. Les signataires peuvent avoir recours à des cadres de mesure du rendement propres aux ententes pour rendre compte des résultats à leur population et pour appuyer la prise de décisions fondée sur des données probantes, la planification, la surveillance et la gestion de leurs programmes et de leurs initiatives. Cette information devrait également aider le gouvernement du Canada à mieux comprendre les répercussions de ces ententes et qu'elle favorise par conséquent des améliorations futures. Le Bureau de mise en œuvre des traités modernes a fourni des renseignements préliminaires au sujet de cette initiative aux signataires des ententes sur l'autonomie gouvernementale. À ce jour, la Nation des Dakotas de Sioux Valley et la Première Nation de Westbank ont manifesté leur intérêt.

En mai 2016, les représentants du gouvernement fédéral et des gouvernements autochtones se sont engagés dans un processus collaboratif de développement conjoint d'une nouvelle politique financière fédérale sur l'autonomie gouvernementale. En décembre 2017, les signataires ont franchi une étape majeure en élaborant conjointement une ébauche de politique financière applicable aux signataires d'ententes sur l'autonomie gouvernementale. L'ébauche de cette politique intègre les principaux changements suivants, aux fins d'examen par le Canada :

- amélioration des modèles de financement fondés sur les besoins en dépenses, mettant d'abord l'accent sur les fonctions de gouvernance et reconnaissant le rôle de la culture, des langues et du patrimoine;
- utilisation des membres ou des citoyens comme base de la population desservie (dissociation du statut d'Indien);
- renforcement du financement des infrastructures immobilières grâce à une approche fondée sur le « cycle de vie »;
- appui aux mesures visant à combler les écarts dans le domaine du bien-être social;
- accès aux revenus et partage des coûts.

Au début, le processus a évolué lentement, car il a fallu du temps pour bâtir la confiance et la compréhension entre les signataires. Toutefois, prendre ce temps a permis que des relations de travail efficaces se développent. Grâce au partage ouvert de l'information et aux discussions franches sur les questions en cause, les signataires collaborent à présent efficacement pour gérer d'importantes questions financières et élaborer de nouvelles approches. Les signataires sont conscients que cette forme d'exploration comporte certains risques et qu'il n'y a pas de garantie que toutes les idées seront appuyées. Néanmoins, le fait de dépasser les obstacles liés aux méthodes et mandats actuels a été productif pour tous. Tandis que le projet de politique financière fait l'objet d'un examen par le gouvernement du Canada, cet élan

se poursuit pour l'exercice 2018-2019, en mettant l'accent sur l'élaboration conjointe d'un modèle de financement des gouvernements autochtones, un cadre de travail visant à combler les écarts dans le domaine du bien-être social et d'aborder d'autres domaines clés.

Ce processus collaboratif d'élaboration d'une politique financière a nécessité plus de 100 réunions de groupes de travail technique et la création d'un comité directeur au cours des 18 derniers mois, et d'autres réunions auront lieu au cours de l'exercice 2018-2019. Ce processus collaboratif a démontré que le Canada et les gouvernements autochtones peuvent travailler ensemble de façon respectueuse et nouer des relations productives, afin de gérer les questions financières et élaborer conjointement des politiques. Le 21 mars 2018, les fonctionnaires fédéraux et les participants autochtones ont fait une présentation conjointe sur l'évolution du processus collaboratif au Comité de surveillance des sous-ministres.

Répercussions des ententes sur l'autonomie gouvernementale pour les Autochtones



En utilisant les données des recensements de 1996 à 2006 et l'Enquête nationale auprès des ménages de 2011, quelques études ont mis en lumière certaines améliorations socioéconomiques pour les groupes autonomes. Par exemple, l'Analyse des répercussions de l'autonomie gouvernementale des collectivités autochtones effectuée en 2016 par Relations Couronne-Autochtones et Affaires du Nord Canada a permis de constater que les Premières Nations autonomes ont connu de meilleurs résultats dans le domaine de l'enseignement supérieur et sur le plan économique par rapport aux Indiens inscrits vivant dans des réserves³². Des études comme celles menées par Michael J. Chandler et Christopher E. Lalonde sur le risque de suicide chez les Premières Nations³³ ont également permis d'en savoir plus sur les avantages des ententes sur l'autonomie gouvernementale en tant qu'indicateurs de continuité culturelle et pour le bien-être des collectivités³⁴. Par exemple, ces derniers ont conclu que les collectivités autonomes ont des taux de suicide beaucoup moins élevés que les autres collectivités. Ils ont conclu également qu'un contrôle accru sur l'éducation, la santé, les services de police et autres services permet aux collectivités de cibler l'aide fournie en fonction des besoins.

Une brève analyse des rapports annuels actuels disponibles auprès des Premières Nations autonomes permet d'appuyer la corrélation selon laquelle les activités axées sur les collectivités améliorent le bien-être des citoyens. Par exemple, dans son rapport annuel pour l'exercice 2016-2017, la Première Nation de Westbank a mis l'accent sur le travail

³² Direction générale de l'élaboration et de la coordination des politiques, Direction des politiques opérationnelles, Relations Couronne-Autochtones et Affaires du Nord, *Analyse des répercussions de l'autonomie gouvernementale des collectivités autochtones*, (2016).

³³ Michael J. Chandler et Christopher J. Lalonde, « Cultural Continuity as a Moderator of Suicide Risk Among Canada's First Nations, » in *Healing Traditions: The Mental Health of Aboriginal Peoples in Canada*, ed. L. Kirmayer and G. Valaskakis (Vancouver : University of British Columbia Press, 2008), 221-248. <http://web.uvic.ca/~lalonde/manuscripts/2008HealingTraditions.pdf>

³⁴ Chandler et Lalonde, *Cultural Continuity as a Moderator of Suicide Risk Among Canada's First Nations*, 239-241.

collaboratif visant à élaborer une politique financière. Elle s'est également concentrée sur les efforts déployés en collaboration avec divers gouvernements en ce qui concerne la gouvernance, la sécurité, les terres et les activités axées sur les collectivités qui ont amélioré les résultats financiers. Le rapport donne un aperçu des effets positifs que les ententes sur l'autonomie gouvernementale peuvent avoir sur les signataires, ainsi que des principaux domaines dans lesquels il faut déployer des efforts pour mettre en œuvre ces ententes.

Le plus récent rapport annuel publié au sujet de la Convention sur l'éducation des Mi'kmaq en Nouvelle-Écosse (2015-2016) met en lumière neuf objectifs accompagnés de buts et de cibles spécifiques pour améliorer l'éducation primaire, secondaire et postsecondaire dans l'ensemble, au profit des élèves des Nations signataires. Cela inclue un soutien à la préservation et à la revitalisation de la langue par le biais de la technologie, ainsi que le perfectionnement professionnel, les outils d'évaluation et l'assistance aux enseignants³⁶.

L'*Entente sur la gouvernance de la Nation crie*, signée au cours de l'été 2017, établit un régime complet d'autonomie gouvernementale des Cris sur les terres de compétence fédérale en vertu de la *Convention de la Baie-James et du Nord québécois* de 1975, qui était le premier traité moderne au Canada. L'entente sur la gouvernance autorise les Cris d'Eeyou Istchee à adopter des lois sur un large éventail de questions liées à la gouvernance locale, notamment la protection de l'environnement, l'ordre et la sécurité publics, ainsi que l'aménagement du territoire et l'utilisation des ressources.

En août 2017, après 20 ans de négociations, le gouvernement du Canada et 23 Premières Nations anishinabek ont signé un accord historique d'autonomie gouvernementale sur l'éducation. L'*Accord sur l'éducation de la Nation anishinabek* constitue une étape importante dans la mesure où elle permet aux Premières Nations participantes de se soustraire de l'application de la *Loi sur les Indiens*, au profit d'une plus grande autonomie. Cette initiative permettra aux Premières Nations anishinabek d'élaborer des programmes d'éducation pertinents sur le plan culturel et adaptés à leur communauté, au profit des élèves anishinabek.



³⁵ Canada, Colombie-Britannique, Première Nation de Westbank, *Westbank First Nation Annual Report 2016/2017* (Kelowna, 2017), http://www.wfn.ca/docs/2016-17_annual_report_web.pdf. Le gouvernement du Canada participe au processus d'élaboration du premier rapport annuel de la Première Nation de Westbank.

³⁶ Canada, Nouvelle-Écosse, Mi'kmaw Kina'matnewey, *Annual Report 2015-2016* (Sydney, 2016), <http://kinu.ca/document/annual-report-2015-2016>, p. 93-149.

CONCLUSION

La mise en œuvre entière et équitable des traités modernes et des ententes sur l'autonomie gouvernementale appuie l'engagement du gouvernement du Canada à l'égard de la réconciliation avec les Autochtones. Les ententes établissent de nouvelles relations entre le gouvernement du Canada et les signataires autochtones et requièrent l'engagement de toutes les parties à travailler en vue d'atteindre les objectifs communs. Dans le cadre de son approche pangouvernementale, le Canada continuera de mettre de l'avant des initiatives de mise en œuvre tout en renforçant les relations de nation à nation, de gouvernement à gouvernement, et entre les Inuits et la Couronne.

Les traités modernes portent sur les affaires non réglées des traités canadiens. Ces revendications touchent généralement des régions du pays où les droits fonciers des Autochtones n'ont pas été définis par un traité ou une autre mesure juridique. Dans ces secteurs, des ententes tournées vers l'avenir sont négociées entre un groupe autochtone, le Canada et généralement une province ou un territoire.

Ces traités sont enchâssés dans des textes de loi et constituent la méthode la plus exhaustive pour régler les questions liées aux droits ancestraux et au titre autochtone. Conclure davantage de traités demeure une façon essentielle d'établir une certitude durable et d'arriver à une véritable réconciliation, y compris une compréhension commune à propos de la possession, de l'usage et de la gestion des terres et des ressources et, dans certains cas, des dispositions relatives à l'autonomie gouvernementale autochtone. Les droits établis dans ces traités sont protégés par la Constitution.

Depuis 1973, le Canada et ses partenaires dans les négociations ont signé 25 revendications territoriales globales et quatre ententes sur l'autonomie gouvernementale. Des 25 ententes signées, 18 comportent des dispositions relatives à l'autonomie gouvernementale.

Ces règlements contiennent les éléments suivants :

- des droits de propriété aux Autochtones sur plus de 600 000 km² de territoire (presque la superficie du Manitoba);
- des transferts de capitaux de plus de 3,2 milliards de dollars;
- la protection des modes de vie traditionnels, y compris la préservation des langues;
- l'accès aux possibilités d'exploitation des ressources;
- la participation aux décisions sur la gestion des terres et des ressources;
- la certitude concernant les droits fonciers des Autochtones sur environ quarante pour cent de la masse terrestre du Canada;
- des droits connexes en matière d'autonomie gouvernementale et une reconnaissance politique³⁷.

Afin de veiller à ce que le Canada mette entièrement en œuvre ses obligations, et ce, de manière équitable, des mesures importantes ont été prises afin de respecter une approche pangouvernementale concernant la *Directive du Cabinet sur l'approche fédérale pour la mise en œuvre des traités modernes* de 2015,



³⁷ Canada, *Affaires autochtones et du Nord Canada, Revendications globales*. (Ottawa, 2015), <https://www.aadnc-aandc.gc.ca/fra/1100100030577/1100100030578>

notamment la création du Comité de surveillance des sous-ministres et du Bureau de mise en œuvre des traités modernes. Chacune des initiatives dont le présent rapport fait état constitue une composante clé de l'approche pangouvernementale pour la mise en œuvre des traités modernes et des ententes sur l'autonomie gouvernementale.

L'examen initial des études existantes et de certains rapports annuels de partenaires autochtones suggère une amélioration des conditions socioéconomiques des peuples signataires de traités modernes et des Premières Nations autonomes. Cependant, bien qu'on rapporte des retombées positives découlant des traités modernes et des ententes sur l'autonomie gouvernementale, il est tout de même nécessaire d'obtenir davantage de données empiriques pour confirmer une plus solide corrélation entre la mise en œuvre des ententes et les retombées socioéconomiques positives. Nous travaillerons avec les partenaires de traités à l'élaboration d'indicateurs et à la collecte de données qui permettront de mieux comprendre l'impact socioéconomique des traités modernes et des accords sur l'autonomie gouvernementale.

L'exercice d'évaluation des impacts des traités modernes a commencé et se poursuit. Les travaux se poursuivent également pour évaluer la manière dont le Canada s'acquitte de ses obligations et faire rapport à cet égard, pour adopter des objectifs communs relativement aux traités modernes et pour mobiliser les partenaires signataires des traités modernes et des ententes sur l'autonomie gouvernementale à l'égard des cadres de mesure du rendement propres à leurs ententes. Mesurer les résultats par rapport aux objectifs en recourant à des cadres de mesure du rendement permettra à toutes les parties de mieux comprendre la manière dont les traités modernes et les ententes sur l'autonomie gouvernementale contribuent à l'amélioration des conditions socioéconomiques des peuples autochtones signataires de traités modernes et d'ententes sur l'autonomie gouvernementale. Le travail se poursuit.

Depuis la publication de la Directive du Cabinet en 2015, les relations de travail se sont renforcées entre les représentants du Canada et les partenaires signataires de traités modernes et d'ententes sur l'autonomie gouvernementale, notamment au moyen de nombreux échanges quotidiens et de réunions de haut niveau. Au plus haut niveau, le premier ministre a affirmé son engagement à l'égard de mécanismes bilatéraux comme le Comité de partenariat entre les Inuits et la Couronne et le Forum Canada-Premières Nations autonomes et signataires de traités modernes. Il s'agit d'exemples d'interactions qui témoignent de l'amélioration des relations entre le Canada et ses partenaires autochtones à tous les niveaux.



Annexe A : Liste des traités modernes

Terre-Neuve-et-Labrador

- Accord sur les revendications territoriales des Inuits du Labrador

Colombie-Britannique

- Accord définitif avec les Premières Nations Maa-nulth
 - Premières Nations des Huu-ay-ahts
 - Première Nation Ka:’yu:’k’t’h’/Che:k:tles7et’h’
 - Toquahy
 - Uchucklesacht
 - Première Nation d’Ucluelet
- Accord définitif Nisga’a
- Accord définitif des Tla’amins
- Accord définitif de la Première Nation de Tsawwassen

Nunavut

- Accord du Nunavut (anciennement Accord sur les revendications territoriales du Nunavut)

Territoires du Nord-Ouest

- Entente sur la revendication territoriale globale des Gwich’in
- Entente sur la revendication territoriale globale des Dénés et Métis du Sahtu
- Accord sur les revendications territoriales et l’autonomie gouvernementale du peuple tlicho
- Convention définitive des Inuvialuit

Québec

- Convention de la Baie-James et du Nord québécois
- Convention du Nord-Est québécois
- Accord sur les revendications territoriales des Inuit du Nunavik
- Accord sur les revendications territoriales de la région marine d’Eeyou)

Yukon

- Ententes définitives des Premières Nations du Yukon
 - Premières Nations de Champagne et de Aishihik
 - Première Nation des Nacho Nyak Dun
 - Conseil des Tlingit de Teslin
 - Première Nation des Gwitchin Vuntut
 - Première Nation de Little Salmon/Carmacks
 - Première Nation de Selkirk
 - Première Nation Tr’ondëk Hwëch’in
 - Conseil des Ta’an Kwäch’än
 - Première Nation de Kluane
 - Première Nation de Kwanlin Dun
 - Première Nation de Carcross/Tagish

Annexe B : Liste des ententes sur l'autonomie gouvernementale

Colombie-Britannique

- Entente sur l'autonomie gouvernementale de la bande indienne Sechelt
- Accord d'autonomie gouvernementale de la Première Nation de Westbank

Manitoba

- Accord sur l'autonomie gouvernementale de la Nation des Dakota de Sioux Valley

Territoires du Nord-Ouest

- Accord définitif sur l'autonomie gouvernementale de Déline

Yukon

- Ententes sur l'autonomie gouvernementale des Premières Nations du Yukon
 - Premières Nations de Champagne et de Aishihik
 - Première Nation des Nacho Nyak Dun
 - Conseil des Tlingit de Teslin
 - Première Nation des Gwitchin Vuntut
 - Première Nation de Little Salmon/Carmacks
 - Première Nation de Selkirk
 - Première Nation des Tr'ondëk Hwëch'in
 - Conseil des Ta'an Kwach'an
 - Première Nation de Kluane
 - Première Nation de Kwanlin Dün
 - Première Nation de Carcross/Tagish

Annexe C : Liste des ententes sectorielles

Accords en matière d'éducation

Nouvelle-Écosse

- Entente sur l'éducation des Mi'kmaq

Ontario

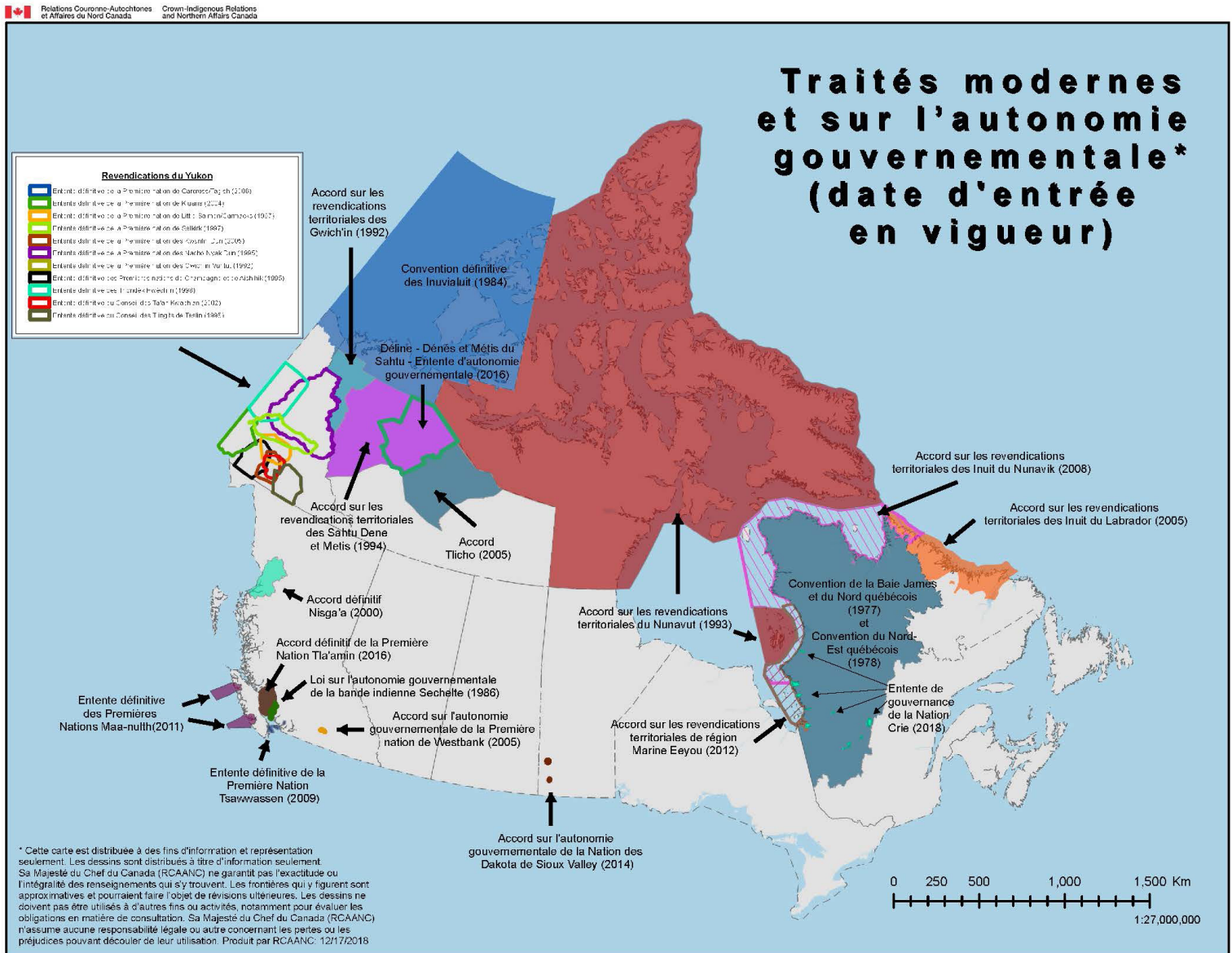
- Entente sur l'éducation avec la nation anishinabek

Accord sur la gouvernance

Québec

- Entente sur la gouvernance de la Nation crie

Annexe D : Carte des traités modernes et des ententes sur l'autonomie gouvernementale



Canada

L'ensemble de la région visée par un traité (ERVT) désigne la vaste zone à laquelle un traité moderne ou une entente sur l'autonomie gouvernementale s'applique. Elle est souvent composée de la somme d'entités géographiques précises définies dans le traité. Parfois appelée « région désignée », cette limite n'est habituellement pas arpentée, mais aide à délimiter, de façon générale, l'étendue géographique des droits des bénéficiaires autochtones de l'accord. L'ERVT englobe les terres appartenant exclusivement au partenaire autochtone du traité, ainsi que les autres terres assujetties au traité mais ne leur appartenant pas en entier. Ces terres ne sont pas indiquées sur cette carte.

Annexe E : Ministères membres du Comité de surveillance des sous-ministres

- Relations Couronne-Autochtones et Affaires du Nord Canada (président)
- Patrimoine canadien
- Agence canadienne d'évaluation environnementale
- Emploi et Développement social Canada
- Environnement et Changement climatique Canada
- Finances Canada
- Pêches et Océans Canada
- Affaires mondiales
- Santé Canada
- Services aux Autochtones Canada
- Ministère de la Justice
- Ministère de la Défense nationale et Forces armées canadiennes
- Ressources naturelles Canada
- Parcs Canada
- Bureau du Conseil privé
- Sécurité publique Canada
- Services publics et Approvisionnement Canada
- Transports Canada
- Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada

Annexe F : Domaines des Objectifs communs des traités modernes et libellés

Objectifs communs – Domaines

Culture, langue et patrimoine

- Préserver, promouvoir, protéger ou valoriser la culture, le savoir traditionnel, la langue, l'identité ou l'histoire orale des Autochtones.

Développement économique

- Valoriser l'économie traditionnelle des peuples autochtones.
- Réaliser l'autonomie et promouvoir les possibilités de participer à l'économie.

Environnement

- Gérer, évaluer, protéger, préserver ou conserver conjointement l'environnement, la terre, l'air et l'eau et intervenir en cas d'urgence

Gouvernance et relations

- Tout en reconnaissant le rôle des relations intergouvernementales, la gestion de leurs propres activités, l'exercice de leurs compétences et la mise en place des institutions.

Gestion des terres et des ressources

- Définir en toute clarté et en toute certitude les droits de propriété, de gestion et d'utilisation des terres et des ressources naturelles
- Conserver, gérer en collaboration et utiliser les ressources de façon durable, y compris la faune, les poissons et les oiseaux migrateurs.

Développement social

- Obtenir de meilleurs résultats pour ce qui est de la santé, de l'éducation, du logement ou du niveau de vie.
- Réaliser la croissance et la stabilité dans les territoires traditionnels.

Objectifs communs – Libellés

Annexe G : Directive du cabinet sur l'approche fédérale pour la mise en oeuvre des traités modernes

Cette directive énonce un cadre opérationnel pour la gestion des obligations découlant des traités modernes pour la Couronne. Elle oriente les ministères et organismes fédéraux dans leurs responsabilités.

1 – Rôles et responsabilités

Tous les ministères et organismes fédéraux :

- Veilleront à être au courant des obligations de leur ministère, à les comprendre et à les respecter, conformément à tous les traités modernes en vigueur.
- Veilleront à être au courant des obligations de leur ministère, à les comprendre et à être prêt à les respecter, avant d'approuver de nouveaux traités modernes en cours de négociation.
- Élaboreront et feront la prestation d'activités, de programmes, de politiques et de lois de manière à respecter les dispositions des traités modernes et les droits qu'ils contiennent. À cette fin, tous les ministères et organismes mèneront une évaluation des répercussions des traités modernes pour toutes les propositions de politique, de plan et de programme présentées au Cabinet.
- Feront état annuellement de la progression de l'acquittement de leurs obligations en contribuant à un rapport annuel coordonné par AADNC et présenté au ministre d'AADNC.
- Participeront aux structures de gouvernance des traités, conformément au mandat de ces structures, et selon l'étendue de leurs responsabilités.

Évaluation des répercussions des traités modernes

Lors de la préparation de propositions de politique, de plan et de programme présentées au Cabinet, les ministères et les organismes devront prendre en considération les répercussions des traités modernes sur les propositions, et devront attester de la conformité des propositions aux obligations juridiques contenues dans les traités modernes.

Plus précisément, les ministères et les organismes devront compléter une évaluation des répercussions des traités modernes d'une proposition législative, d'une politique, d'un plan ou d'un programme, lorsque :

1. la proposition est soumise au Cabinet pour approbation;
2. la mise en œuvre de la proposition pourrait avoir des répercussions sur les traités modernes en vigueur et sur les droits qui y sont garantis.

Cabinet

- Les ministres, par le truchement des réunions des comités du Cabinet, auront la responsabilité partagée de déterminer si des évaluations des répercussions des traités modernes ont été effectuées dans le cadre des propositions présentées au Cabinet.

Le ministère des Affaires indiennes et du Développement du Nord canadien

- AADNC est chargé de la représentation fédérale aux comités de mise en œuvre;
- AADNC coordonnera les structures de comité interministérielles mises en place pour gérer l'approche de la Couronne à l'égard des traités modernes.
- AADNC administrera le Système de surveillance des obligations découlant des traités (SSODT); sera tenu responsable de la mise à jour régulière du système pour refléter les obligations (nouvelles ou revues), et orientera les ministères et les organismes en ce qui a trait à la reddition de comptes dans le système.
- AADNC conseillera les autres ministères et organismes pour l'interprétation des dispositions des traités modernes et sur leurs répercussions sur les activités ministérielles; pour déterminer les répercussions possibles des traités modernes sur les politiques et les programmes ministériels ou les lois; pour mener l'évaluation des répercussions sur les traités modernes; et pour entretenir les relations intergouvernementales avec les signataires autochtones.

Organismes centraux

- Les organismes centraux, y compris le Bureau du Conseil privé, le ministère des Finances et le Secrétariat du Conseil du Trésor, confirmeront que l'évaluation des répercussions sur les traités modernes a été effectuée avant de transmettre les propositions au Cabinet.

Ministère de la Justice

- Le ministère de la Justice offrira des conseils et de l'orientation aux ministères et aux organismes quant à leurs responsabilités légales en vertu des traités modernes; aux répercussions et aux risques juridiques éventuels des activités envisagées; et aux liens entre les lois et l'interprétation des concepts juridiques clés associés aux traités modernes, par exemple l'honneur de la Couronne.

2 – Comité de surveillance des sous-ministres

On créera un Comité de surveillance des sous-ministres qui sera présidé par le sous-ministre d'Affaires autochtones et Développement du Nord Canada. Le mandat de ce Comité consistera à assurer la surveillance aux échelons supérieurs de l'application de la Directive et, par conséquent, le respect des rôles et des responsabilités du Canada en vertu des traités modernes. Il englobera les éléments suivants :

- Offrir de l'orientation aux ministères en matière de politiques et de programmes pour les aider à donner suite aux responsabilités du Canada conformément aux traités modernes;
- Prendre des décisions (et régler des différends), s'il y a lieu, lorsque des questions de portée générale exigent l'intervention de la haute direction;
- Coordonner l'approche fédérale relativement aux obligations transversales;
- Superviser la surveillance, la reddition de comptes et la mesure du rendement;
- Rencontrer les Autochtones et les autres partenaires des traités modernes, au besoin, et conformément au mandat du comité.

3 – Bureau de mise en œuvre des traités modernes

Le Bureau de mise en œuvre des traités modernes sera créé à AADNC afin d'assurer la coordination et la surveillance permanentes des obligations du Canada en vertu des traités modernes, et aussi d'appuyer le Comité de surveillance des sous-ministres dans l'exécution de son mandat. Le mandat du Bureau comportera deux volets.

- Le Bureau collaborera avec les ministères afin d'assurer une surveillance et une reddition de comptes continues. Pour ce faire, il élaborera et mettra en œuvre un cadre de mesure du rendement, il développera et administrera des outils de surveillance et de rapports, il coordonnera la contribution des ministères à ces outils, et il soumettra un rapport annuel au ministre d'AADNC.
- Par ailleurs, le Bureau veillera à la coordination interministérielle en faisant la liaison entre les comités de mise en œuvre, les caucus interministériels composés de fonctionnaires provenant des régions et de l'administration centrale, le Comité directeur fédéral et le Comité de surveillance des sous-ministres. De plus, il fournira des services de secrétariat aux comités interministériels et coordonnera la gestion des dossiers entre les ministères.

4 – Évaluation de la directive

Dans les cinq ans suivant l'instauration de la Directive, AADNC réalisera une évaluation afin de déterminer si elle satisfait aux objectifs énoncés, d'établir si elle est toujours pertinente et de voir s'il serait nécessaire de modifier ses modalités ainsi que les outils et les structures connexes.

Annexe H : Énoncé de principes relatif à l'approche fédérale pour la mise en œuvre des traités modernes

Le présent énoncé de principes a pour but de fournir une orientation à la Couronne du chef du Canada en ce qui a trait à l'approche relative à la mise en œuvre de traités modernes à laquelle elle devrait aspirer. Le fait de travailler en vue d'une telle approche contribuera à favoriser la réconciliation. Rien, dans le présent énoncé, ne vise à limiter les positions de toute partie à un traité quant aux principes qui régissent l'interprétation des traités ou leur mise en œuvre du point de vue du droit, ni en ce qui a trait au caractère juridique et à la portée des droits en vertu de traités sous-jacents.

1 – Les traités modernes sont un élément clé de l'édification de la nation canadienne

Les traités modernes sont un élément clé de l'édification de la nation canadienne. Ils contribuent à la force et à la viabilité des collectivités autochtones, ainsi qu'à la création de relations intergouvernementales à long terme entre les partenaires des traités. De plus, les traités modernes établissent une certitude en ce qui a trait à la propriété et à la gestion des terres et des ressources, créent un climat stable pour les investissements, et favorisent l'atteinte d'objectifs économiques et politiques plus généraux au bénéfice de tous les Canadiens. Un grand nombre de traités modernes établissent et fournissent également une certitude en matière d'autonomie gouvernementale, en énonçant les pouvoirs des groupes autochtones en ce qui a trait à l'adoption de lois et en les munissant des outils voulus pour mettre au point et exécuter des programmes et des services qui sont adaptés aux besoins uniques des membres de leurs collectivités.

2 – Les traités modernes sont des outils de réconciliation

La Cour suprême du Canada a écrit que les traités servent à réconcilier l'occupation antérieure de l'Amérique du Nord par les Autochtones et l'affirmation de la souveraineté de la Couronne. Les droits découlant des traités sont reconnus et affirmés par l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982*. Les traités établissent un cadre convenu par toutes les parties et à long terme pour la réconciliation et l'établissement de relations continues entre la Couronne et les Autochtones.

La réconciliation encadre les actions de la Couronne en ce qui a trait aux droits prévus à l'article 35 et alimente la relation plus vaste entre la Couronne et les Autochtones. L'approche du Canada en matière de réconciliation se fonde sur les principes juridiques énoncés par les tribunaux, ainsi que sur une négociation et un dialogue avec les Autochtones et avec les gouvernements provinciaux et territoriaux.

3 – La mise en œuvre de traités modernes est un processus continu

Les traités modernes nécessitent la mise en œuvre continue des obligations qui en découlent.

4 - La mise en œuvre des traités modernes doit tenir compte des ententes conclues

L'approche du Canada en ce qui a trait à la mise en œuvre d'un traité moderne doit être fondée sur le texte du traité visé et sur les documents de mise en œuvre auxquels ont conclu les parties, le cas échéant. L'approche du Canada en ce qui a trait à l'octroi d'un financement à des partenaires de traités en vue de la mise en œuvre des dispositions d'un traité doit être fondée sur le texte du traité en question et sur les ententes financières auxquelles ont conclu les parties, le cas échéant.

5 – Les traités modernes doivent être mis en œuvre d'une façon qui préserve l'honneur de la Couronne

L'honneur de la Couronne est l'un des enjeux de l'approche du Canada en ce qui a trait à la mise en œuvre de mesures pour s'acquitter de ses obligations découlant des traités modernes. Elle détermine la *façon* dont la Couronne doit s'acquitter de ses obligations. La préservation de l'honneur de la Couronne oblige la Couronne et les ministères, les organismes et les fonctionnaires qui la représentent à se comporter avec honneur, intégrité et équité dans le cadre de tous leurs rapports avec les Autochtones. La Couronne doit agir de façon diligente afin de s'acquitter de ses obligations conformément aux modalités des traités modernes. Les dispositions des traités modernes doivent être interprétées de façon raisonnable et téléologique, ce qui consiste à mettre en place des mesures visant à concrétiser l'intention commune des parties au moment où les traités ont été conclus.

6 – Les droits ancestraux et issus de traités sont protégés par la Constitution

Les traités modernes sont mis en œuvre en vertu d'une législation qui leur donne force de loi. Les droits découlant de traités modernes sont reconnus et affirmés par le paragraphe 35(1) de la *Loi constitutionnelle de 1982*. La *Loi constitutionnelle de 1982* confère une importante protection aux droits en vertu de l'article 35, y compris ceux qui sont inscrits dans des traités modernes.

7 – La mise en œuvre des traités modernes appuie un ensemble d'objectifs généraux

Grâce à la mise en œuvre de traités modernes, le Canada appuie un ensemble d'objectifs généraux qu'il partage avec ses partenaires de traités autochtones, dont la promotion des intérêts socio économiques et du bien être culturel des Autochtones, ainsi que la contribution au développement de collectivités autochtones prospères et durables au Canada. De plus, les traités modernes font souvent état d'objectifs communs qui se rapportent expressément aux priorités et aux circonstances particulières des signataires autochtones. Le Canada est en faveur de ces objectifs généraux et est déterminé à collaborer avec ses partenaires des traités en vue de les atteindre au moyen de la négociation et de la mise en œuvre de traités faisant état d'obligations acceptables pour toutes les parties et clairement définies, ainsi qu'au moyen d'autres mesures.

8 – La mise en œuvre des traités modernes est une responsabilité conjointe

Les partenaires des traités autochtones et des gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux ont tous des obligations en matière de mise en œuvre qui découlent des traités modernes. Chaque partie doit s'acquitter avec diligence de ses obligations.

9 – La Couronne, dans son ensemble, est responsable de l'exécution des obligations

Les traités modernes sont conclus au nom de la Couronne dans son ensemble. Par conséquent, la Couronne du chef du Canada doit rendre compte des décisions et des mesures prises en vue de la mise en œuvre de ses obligations, telles qu'elles sont décrites dans le traité.

Il importe donc que chaque ministère et organisme fédéral soit conscient du rôle qui lui incombe en ce qui a trait à l'exécution des obligations de la Couronne fédérale qui découlent de traités et s'en acquitte comme il se doit.

10 – Tous les ministères et les organismes fédéraux doivent s'acquitter de leurs fonctions d'une façon qui est conforme aux obligations du Canada qui découlent de traités modernes

Les ministères et les organismes fédéraux doivent s'acquitter de toutes les fonctions liées à leur mandat, y compris en ce qui a trait à l'élaboration et à l'exécution de programmes, à la prestation de services, et à l'élaboration de politiques et de lois, d'une manière qui est conforme aux obligations découlant des traités modernes et à l'évolution du cadre juridique.

11 – Une approche pangouvernementale en matière de mise en œuvre des traités modernes est nécessaire

Aux fins de la gestion des responsabilités de la Couronne du chef du Canada, le gouvernement fédéral continuera de travailler à la mise au point d'outils et de systèmes efficaces pour accroître la sensibilisation au respect des traités modernes, pour le suivi de leur mise en œuvre ainsi que pour la présentation de rapports à ce sujet, pour établir une surveillance au niveau de la haute direction, ainsi que pour mettre en place un cadre de reddition de comptes robuste pour l'ensemble des ministères et des organismes fédéraux.

12 – Les relations intergouvernementales efficaces sont essentielles au succès des traités modernes

Les traités modernes favorisent des relations respectueuses durables entre les signataires du traité. Afin d'assurer le succès de la négociation et de la mise en œuvre des traités modernes, et pour contribuer à leurs objectifs, les parties doivent s'engager à collaborer dans le cadre d'un dialogue ouvert. Le Canada est résolu à entretenir ces relations de collaboration avec ses partenaires aux traités.

Lorsque des désaccords surviennent entre des partenaires à un traité, le Canada est engagé à les régler de la façon la plus rapide et la plus rentable possible, dans une atmosphère non accusatoire de collaboration. Si les désaccords subsistent, le Canada est résolu à trouver une solution par le truchement des mécanismes de règlement des différends, énoncés dans les traités.

Annexe I : Bibliographie

Affaires autochtones et Développement du Nord Canada. *Accord définitif Nisga'a : Rapport de mise en œuvre, 2013-2014*. Ottawa, 2014.

https://www.aadnc-aandc.gc.ca/DAM/DAM-INTER-HQ-LDC/STAGING/texte-text/nisga_fin_agree_impl_rep_2013-2014_1506097232581_fra.pdf

Affaires autochtones et Développement du Nord Canada. *L'indice de bien-être des collectivités : Rapport sur les tendances dans les collectivités des Premières Nations, 1981 à 2011*. Ottawa, 2015.

<https://www.aadnc-aandc.gc.ca/fra/1358365895098/1358365993926>

Affaires autochtones et Développement du Nord Canada. *La Convention de la Baie James et du Nord québécois et la Convention du Nord-Est québécois : Rapports annuels 2008-2009 / 2009-2010*. Ottawa, 2014.

http://www.aadnc-aandc.gc.ca/DAM/DAM-INTER-HQ-LDC/STAGING/texte-text/lc_ccl_fagr_qc_jamesbay2008-2010_1407870740208_eng.pdf

Affaires autochtones et du Nord Canada. « Chronologie des événements qui ont mené à l'entente définitive avec le conseil tribal des Nisga'as », mise à jour le 15 septembre 2010.

<https://www.rcaanc-cirnac.gc.ca/fra/1100100031295/1543409973702>

Affaires autochtones et du Nord Canada. *Directive du cabinet sur l'approche fédérale pour la mise en œuvre des traités modernes*. Ottawa, 2015.

<https://www.rcaanc-cirnac.gc.ca/fra/1436450503766/1544714947616>

Affaires autochtones et du Nord Canada. *Énoncé de principes relatif à l'approche fédérale pour la mise en œuvre des traités modernes*. Ottawa, 2015.

<https://www.rcaanc-cirnac.gc.ca/fra/1436288286602/1539696550968>

Affaires autochtones et du Nord Canada. *L'histoire des traités au Canada*. Ottawa, le 2010.

<https://www.rcaanc-cirnac.gc.ca/fra/1314977704533/1544620451420>

Cabinet du Premier ministre. *Allocution du premier ministre Justin Trudeau à la 72^e [sic] session de l'Assemblée générale des Nations Unies*. New York, 2017.

<https://pm.gc.ca/fra/nouvelles/2017/09/21/allocution-du-premier-ministre-justin-trudeau-la-72e-session-de-lassemblee>

Cabinet du Premier ministre. *Déclaration du premier ministre du Canada à l'occasion de la Journée nationale des Autochtones*. Ottawa, 2016.

<http://pm.gc.ca/fra/nouvelles/2016/06/21/declaration-du-premier-ministre-du-canada-loccasion-de-la-journee-nationale-des>

Cabinet du Premier ministre. *Le gouvernement du Canada créera un cadre de reconnaissance et de mise en œuvre des droits*. Ottawa, 2018.

<https://pm.gc.ca/fra/nouvelles/2018/02/14/gouvernement-du-canada-creera-cadre-de-reconnaissance-et-de-mise-oeuvre-des>

Chambre des communes du Canada. *Vers le respect et la mise en œuvre des droits fonciers des peuples autochtones*. Ottawa, 2018.

<https://www.ourcommons.ca/Content/Committee/421/INAN/Reports/RP9684841/inanrp12/inanrp12-f.pdf>

Colombie-Britannique. Première Nation de Westbank. *Westbank First Nation Annual Report 2016/2017*. Kelowna, 2017.

http://www.wfn.ca/docs/2016-17_annual_report_web.pdf

Colombie-Britannique. Première Nation Tsawwassen. *Tsawwassen First Nation Annual Report 2016/2017*. Tsawwassen, 2017. http://www.tsawwassenfirstnation.com/pdfs/TFN-About/Information-Centre/Annual-Reports/Annual_Report_16_17_WEB.pdf

Commission de vérité et réconciliation du Canada. Commission de vérité et réconciliation du Canada : appels à l'action. Winnipeg, 2015. http://trc.ca/assets/pdf/Calls_to_Action_French.pdf

Commission de vérité et réconciliation du Canada. *Honorer la vérité, réconcilier pour l'avenir : sommaire du rapport final de la commission de vérité et réconciliation du Canada*. Winnipeg, 2015. http://publications.gc.ca/collections/collection_2016/trc/IR4-7-2015-fra.pdf

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

Évaluation des incidences des ententes sur l'autonomie gouvernementale. Ottawa, 2016. <https://www.aadnc-aandc.gc.ca/fra/1510084299715/1510084513107>

BONESTEEL, Sarah. *Les relations du Canada avec les Inuit : Histoire de l'élaboration des politiques et des programmes*. Ottawa Affaires indiennes et du Nord Canada, 2016, http://www.aadnc-aandc.gc.ca/DAM/DAM-INTER-HQ/STAGING/texte-text/inuit-book_1100100016901_fra.pdf

Cabinet du Premier ministre. Déclaration du premier ministre sur la réunion avec les Premières Nations autogouvernantes et signataires de traités modernes, Ottawa, Ontario, le 1^{er} novembre 2017. <https://pm.gc.ca/fra/nouvelles/2017/11/01/declaration-du-premier-ministre-la-reunion-les-premieres-nations>

Canada, Affaires autochtones et du Nord Canada, Revendications globales. (Ottawa, 2015), <https://www.aadnc-aandc.gc.ca/fra/1100100030577/1100100030578>

Canada. Affaires autochtones et Développement du Nord Canada. *L'Indice de bien-être des collectivités : Examen du bien-être dans les collectivités inuites, de 1981 à 2011*. Ottawa, 2015. <https://www.sac-isc.gc.ca/fra/1421175988866/1557322849888>

Canada. Colombie-Britannique. BC Treaty Commission (en anglais seulement). *Socio-economic Benefits of Modern Treaties in BC*. Victoria, 2016. <http://www.bctreaty.ca/sites/default/files/Deloitte-BCTC-FinalReport.pdf>

Canada. Manitoba. Affaires autochtones et du Nord. *Rapport annuel de 2015-2016*. Winnipeg, 2016. <http://www.gov.mb.ca/inr/resources/pubs/ana-annual-report-2015-2016.pdf>

Canada. Nouvelle-Écosse. Mi'kmaw Kina'matnewey. *Rapport annuel 2015-2016*. Sydney, 2016. <http://kinu.ca/document/annual-report-2015-2016>

Canada. Nunavut. Nunavut Tunngavik Incorporated. *Nunavut Tunngavik Incorporated Annual Report, 2016-2017*. Iqaluit, 2017. <http://www.tunngavik.com/files/2017/12/NTI-2017-Annual-Report.pdf>

CHANDLER, Michael J. et Christopher J. LALONDE, « Cultural Continuity as a Moderator of Suicide Risk Among Canada's First Nations », dans *Healing Traditions : The Mental Health of Aboriginal Peoples in Canada*, ed. L. Kirmayer and G. Valaskakis, 221-248. Vancouver : University of British Columbia Press, 2008.

Coalition des signataires d'accords sur des revendications territoriales, Traités modernes au Canada, <http://landclaimscoalition.ca/treaty/>

DIMOFF, Anna. *Tsawwassen First Nation Property Values Show Biggest Increase in 2018 Assessment*, CBC News, le 7 janvier 2018. <http://www.cbc.ca/beta/news/canada/british-columbia/tsawwassen-growth-property-value-1.4476157>

FERNANDO M. Aragon. « The Effects of Modern Treaties on Local Income. », publié le 28 octobre 2015 au nom de l'Institut C.D. Howe. <https://www.cdhowe.org/public-policy-research/effect-first-nations-modern-treaties-local-income>

Lettre de la Coalition pour les ententes sur les revendications territoriales à l'intention de Relations Couronne-Autochtones et Affaires du Nord Canada, le 5 décembre 2018.

MILLER, Jim R. « Aboriginal-Crown Treaty-Making in Canada: A Many-Splendoured Thing. » dans *Aboriginal Policy Research: A History of Treaties and Policies*, édité par Jerry P. White, Erik Anderson, Jean-Pierre Morin et Dan Beavon, 3-12. Toronto : Thompson Education Publishing, 2010.

PENDAKUR, Krishna, et PENDAKUR Ravi « The Effects of Modern Treaties and Opt-In Legislation on Household Incomes in Aboriginal Communities. » dans *Social Indicators Research*, vol. 137, n° 1, 2018, p. 139-165.