

EXAMEN DES PROJETS DE RÈGLEMENT DES QUESTIONS DES PENSIONNATS INDIENS

RAPPORT FINAL PREMIER VOLUME

I. INTRODUCTION

A. Généralités

Kaufman, Thomas and Associates (« la société d'experts-conseils ») a été retenue par le Bureau sur le règlement des questions des pensionnats autochtones (« le Bureau ») en vue de procéder à l'examen de dix projets pilotes (« les projets ») existant au pays. Ces projets ont pour objet d'aboutir à des règlements extrajudiciaires des différends relatifs aux obligations légales du Canada en vue de favoriser la guérison et la réconciliation des groupes de survivants des pensionnats indiens.

En octobre 2001, le Canada a offert de verser 70 % de l'indemnisation relative aux responsabilités conjointes du gouvernement et des communautés religieuses aux victimes d'abus sexuels ou de sévices subis dans les pensionnats indiens. Dans la foulée de cette offre, le Bureau a étudié le moyen d'accélérer la résolution des demandes d'indemnisation sans sacrifier d'importants objectifs relatifs à une validation crédible, à la sécurité, à la guérison, à la réconciliation et au fait de pouvoir tourner la page; en d'autres termes, des moyens d'améliorer la quantité sans sacrifier la qualité.

Le principal objet d'un examen des projets à ce jour, alors qu'un seul règlement a été conclu, est d'encadrer l'amélioration actuelle du processus de règlement et de fournir un cadre de référence à un plus vaste exercice de définition du mandat qui aura lieu à l'automne 2002 en ce qui concerne la gestion globale des documents relatifs aux litiges liés aux pensionnats.

B. Organisation du rapport

Le présent rapport se divise en deux volumes. Le premier traite du contexte, de la méthodologie, des constatations clés, des leçons apprises et des conclusions de l'examen proprement dit ainsi que d'un sommaire de celui-ci. Le second compte diverses annexes qui soutiennent et complètent les constatations clés. Ces annexes comprennent les parties pertinentes de la conception de l'examen (modèle logique, questions d'évaluation et plan de l'examen), une fiche d'information qui présente l'état des divers projets ainsi qu'une synthèse détaillée des réponses fournies par les personnes qui ont répondu à des entrevues. Bien que classée en annexe, cette synthèse des réponses représente un élément essentiel du rapport puisqu'elle constitue la base des constatations clés et, en fin de compte, des leçons

apprises et des conclusions tirées des projets. Pour pouvoir apprécier pleinement les opinions et les perspectives exprimées par les répondants interrogés, les lecteurs sont invités à lire la synthèse des réponses figurant dans le second volume en conjonction avec les constatations clés du premier volume.

II. CONTEXTE

A. Les projets

1. Genèse

Les projets font partie d'une plus vaste réponse stratégique du gouvernement fédéral aux séquelles laissées par les pensionnats indiens au Canada. Le *Rapport de la Commission royale sur les peuples autochtones* (Rapport de la CRPA) a fait la lumière sur l'histoire des pensionnats indiens et sur leurs répercussions sur de nombreuses personnes, familles et collectivités autochtones au Canada.

En janvier 1998, la réaction du gouvernement fédéral au Rapport de la CRPA s'exprimait dans *Rassembler nos forces : le plan d'action du Canada pour les questions autochtones*. Dans ce dernier document, le gouvernement fédéral présentait une stratégie en quatre parties visant à s'occuper des séquelles laissées par les pensionnats. Cette stratégie comprenait une *Déclaration de réconciliation* qui reconnaissait le rôle du gouvernement fédéral dans la mise sur pied et l'administration des pensionnats; une stratégie de guérison (notamment l'établissement de la Fondation autochtone de guérison); une nouvelle stratégie en matière de poursuites et la mise en œuvre de projets de règlement extrajudiciaire des différends.

Les projets tirent leur source d'un processus de discussion amorcé en 1998 entre des représentants des ministères des Affaires indiennes et de la Justice et le chef national de l'Assemblée des Premières Nations (APN) et aboutissent à une série de « dialogues exploratoires » entre hauts fonctionnaires fédéraux, anciens élèves des pensionnats, dirigeants et guérisseurs des collectivités autochtones et principaux représentants des communautés religieuses qui dirigeaient les pensionnats. Ce processus d'apprentissage a abouti à un consensus et à la formation d'un réseau national visant à soutenir des solutions de rechange aux tribunaux dans lesquelles le processus et les résultats mettraient en avant la guérison, la réconciliation et le fait de pouvoir tourner la page.

S'appuyant en partie sur ce consensus et sur une préoccupation grandissante relative au nombre toujours croissant de revendications déposées contre la Couronne¹, les ministères des Affaires indiennes et du Nord canadien et de la Justice ont reçu, en 1999, le mandat

¹ Une vague de revendications contre la Couronne et les églises ont été déposées au cours des quatre dernières années; le nombre total des demandes d'indemnisation s'élève aujourd'hui à plus de 11 000.

d'évaluer, en collaboration avec les communautés religieuses et les survivants, la possibilité d'utiliser des mécanismes de règlement extrajudiciaire des différends (RED) en vue de parvenir à des règlements sûrs, mais plus sensibles et opportuns, des cas de sévices survenus dans les pensionnats indiens². Les projets avaient pour objet d'étendre la réflexion relativement aux possibilités de règlement extrajudiciaires des cas d'abus sexuels et de sévices et de garantir que les groupes de survivants³ disposent d'une voix éloquente lors de la détermination de la façon dont leurs expériences sont relatées et de la détermination de leur réparation.

2. Description

Après de longues discussions avec les survivants et les communautés religieuses liées aux pensionnats, le gouvernement fédéral a établi des critères de sélection relatifs aux projets de règlement des différends. Les critères auxquels il fallait répondre avant qu'un projet soit sélectionné entrent dans le groupe « critères essentiels »⁴, tandis que les éléments qui rendaient un projet plus prometteur mais ne constituaient pas des exigences absolues font partie des « critères privilégiés »⁵.

Un modèle conceptuel a été créé pour les projets, en vertu duquel ceux-ci ont suivi une série d'étapes allant de la détermination d'un projet au règlement et à la mise en œuvre des

² Ce mandat a été renouvelé et étendu en juillet 2000.

³ Le terme « groupes de survivants » est utilisé dans le présent rapport car c'était celui dont se sont servi les survivants et leurs représentants au cours des entrevues menées dans le cadre de l'examen.

⁴ Les critères essentiels exigent l'existence d'un groupe identifiable et homogène de survivants (environ 40 à 60 personnes) qui doivent accepter de suspendre toute procédure judiciaire (tous les participants aux projets n'avaient pas déjà entamé une telle procédure) et doivent se plier à certaines conditions portant principalement sur les paramètres des projets proprement dits. En particulier, les survivants participants doivent accepter de consacrer une partie de toute indemnisation reçue à la guérison à long terme et à la réconciliation, et doivent reconnaître qu'une indemnisation pour des plaintes validées se limitera à des causes d'action reconnues (principalement des abus sexuels et des sévices) et se fondera sur des niveaux d'amendes existant dans les administrations pertinentes. Pour terminer, le groupe de survivants doit être prêt, avec le gouvernement fédéral, à fournir tout effort raisonnable en vue d'obtenir la participation de la communauté religieuse pertinente. Lorsque cette participation n'est pas obtenue, le gouvernement fédéral est néanmoins disposé à donner suite à un projet et à indemniser les survivants à 70 % de la responsabilité établie et laisse ceux-ci libres de chercher à obtenir une indemnisation auprès de la communauté religieuse pour les 30 % restants. (Le mandat initial visait à compenser les survivants à 50 % de la responsabilité établie, mais ce pourcentage est passé à 70 % au début 2002.)

⁵ Les critères privilégiés sont : la capacité d'un groupe de survivants à prendre des décisions collectivement; le potentiel d'utiliser des méthodes de résolution des différends qui conviennent aux besoins et à la situation de toutes les parties intéressées; le soutien de tout groupe plus important avec lequel les survivants intentaient un procès; le fait que les membres du groupe ont fréquenté la même école ou un petit nombre d'écoles de même confession religieuse et le potentiel de faire partie d'un plus vaste effort de guérison et de réconciliation ou de s'associer à des projets de la Fondation autochtone de guérison.

réparations. Bien que chaque projet doive passer par une étape de validation et offrir réparation aux personnes qui ont soumis des demandes d'indemnisation fondées sur des causes reconnues par les tribunaux, la nature du processus et les éléments des réparations constituent les principaux objets de négociation. Le processus de validation peut ainsi se servir d'enquêteurs indépendants pour établir le bien-fondé d'une demande d'indemnisation, tandis qu'une procédure judiciaire se fierait aux conclusions d'un juge. De même, les réparations visent à être plus novatrices que des règlements atteints par l'entremise d'une procédure judiciaire. Elles doivent prévoir des fonds destinés à la guérison à long terme et aller au-delà de simples compensations financières en incluant par exemple des activités commémoratives pour souligner l'importance des expériences des survivants ainsi que des excuses pour permettre aux survivants de tourner la page.

En fin de compte cependant, les projets sont axés sur l'acquittement d'une obligation légale relative aux demandes d'indemnisations liées aux abus, quoique par un processus moins officiel et rigoriste que la procédure judiciaire. C'est pourquoi, bien qu'il y ait place à la créativité en ce qui concerne le processus et la conception du règlement, les plaintes doivent finir par être validées et l'indemnité n'est payable que lorsque, de l'opinion de l'avocat de la Couronne, une responsabilité a été établie. En d'autres termes, avant de présenter une offre de règlement quelconque, l'avocat de la Couronne doit être satisfait que : (i) les allégations d'abus sexuels ou de sévices d'un survivant ont été étayées au cours du processus de validation; (ii) les répercussions négatives à l'origine de la demande d'indemnisation sont imputables à ces sévices; (iii) la Couronne est responsable des sévices et des répercussions connexes. De plus, puisqu'ils doivent atteindre une conclusion légale, les règlements doivent décharger la Couronne (et les communautés religieuses connexes si elles participent au règlement) de *toute future instance* relative aux expériences des survivants des pensionnats⁶.

3. Situation

Les mandats du Cabinet en 1999 et en 2000 autorisent l'établissement de jusqu'à 27 projets. Il existe actuellement 10 projets, commencés à différentes dates depuis 1999; le plus récent a débuté à l'automne 2001⁷. Bien qu'un des projets ait abouti à un accord sur une indemnisation globale et se soit terminé en juin 2002, aucun règlement n'a été atteint pour les autres projets, dont plusieurs en sont encore aux premiers stades de mise en œuvre. (L'état et la durée de vie des divers projets sont étudiés ci-dessous en détail et une « fiche d'information » de base sur les projets figure dans l'annexe D du second volume du présent

⁶ Ces décharges doivent couvrir toutes les questions concernant l'expérience des survivants relativement aux pensionnats, notamment toute demande d'indemnisation liée à la perte de langue et de culture, pour laquelle aucune indemnisation ne peut être versée dans le cadre des projets.

⁷ Des dix projets, trois comprennent la participation de la seule communauté religieuse qui soit pertinente; deux ont obtenu la participation de l'une des deux communautés religieuses pertinentes et cinq n'ont reçu la participation d'aucune communauté religieuse. De ces cinq dernières, trois communautés religieuses avaient tout d'abord participé, mais se sont ensuite retirées.

rapport.) Il n'existe donc pas, pour l'instant, de masse critique de règlements qui pourraient faire l'objet d'une évaluation globale⁸.

B. Contexte de l'examen

1. Objectifs

Le cadre de référence de cet examen fixait les objectifs suivants :

- Mesurer les réalisations des dix projets par rapport aux termes du but, des objectifs et du mandat établis pour les projets, en tenant compte des divers stades de mise en œuvre de ces projets, des divers participants à chacun de ceux-ci et du petit nombre de données quantitatives disponibles pour le moment;
- Déterminer les leçons tirées des projets, qui pourraient éclairer les questions de l'État relativement aux projets en cours en particulier, et encadrer les futurs exercices de définition du mandat en ce qui concerne le règlement des questions des pensionnats en général;
- Resserrer les liens avec les intervenants clés des projets en les faisant participer à un dialogue d'évaluation, qui est en accord avec l'objectif des lignes directrices encourageant un effort commun vers la réparation et la réconciliation (*Guiding Principles for Working Together to Build Restoration and Reconciliation*) qui se sont dégagés des dialogues exploratoires.
- Produire un examen des projets indépendant et, ce faisant, créer un soutien au sein du système fédéral dans l'optique de futures stratégies de règlement.

Cette tâche devait comprendre deux étapes distinctes : (1) une étape de conception, pendant laquelle la société d'experts-conseils élaborerait le champ d'application et la méthodologie proposés pour l'examen et (2) une étape de mise en œuvre pendant laquelle la société d'experts-conseils mettrait en œuvre la conception précédemment approuvée dans la première étape.

Pour seconder la société d'experts-conseils dans cette tâche, un comité consultatif a été créé en vue de servir de ressource et de contribuer à la conception de l'examen⁹. Durant l'étape de conception, la société d'experts-conseils a rencontré des membres du comité consultatif, qui ont fourni une orientation initiale pour l'élaboration d'un examen. Elle s'est en outre

⁸ Au total, les projets comprennent 504 survivants participants.

⁹ Le comité consultatif comprenait des représentants du groupe de travail sur les Autochtones, un membre de l'Assemblée des Premières Nations, un avocat représentant le gouvernement fédéral, un représentant principal du Bureau, un négociateur adjoint ayant acquis une expérience considérable des projets et un représentant des communautés religieuses.

entretenu avec des représentants d'organismes centraux fédéraux, soit le Secrétariat du Conseil du Trésor, le ministère des Finances et le ministère de la Justice. Pour terminer, la société d'experts-conseils a mené un examen minutieux du mandat fédéral et des documents servant de lignes directrices aux projets, ainsi qu'une étude de dossier préliminaire de la situation de chaque projet.

Les discussions avec les représentants des organismes centraux ont clairement révélé que l'une des préoccupations principales était l'absence d'un cadre d'évaluation (1) fixant les objectifs et les paramètres d'une évaluation globale à long terme des projets et (2) autorisant la collecte systématique de données dans le cours des projets, données qui serviraient ensuite de base à une évaluation globale du programme. Bien que le mandat visant à poursuivre des démarches de règlement extrajudiciaire des différends ait suscité l'approbation générale, certains doutaient qu'un examen mené en ce temps et heure et dans ce contexte produise des résultats fiables, particulièrement en l'absence de données précises. Les représentants des organismes centraux ont indiqué que, de leur point de vue, le produit d'évaluation le plus utile serait celui qui inclurait un cadre d'évaluation permettant d'orienter la future collecte de données et évaluation globale des projets. Ils ont précisé s'attendre à ce qu'une évaluation globale des projets soit entreprise et terminée d'ici mars 2003.

Pour leur part, les membres autochtones du comité consultatif ont souligné la nécessité de faire participer aux projets des intervenants autochtones dont la voix a un poids considérable dans le processus d'examen et de garantir que les opinions et les perspectives autochtones soient exprimées dans le rapport d'examen. Tout en reconnaissant la valeur des données quantitatives lors de l'évaluation des qualités et des défauts des projets, les conseillers autochtones ont exprimé l'espoir de ne pas voir la volonté de produire des faits incontestables complètement éclipser les expériences personnelles des survivants dans les projets, même lorsque ces expériences ne pouvaient pas se mesurer strictement ni quantitativement.

Certains autres facteurs ont dû être pris en considération lors de la conception d'un examen des projets, notamment :

- Les divers stades de mise en œuvre des projets, dont aucun n'est terminé;
- L'absence d'une masse critique de règlements pouvant être comparés à la procédure judiciaire et aux résultats des litiges ainsi que l'absence de données relatives aux résultats mêmes des litiges;
- L'absence de données quantitatives entraînée par l'absence de cadre d'évaluation préexistant;
- Les calendriers établis pour l'examen, qui ne permettaient pas l'évaluation globale du programme pour l'instant.

Pris en bloc, ces facteurs militaient en faveur d'une démarche hybride par rapport à l'examen : une démarche qui ne prétendrait pas être une évaluation globale des projets d'un point de vue programmatique, mais qui serait toutefois plus qu'un simple aperçu ponctuel des projets.

2. Conception de l'examen

La conception de l'examen se composait de trois éléments distincts :

- a) un ***modèle logique*** qui exprime la compréhension de la société d'experts-conseils relativement au sujet de l'examen;
- b) un ***cadre d'évaluation*** qui définit les vastes questions d'évaluation dont il faut tenir compte relativement aux projets ainsi que les indicateurs de rendement et les sources de données qui pourraient orienter une future évaluation globale du programme des projets (les questions d'évaluation étaient regroupées sous quatre vastes catégories : *processus, avantages pour les survivants participants, relations et questions d'évaluation générales*);
- c) un ***plan d'examen*** qui signale les questions d'évaluation qui, parmi celles présentées dans le *cadre d'évaluation*, pourraient probablement être examinées de façon préliminaire pour l'instant et qui propose une méthode de collecte des renseignements requis en vue de procéder à l'examen, tout en s'efforçant de répondre aux objectifs de l'examen susmentionnés.

Ces trois éléments apparaissent dans le second volume du présent rapport.

III. EXAMEN

A. Méthodologie

Dans une large mesure, la méthode d'examen correspondait aux étapes proposées présentées ci-dessus dans la conception de l'examen. La conception de l'examen a défini les exigences en matière de renseignements, les sources et les instruments relatifs à la collecte d'information¹⁰ et, à une exception près, cette conception était suivie par la mise en œuvre de l'examen. La seule déviation de la conception de l'examen concernait l'absence d'un groupe de discussion formé de participants aux projets. Tandis que la société d'experts-conseils avait tout d'abord proposé de tenir un ou deux groupes de discussion formés d'un échantillon représentatif des participants en vue de tester les observations des répondants aux entrevues et les conclusions préliminaires de l'examen, cette partie du plan de conception n'a pas été appliquée pour des raisons de temps et de coûts.

1. Techniques de collecte d'information

Comme il est mentionné dans la conception de l'examen, la société d'experts-conseils s'est proposée de recueillir l'information de plusieurs façons :

- Par l'examen de dossiers ministériels, où l'information recherchée existait sous cette forme;
- Au moyen d'entrevues avec des fonctionnaires du Ministère, où il était plus rapide d'obtenir l'information sinon consignée dans les dossiers ministériels;
- Par des entrevues directes avec les représentants des survivants et avec d'autres intervenants autochtones participant aux projets;
- Par des entrevues téléphoniques avec les avocats des survivants, les avocats de la Couronne, les représentants des communautés religieuses, les avocats des communautés religieuses, les négociateurs adjoints fédéraux, les enquêteurs indépendants et d'autres chefs du bureau national;
- Au moyen de questionnaires écrits et d'entrevues téléphoniques de suivi avec des négociateurs fédéraux principaux.

2. Répondants aux entrevues

Conformément à la conception de l'examen, la société d'experts-conseils a cherché à interroger un échantillon représentatif des participants aux projets à partir des catégories suivantes (les « répondants ») : représentants des survivants (« coordonnateurs de projet »), avocats des survivants, négociateurs fédéraux (principaux et adjoints), avocats de la Couronne, représentants des communautés religieuses, avocats des communautés religieuses, enquêteurs indépendants et principaux représentants du Bureau (« chefs du

¹⁰ Cette partie de la conception de l'examen figure, sous forme de tableau, dans l'annexe C du second volume.

bureau national ») sur une période de trois mois au printemps 2002. La société d'experts-conseils a d'abord communiqué par écrit avec les répondants et les a invités à participer à l'examen. Elle a ensuite communiqué avec eux par téléphone pour déterminer s'ils étaient disposés à participer à l'examen, pour organiser les entrevues avec eux dès que possible et pour leur soumettre les questions qui seront posées au cours des entrevues. Dans le cas des représentants de communautés religieuses, les avocats respectifs ont tout d'abord été contactés par écrit et invités à communiquer avec leurs clients relativement à la participation de ceux-ci à l'examen.

Quoique le taux de réponse ait été quelque peu différent pour quelques catégories, la plupart des participants invités ont accepté de participer aux entrevues. Le tableau ci-dessous donne le détail du taux de réponse :

Catégorie de participant	Nombre de personnes/projets invités à participer	Nombre de personnes/projets ayant accepté de participer
Coordonnateurs de projets	10 projets	10 projets (20 personnes, dont des membres de la direction du projet et d'autres survivants participants qui ont participé aux entrevues)
Avocats des demandeurs	10 projets	4 projets (5 avocats)
Représentants des communautés religieuses	5 personnes	5 personnes
Avocats des communautés religieuses	5 personnes	4 personnes
Principaux négociateurs fédéraux	6 personnes représentant les 10 projets	6 personnes
Négociateurs adjoints fédéraux	5 personnes représentant les 10 projets	5 personnes
Avocats de la Couronne	7 personnes représentant 9 projets	7 personnes
Enquêteur indépendant	1 personne représentant 1 projet	1 personne

Une explication est requise pour certains de ces chiffres. En ce qui concerne les coordonnateurs de projet, il est à noter que, bien qu'il n'y ait que 10 projets, plusieurs coordonnateurs étaient nécessaires pour certains projets et que, pour certaines entrevues, les coordonnateurs de projet et d'autres membres du conseil des survivants étaient présents, ce qui amène le nombre total de personnes à 20 dans cette catégorie. La société d'experts-

conseils a bien accueilli ces participants supplémentaires puisqu'ils offraient aux projets un plus vaste éventail d'observations de la part d'intervenants autochtones. En outre, l'un des projets réunit des survivants de différentes collectivités représentés par différents avocats en un seul projet très important, ce qui fait que ce projet possède au moins six coordonnateurs de projet. La société d'experts-conseils s'est entretenue avec quatre coordonnateurs de projet pour ce projet précis.

Le taux de réponse pour les avocats des demandeurs était de moins de 50 %. Certains avocats n'ont simplement pas répondu aux appels répétés de la société d'experts-conseils et il est donc impossible de savoir pourquoi ils ont décidé de ne pas participer à l'examen. Dans un cas, un avocat d'un demandeur a refusé de rencontrer la société d'experts-conseils parce qu'il estimait qu'il ne serait pas convenable de participer à un examen des projets puisque les intérêts de son client et de la Couronne étaient contradictoires.

Bien que les avocats de la Couronne aient obtenu un taux de réponse de 100 %, il est important de noter que ce chiffre ne représente pas 100 % de tous les avocats de la Couronne concernés par les projets. En consultation avec le Bureau et avec le comité consultatif, la société d'experts-conseils a décidé de s'entretenir avec un échantillon représentatif des avocats de la Couronne. Cet échantillon comptait des avocats de la Couronne qui jouissaient d'une expérience considérable en matière de plaintes liées aux pensionnats à la fois en ce qui concerne la procédure judiciaire et les projets, et dont les opinions sur l'utilisation de RED pour le règlement des plaintes liées aux pensionnats étaient diverses.

La société d'experts-conseils n'a pu rencontrer qu'un seul enquêteur indépendant et ce, au moins pour deux raisons : (1) au moment de l'examen, à peine un tiers des 10 projets avaient terminé l'étape de validation, ce qui fait que le nombre d'enquêteurs ayant une certaine expérience des projets était restreint; (2) des trois projets qui avaient terminé la validation, la société d'experts-conseils n'a réussi à obtenir la participation que d'un enquêteur, pour un seul projet.

Presque tous les représentants des communautés religieuses invités à participer à l'examen l'ont fait. Ce taux de réponse favorable ne représente toutefois pas tous les projets en cours. Quelques représentants des communautés religieuses provenaient des organismes nationaux. Ces personnes ont peu, sinon pas, participé aux projets de façon directe, mais elles ont fait part de leur considérable expérience du domaine du règlement des questions des pensionnats de façon plus générale. Les autres répondants participaient directement à trois des projets.

Ce dernier point a soulevé une observation plus générale. Dans l'ensemble, la plupart des répondants qui ont participé à l'examen l'ont fait avec un certain optimisme, dans le sens où ils pensaient que l'examen aurait des conséquences favorables sur les projets. Ils ont répondu ouvertement, ont formulé des suggestions constructives et ont manifesté un

profond désir d'améliorer le processus global de RED. Cela dit, un petit nombre de représentants des intervenants autochtones des projets, ainsi que plusieurs répondants des communautés religieuses, ont exprimé certains doutes concernant la motivation à la source du processus d'examen. Quoique ce scepticisme ne soit pas surprenant étant donné les antécédents des relations entre la Couronne et les Autochtones en général et les récents efforts déployés pour régler la question des pensionnats en particulier, il est néanmoins important de le noter puisqu'il a servi, en partie du moins, de toile de fond à l'examen.

3. Instruments d'entrevue

Comme il est indiqué ci-dessus, la conception de l'examen comprenait un cadre d'évaluation, qui a été élaboré en vue d'orienter une évaluation globale à long terme des projets. Comme il serait impossible pour l'instant de répondre à toutes les questions d'évaluation définies dans le cadre d'évaluation, la conception de l'examen prévoyait également un « plan d'examen » plus restreint, qui déterminait les renseignements pouvant, avec un peu de chance, être recueillis durant le mandat de la société d'experts-conseils.

Le plan d'examen avançait que seul un nombre restreint de données quantitatives serait disponible en ce qui concerne les questions de rentabilité, et que la majorité des données disponibles seraient de nature qualitative. De plus, comme les projets ont atteint divers stades de mise en œuvre, certaines données qualitatives devraient être jugées de nature spéculative. En d'autres termes, les réponses doivent être considérées en fonction du contexte de chaque projet : les survivants qui n'ont pas encore entamé le processus de validation, par exemple, percevront probablement de manière très différente la guérison à laquelle peut aboutir l'exposé de leurs expériences et le règlement de leurs demandes d'indemnisation par rapport aux personnes qui vivent l'exaltation entraînée par un règlement. Les questionnaires préparés pour l'examen visaient ainsi à obtenir toute l'information de façon aussi complète et systématique que possible.

Les questionnaires conçus à l'intention des diverses catégories de participants et d'intervenants des projets tenaient compte des connaissances et des expériences particulières de ces personnes relativement au règlement des questions des pensionnats. De nombreuses questions étaient posées à plusieurs catégories de répondants, sinon à toutes, afin d'exprimer les différents points de vue que pouvaient avoir ces personnes relativement au sujet en question. La société d'experts-conseils espérait ainsi améliorer la crédibilité des réponses et compenser certaines limites susmentionnées.

Dans la plupart des questionnaires, les questions posées suivaient l'ordre fixé dans le plan d'examen, qui commence avec des questions relatives à la rentabilité et termine par des questions relatives au fait d'établir des relations, à la réconciliation et au fait de pouvoir tourner la page. Le seul questionnaire qui ne suivait pas ce modèle était celui destiné aux coordonnateurs de projet, pour lequel la société d'experts-conseils a jugé important d'articuler les questions autour des thèmes préoccupant le plus les intervenants autochtones

des projets. En dépit de cette différence d'ordre, les mêmes questions d'évaluation étaient couvertes dans les questionnaires destinés aux coordonnateurs de projet.

4. Analyse des réponses

La société d'experts-conseils a consigné toutes les réponses fournies au cours des entrevues sous forme de sommaires d'entrevues¹¹. Elle a ensuite analysé toutes ces réponses dans l'optique d'isoler les thèmes communs et les points de divergences au sein des catégories et entre les participants. Les diverses réponses ainsi que l'information recueillie par le biais d'une étude de dossier étaient ensuite évaluées par rapport aux vastes questions d'évaluation présentées dans la conception de l'examen. L'analyse visait à déterminer :

- à quel point les objectifs du gouvernement fédéral relativement aux projets étaient atteints;
- à quel point les objectifs des autres participants relativement aux projets étaient atteints;
- les difficultés qui se dressaient devant les divers participants et intervenants qui tentaient d'atteindre leurs divers objectifs par l'entremise des projets;
- les réalisations obtenues à ce jour dans les projets;
- les « leçons apprises » grâce aux projets qui pourraient servir à : (a) améliorer la direction future de ces projets ou d'autres, (b) encadrer les réflexions relatives à l'élaboration des politiques concernant d'autres mécanismes de règlement extrajudiciaire des différends visant à résoudre des demandes d'indemnisation relatives aux questions des pensionnats.

Après avoir effectué une analyse préliminaire des réponses et des résultats de l'étude de dossier, la société d'experts-conseils a tenu plusieurs séances de travail internes afin de tester les résultats de l'analyse et de réexaminer les conclusions atteintes en fonction de ces résultats. La dernière main a été mise au rapport après cet examen interne.

B. Constatations clés

Les constatations clés ont été tirées des réponses détaillées reçues aux entrevues et de l'étude de dossier restreinte effectuée pendant la période d'examen. Elles expriment les thèmes centraux et les points de divergence qui se sont dégagés relativement aux questions d'évaluation ainsi que la signification qui peut leur être attribuée dans le contexte de cet examen. Afin de déterminer le « sens » de ces constatations, la société d'experts-conseils les a évaluées par rapport à certains facteurs importants : le taux de participation pour les diverses catégories de répondants; les étapes des projets dans lesquelles les réponses ont été

¹¹ Une compilation des réponses données aux entrevues figure dans l'annexe E du second volume.

fournies et les plus vastes perspectives soulevées par les répondants à des fins de discussion.

Cette partie du rapport se divise en quatre sections principales, qui correspondent essentiellement aux domaines d'enquête établis dans la conception de l'examen : processus, avantages pour les survivants participants, relations entre les parties et gestion interne.

1. Processus

La première catégorie des questions d'évaluation désignées dans le *cadre d'évaluation* se concentre sur les questions de processus. Ces questions d'évaluation visent à déterminer trois vastes questions : les projets sont-ils efficaces par rapport à la procédure judiciaire; les projets sont-ils rentables par rapport à un modèle de litiges et les projets ont-ils produit ou produisent-ils des résultats pouvant être perçus comme justes et crédibles par les participants et par le grand public. Les constatations clés relatives à ces questions d'évaluation sont présentées ci-dessous.

Les projets sont-ils efficaces par rapport à la procédure judiciaire?

Il était initialement prévu que les projets aboutissent à des règlements en 12 à 18 mois. Un examen de l'état des projets indique que la durée de vie moyenne d'un projet s'approche plutôt de 30 à 36 mois¹². Bien que certains éléments laissent à penser que les projets plus récents, qui peuvent s'appuyer sur les « leçons apprises » de leurs prédécesseurs, aboutiront à un règlement en moins de 36 mois, il est extrêmement peu probable qu'ils respecteront les échéances initialement fixées pour les projets.

La durée des projets soulève un certain nombre de questions relatives à leur conception et à leur fonctionnement, qui sont considérées ici sous la rubrique efficacité. Cette partie du rapport présente les constatations clés par rapport à l'efficacité des projets en vue de déterminer pourquoi les projets ne répondent pas aux attentes initiales en ce qui concerne les échéances. Elle ne prétend pas examiner l'efficacité des projets par rapport à la procédure judiciaire, ce qui dépassait le champ d'application de cet examen¹³. Et, comme

¹² La Fiche d'information (annexe D) du second volume contient d'autres renseignements sur l'état des projets.

¹³ Il est néanmoins important de noter que les projets parviennent à éviter un certain nombre d'étapes ou de procédures qui surviennent généralement au cours d'une procédure judiciaire. Par exemple, les projets contournent les étapes suivantes : préparation des actes de procédure, des requêtes et des mémoires préparatoires; préparation et tenue des interrogatoires préalables; présence aux requêtes, aux conférences préalables à l'instruction, au procès et aux appels. En outre, les projets consacrent moins de temps à retenir les services de témoins experts, à effectuer des recherches juridiques (moins de questions juridiques sont traitées et les recherches juridiques sont généralement partagées avec les avocats de la partie adverse) et à étudier des documents (plusieurs questions de droit importantes que l'on retrouve lors d'une procédure judiciaire n'entrent pas en cause dans les projets ou sont résolues par négociation plutôt que par procédure judiciaire).

un lien direct existe entre l'efficacité d'un processus et sa rentabilité, de nombreuses constatations liées à l'efficacité des projets auront, en fin de compte, une incidence à long terme sur la rentabilité des projets.

En examinant ces constatations, le lecteur devra garder à l'esprit que les projections initiales de 12 à 18 mois étaient peut-être irréalistes. Il était impossible de s'appuyer sur des précédents pour estimer la durée de vie des projets, ce qui constitue le premier effort visant à régler les demandes d'indemnisation liées aux questions des pensionnats sans avoir recours à la procédure judiciaire.

Sous la rubrique générale « efficacité », la société d'experts-conseils a cherché à répondre à trois questions de base :

- a) Les projets, tels qu'ils sont conçus, facilitent-ils ou entravent-ils l'atteinte rapide de règlements?
- b) Les projets parviennent-ils à découvrir des survivants participants susceptibles de se diriger vers un prompt règlement?
- c) L'environnement créé par les projets a-t-il tendance à accélérer ou à gêner l'atteinte d'un règlement?

Une supposition importante à la base de ces questions était que les attentes des parties pouvaient représenter l'un des principaux facteurs déterminant le succès de toute procédure. Lorsque les attentes et la réalité ne concordent pas, les processus consensuels peuvent trébucher. C'est pourquoi la société d'experts-conseils a cherché à déterminer les attentes des groupes de survivants relativement aux projets en vue de mieux comprendre les difficultés que semblaient éprouver ces projets au moment de l'examen.

Les constatations clés ci-dessous indiquent que les projets sont en effet ralentis par certains facteurs distincts et étroitement liés. Certains retards peuvent être directement attribués à des questions liées à la conception des projets et aux attentes des groupes de survivants, comme les retards entraînés par les longs débats concernant les aspects non discrétionnaires du mandat. D'autres retards semblaient résulter de l'action réciproque de plusieurs variables, comme dans les cas où les changements d'orientation du gouvernement fédéral, une mauvaise communication entre les parties et au sein même de celles-ci et une participation inégale des principaux acteurs ont entraîné le gel des négociations. Dans bien des cas, les questions de processus et de fond sont inextricablement liées. L'exigence du mandat selon laquelle les groupes de survivants acceptent de consacrer une partie considérable de toute indemnisation reçue à la guérison à long terme et à des activités de réconciliation en est un bon exemple. Les constatations indiquent que la plupart des participants perçoivent cet aspect du mandat de façon très négative, ce qui laisse à penser

En théorie, l'absence de ces étapes devrait rendre les projets plus efficaces que la procédure, bien qu'il soit impossible d'évaluer cette hypothèse sans comparaison complète du RED et de la procédure judiciaire.

que ce montant réservé devrait être revu quant au fond. Cependant, ces opinions défavorables se traduisent souvent par de longs débats à la table de négociations, ce qui fait que le montant réservé a tendance à ralentir le processus même, entraînant ainsi toutes les implications qui vont de pair avec un plus long processus. Ainsi, certains aspects du mandat, en plus de leur lien avec les résultats finaux, peuvent avoir une incidence sur l'efficacité du projet.

a) Conception des projets

Cette partie du rapport traite de deux aspects de base de la conception des projets. Le premier examine les éléments particuliers du mandat ou, en d'autres termes, ce que le projet offre aux survivants participants et exige d'eux. L'hypothèse sous-jacente dans cette partie de l'enquête est que, plus les aspirations et les attentes des survivants d'une part et ce que leur offrent les projets d'autre part concordent, plus des résultats rapides et positifs sont probables. Le second aspect de la conception des projets considéré concerne la structure des projets, qui ont été conçus pour passer par une série d'étapes distinctes, de l'identification d'un groupe de survivants au règlement et à la conclusion.

(i) Mandat-

La société d'experts-conseils a constaté que les aspects du mandat qui sont complexes, controversables ou les deux ont tendance à être traités pendant un temps considérable à la table des négociations, ce qui peut ainsi se traduire par des projets d'une durée plus longue que prévue. Les entrevues avec les négociateurs fédéraux et les avocats de la Couronne suggèrent que les participants fédéraux se donnent beaucoup de mal pour expliquer les paramètres des projets aux équipes de négociateurs et aux avocats des survivants. Les entrevues avec les coordonnateurs de projet en font la preuve, ce qui laisse à penser que, dans la plupart des cas, les équipes de négociateurs des survivants parviennent à saisir l'importance des divers paramètres des projets, même si elles n'accepteront peut-être jamais certains d'entre eux. Il est toutefois impossible pour l'instant d'évaluer à quel point cette compréhension est pleinement communiquée aux survivants participants, qui doivent compter sur leurs coordonnateurs de projets et sur leurs avocats pour obtenir des explications sur les paramètres des projets.

Ces constatations peuvent bien s'expliquer par un paramètre à la fois complexe et controversable : l'exigence selon laquelle les allégations de sévices doivent être mesurées par rapport aux « normes en vigueur à l'époque »¹⁴. Les avocats de la Couronne participant

¹⁴ La jurisprudence ne contient pas de cas de sévices dans le contexte des pensionnats. Les avocats de la Couronne pour les projets ont donc dû extrapoler à partir de cas de jurisprudence plus généraux relatifs à la discipline physique, qui semblent relativement peu nombreux. En vertu de ces cas de jurisprudence, les allégations de sévices ne peuvent être indemnisées que lorsque les sévices dépassent ce qui était considéré comme les « normes acceptables en vigueur à l'époque ». Une allégation selon laquelle on a été fouetté sur le postérieur par-dessus ses vêtements pour mauvaise conduite aurait pu être considérée comme un emploi de

aux projets ont reconnu sans hésiter que le droit traitant des « normes en vigueur à l'époque » était complexe et que la démarche fédérale traitant de ce concept dans les projets était en constante évolution. Pour les survivants, la notion de « normes en vigueur à l'époque » est toutefois difficile à comprendre et difficile à avaler. Les coordonnateurs de projet interrogés ont semblé bien saisir ce concept, mais se sont opposés au fait que des normes de discipline occidentales « blanches » soient utilisées pour régler les cas de sévices dans les pensionnats.

L'importance de ces constatations est double. La déduction la plus évidente est que les projets sont prolongés, du moins en partie, par les débats sur des éléments de mandat complexes et controversables. Des retards sont survenus au début des projets tandis que les parties se débattaient avec le mandat pour négocier des ententes cadres¹⁵. Ce fait est confirmé par le temps nécessaire pour parvenir à des ententes cadres dans bien des projets¹⁶. Lorsque les survivants ne comprennent pas complètement les paramètres du projet, des retards risquent de surgir à la fin du projet, lorsque des règlements sont offerts aux survivants, à qui l'on demande de décharger la Couronne et les communautés religieuses participantes de toute obligation future liée à leurs expériences dans les pensionnats. Un survivant qui finit par recevoir un petit règlement parce que ses allégations ne dépassaient que légèrement les « normes en vigueur à l'époque », sans avoir au préalable compris que cette notion serait appliquée, sera probablement extrêmement déçu par cette offre; les négociations liées au règlement pourraient ainsi durer plus longtemps, voire même échouer. Si l'on multiplie ce résultat par le nombre de paramètres complexes ou controversables de chaque projet, il est facile d'imaginer que l'efficacité (sans parler des résultats finaux¹⁷) peut être compromise par une mauvaise communication du mandat du projet.

La seconde conclusion pouvant être tirée de ces constatations est que les débats concernant des aspects non discrétionnaires du projet prennent beaucoup de temps. L'efficacité doit être restreinte d'une certaine façon par de longues discussions sur des questions qui ne peuvent pas être changées, comme le fait central selon lequel les projets ne sont pas autorisés à offrir une indemnisation pour les allégations de perte de langue et de culture.

force acceptable dans les années 1950, et ne serait donc pas jugée assez grave pour être indemnisable de nos jours, bien qu'une telle forme de discipline soit clairement inacceptable — en fait, elle serait illégale — dans notre société actuelle.

¹⁵ Des retards surviennent aussi au début des projets, lors de la formation des groupes de participants, tandis que les aspects du mandat sont communiqués aux survivants qui ont exprimé un certain intérêt à participer aux projets de RED.

¹⁶ Lorsqu'un groupe de survivants a été déterminé pour un projet, les premiers jalons atteints à la table des négociations concernent la négociation et la conclusion d'une « entente cadre », qui constitue essentiellement la trame du projet. Cette trame comprend les paramètres du projet et chaque survivant participant doit prouver qu'il est d'accord avec ces paramètres en signant un accord de participation.

¹⁷ Les griefs globaux des survivants relatifs au fait d'avoir été envoyés dans des pensionnats ne font qu'augmenter lorsque ces personnes apprennent que cela ne leur donne pas forcément droit à une indemnisation.

Hormis la question d'efficacité des projets, cette constatation clé suggère également qu'à certains égards, la concordance des aspirations des survivants et de ce qu'offrent les projets n'est peut-être pas vraiment idéale. Cette question est traitée dans plus de détail ci-dessous, dans la rubrique portant sur les avantages pour les survivants dans les projets.

Parce que les survivants participants n'ont pas été interrogés en groupe, il est impossible d'aborder les éléments particuliers du mandat qui peuvent leur poser problème. Ce que l'on sait, toutefois, c'est que les paramètres des projets suivants se sont révélés controversés et ont eu tendance à prolonger les débats à la table des négociations :

- Les plaintes indemnissables se limitent à des « causes d'action reconnues », qui comprennent les abus sexuels et les sévices, mais excluent la perte de langue et de culture;
- Une partie considérable de l'indemnisation doit être consacrée à la guérison à long terme et à la réconciliation;
- Les allégations de sévices doivent être considérées en fonction de la doctrine des « normes en vigueur à l'époque »;
- Lors du règlement des demandes d'indemnisation, les survivants doivent décharger le gouvernement fédéral et les communautés religieuses participantes de toute obligation future liée à la question des pensionnats.

Il est à noter que certains des éléments les plus controversés du mandat ne concernent pas les projets en particulier, mais plutôt la gestion globale du dossier relatif aux pensionnats. L'exclusion de la perte de langue et de culture en tant que plainte indemnissable, l'exigence relative à une décharge globale lors du règlement et l'application de la doctrine des « normes en vigueur à l'époque », par exemple, ne sont pas propres aux projets, mais s'appliquent à la gestion globale des cas liés à la question des pensionnats. Contrairement à la procédure judiciaire cependant, les projets offrent aux survivants la possibilité de débattre ces questions. Les équipes fédérales peuvent se montrer quelque peu réticentes à clore les débats, même sur des aspects non discrétionnaires du mandat, de peur de compromettre l'établissement d'un certain rapport, qui est un important objectif des projets.

Les projets semblaient en outre se ressentir de la difficulté provoquée par un mandat changeant. Si les paramètres fondamentaux des projets étaient présentés dans le mandat officiel, l'application de ces paramètres faisait toutefois place à un certain niveau d'interprétation. On pouvait s'attendre à ce que ce mandat, comme toute autre politique, soit réétudié, voire réinterprété, en réponse à des situations propres à chaque projet. En effet, une évolution des réflexions relatives aux politiques peut être extrêmement souhaitable pour garantir qu'un processus reste dynamique et adapté aux besoins¹⁸. De plus, les projets étaient censés être des projets « pilotes » permettant de tester diverses démarches

¹⁸ Depuis le début des projets, le gouvernement fédéral a modifié son interprétation d'un certain nombre de paramètres controversables. Ces modifications sont signalées dans tout le rapport.

en vue de régler la question des pensionnats. Un mandat changeant semble toutefois avoir créé d'autres difficultés pour les projets, notamment de mauvaises communications, des malentendus et des attentes nouvelles, qui ont eu pour résultat prévisible de prolonger la durée prévue d'un projet avant l'atteinte d'un règlement.

Finalement, des projets ont été retardés par une exigence du mandat, selon laquelle les parties devaient s'efforcer d'inclure les communautés religieuses concernées dans les projets. Des retards sont survenus lorsqu'on a cherché à obtenir la participation des communautés religieuses au début des projets et lorsqu'on a tenté de maintenir ou de rétablir cette participation durant les projets. Quelques projets ont été retardés pendant de nombreux mois après le départ d'une communauté religieuse. Et lorsque les communautés religieuses ne participaient pas au projet, des retards ont été entraînés par la réticence de certains groupes de survivants à aller jusqu'au bout des projets pour ne recevoir que 50 % ou, plus tard, 70 % des indemnités. Bien sûr, d'importantes raisons expliquent la participation inégale des communautés religieuses; ces raisons sont traitées dans plus de détail plus loin dans ce rapport. Le seul point à faire ressortir ici est que la question de la participation des communautés religieuses a, dans bien des cas, entraîné des retards; il s'agit donc d'un autre facteur qui a nui à l'efficacité des projets.

(ii) Structure -

Les constatations suggèrent que l'efficacité des projets peut diminuer en raison du cheminement des projets. Au début d'un projet, les parties s'efforcent de négocier une entente cadre, qui constitue essentiellement la trame du projet, comprenant les règles de droit, de politique et de procédure régissant le processus de validation. Quoiqu'elles puissent comprendre des retards liés aux débats sur les éléments du mandat, les premières étapes d'un projet sont essentielles pour établir une relation entre les parties qui devrait, en théorie, les propulser vers un règlement. Généralement, un projet passe ensuite par une étape de validation, durant laquelle les survivants ont la possibilité de relater leurs expériences dans les pensionnats et de prouver le bien-fondé de leurs allégations. À quelques exceptions près, cette étape est en grande partie gérée par un enquêteur ou un évaluateur indépendant chargé de valider les revendications des survivants. Après le processus de validation, les projets entrent dans des négociations liées aux règlements, qui sont principalement menées par les avocats; cette étape peut donc se révéler plus antagonique que l'étape d'enquête.

Plusieurs répondants ont signalé que le passage d'une étape du projet à l'autre — des négociations à la validation, puis de nouveau aux négociations — et les diverses démarches et dynamiques associées à chacune de ces étapes perturbaient le bon déroulement des projets. Des constatations préliminaires¹⁹ semblent suggérer que l'élan peut se perdre

¹⁹ Ces constatations sont dites « préliminaires », car seuls trois projets ont terminé le processus de validation pour l'instant.

lorsque des projets passent de l'étape de la validation à celle des négociations liées au règlement, qui sont antagoniques par essence²⁰.

Une autre caractéristique de la structure des projets se rapporte aux retards liés à la négociation de budgets et à la gestion de ressources financières, retards qui ont été constatés par presque tous les répondants. Les principaux facteurs ayant apparemment contribué à cette situation étaient :

- La livraison inégale et inefficace des fonds dans les projets²¹;
- La modification des modèles d'ententes de contribution peut-être mal adaptés aux particularités des projets et les négociations relatives au budget qui, en règle générale, ont lieu une fois par trimestre;
- Le manque d'expérience ou de capacité de nombreux groupes de survivants²² à s'occuper des exigences relatives aux subventions fédérales²³, à tenir un budget et à gérer des ressources pendant toute la durée d'un projet;
- L'absence de calendriers réalistes pour la production des réalisations attendues;
- Les désaccords relatifs aux frais juridiques qui n'étaient pas clairement rattachés à des réalisations attendues;
- Les opinions divergentes relatives aux rôles et responsabilités des coordonnateurs de projet;
- Les attentes irréalistes ou insatisfaites des groupes de survivants relativement aux niveaux de financement.

Il va sans dire que les retards attribués aux questions de financement avaient tendance à réduire l'efficacité des projets²⁴. Le fait de résoudre les difficultés liées au budget et à la gestion financière a néanmoins offert aux coordonnateurs de projet une occasion de

²⁰ En effet, un projet a négocié un processus dans lequel le montant du règlement serait déterminé par l'enquêteur indépendant plutôt que par des négociations entre les divers avocats (et au moins deux autres projets se sont montrés intéressés par cette démarche). Cependant, comme ce projet n'a pas encore terminé l'étape de validation, il n'est pas encore possible d'évaluer le succès de cette démarche.

²¹ Presque tous les coordonnateurs de projet ont exprimé leur contrariété relativement à des retards dans l'obtention des fonds. Un négociateur adjoint s'est plaint de l'inégalité de la livraison des fonds; sa perception était que les négociateurs adjoints travaillant à l'extérieur d'Ottawa avaient plus de difficulté à recevoir les fonds destinés aux projets que ceux situés à Ottawa.

²² Un certain nombre de négociateurs fédéraux ont avancé que, précisément en raison de l'inexpérience de nombreux groupes de survivants relativement aux processus des subventions fédérales, il a été davantage nécessaire, par rapport à d'autres processus de négociation, d'expliquer clairement et avec cohérence les frais couverts par les projets ainsi que les limites imposées sur ces frais.

²³ Les exigences en matière de financement semblent varier d'un projet à l'autre, et parfois au sein même des projets, ce qui entraîne d'autres retards et porte atteinte aux relations entre les parties.

²⁴ Les processus de financement nuisant de toute évidence à l'efficacité des projets, les négociateurs fédéraux ont été enjoint, au printemps 2002, de commencer à relier les budgets des projets de façon plus directe à des jalons clairs, transparents et concrets et à des réalisations attendues sur lesquelles les parties se sont entendues, et de s'assurer que les ressources et les limites financières pour chaque projet étaient clairement comprises de toutes les parties.

renforcement des qualités qui n'aurait probablement pas été possible sans ces projets. Cette question est abordée ci-dessous, sous la rubrique traitant des autres avantages des projets.

Pour terminer, les projets ont connu quelques retards techniques liés à la production de documents visant à prouver le bien-fondé des allégations²⁵. Les documents qui ne sont pas fournis avant les audiences de validation peuvent compromettre l'efficacité des audiences, en privant les enquêteurs d'une information pouvant être pertinente pour l'évaluation des plaintes. Les retards de production des documents qui continuent après les audiences de validation entraîneront inévitablement des retards dans l'atteinte d'un règlement, et donc dans la conclusion d'un projet²⁶.

b) Groupes de survivants

La question ici est de savoir si les projets comprennent des survivants participants susceptibles de se diriger vers un prompt règlement. Cette question est considérée selon deux vastes perspectives. La première étudie les critères de sélection²⁷ selon lesquels les groupes de survivants sont choisis pour les projets et le processus suivi pour découvrir ces groupes de survivants. La seconde examine les genres de demandes d'indemnisation recherchées par l'entremise des projets, en vue de déterminer la probabilité que ces demandes aboutissent à un règlement.

En étudiant les constatations ci-dessous, il est important de se souvenir qu'à ce jour les projets étaient la seule alternative à la procédure judiciaire pour les survivants qui cherchaient un grand nombre de réponses à leurs expériences dans des pensionnats, de ceux qui souhaitent résoudre des allégations d'abus sexuels ou de sévices en toute sécurité à ceux qui cherchent à obtenir, relativement à leur perte de langue et de culture, une réponse plus satisfaisante que celle offerte dans les tribunaux ou dans les programmes actuels. Étant donné l'absence d'autres solutions de rechange aux tribunaux, il n'est pas surprenant de constater que les projets ont attiré des survivants qui ne correspondent pas exactement à ce que peuvent offrir les projets.

(i) Critères et processus de sélection-

²⁵ Au moins un projet a reçu les rapports des enquêteurs après des retards importants; ces rapports servent généralement de base aux offres de règlement. Les parties ont ouvert un débat pour savoir si les transcriptions des audiences de validation pouvaient servir de substitut aux rapports des enquêteurs, dont la préparation prend du temps et qui pourraient causer des retards indésirables dans le règlement des demandes d'indemnisation. Cependant, l'utilisation de transcriptions uniquement fait que l'interprétation des faits appartiendrait aux avocats des parties plutôt qu'aux enquêteurs, ce qui rendrait les projets davantage « dictés par les avocats ».

²⁶ La question de la production de documents est liée à une plus vaste question concernant le besoin de « détails » sur les plaintes, qui est abordée ci-dessous, sous les rubriques traitant de crédibilité et d'équité.

²⁷ Les critères de sélection sont présentés ci-dessus, dans les notes 4-5.

Les constatations laissent à penser qu'il a été difficile de trouver des groupes de survivants adéquats pour mener à bien ces projets. Contrairement aux attentes fédérales, dans la plupart des cas, les groupes de survivants n'avaient pas encore été formés et n'attendaient pas d'être considérés comme admissibles à un règlement de différends par le biais de ces projets. Les fonctionnaires ont éprouvé des difficultés relativement à certains critères de sélection et au processus suivi pour trouver et reconnaître les groupes.

Les critères de sélection se concentraient sur le nombre de points communs d'un groupe de survivants donnés et sur l'acceptation par ceux-ci des paramètres du projet. S'appuyant sur la théorie selon laquelle des groupes d'une certaine taille étaient plus susceptibles de prendre des décisions conjointes, le mandat stipule que les groupes de survivants devraient compter de 40 à 60 survivants participants²⁸. Pour garantir une bonne concordance entre les personnes et le processus, le mandat stipule en outre que les groupes de survivants ne seraient sélectionnés pour les projets que s'ils acceptaient certains aspects clés des paramètres des projets. Tandis qu'à première vue ces critères de sélection semblaient être une bonne idée, les conclusions ont soulevé certaines questions sur plusieurs critères.

Les répondants ont suggéré quasiment à l'unanimité que les restrictions relatives à la taille des projets étaient essentiellement arbitraires et, dans l'ensemble, n'apportaient rien d'utile. Certains répondants estimaient que le niveau de cohésion de groupe désiré ne pourrait être atteint que dans des petits groupes de 10 à 30 survivants participants. Beaucoup d'autres trouvaient qu'une cohésion pouvait être atteinte dans des groupes de plus de 60 personnes. La plupart des répondants s'entendaient toutefois pour dire que la taille définitive d'un projet devrait être déterminée par les parties en fonction de chaque cas, plutôt que fixée par une exigence du mandat²⁹. Cette opinion semble découler du fait que les projets qui répondent au critère de taille apparaissent néanmoins afficher divers niveaux de cohésion.

Les critères de sélection exigent également que les survivants participants acceptent certaines conditions concernant principalement les paramètres des projets. Cela signifie essentiellement qu'aucun groupe de survivants ne peut faire avancer un projet tant que tous les membres du groupe ne se seront pas engagés par une signature à respecter les termes du mandat. Les survivants ne seront toutefois probablement pas prêts à accepter ces termes avant de les avoir compris. Étant donné la complexité de ces termes, beaucoup de temps et d'efforts de communication seront nécessaires pour atteindre le niveau de compréhension requis. Les constatations laissent à penser que les survivants participants ne parviendraient probablement à comprendre les paramètres du projet que lorsque celui-ci aurait commencé,

²⁸ Ce critère était une exigence des organismes centraux et le financement est fourni sur la base d'un groupe de 40 à 60 survivants participants.

²⁹ Les coordonnateurs de projet représentant la plupart des projets ont indiqué avoir eu beaucoup d'autres survivants désireux de participer aux projets mais qui ne pouvaient pas le faire en raison des restrictions liées à la taille des groupes imposées par le gouvernement fédéral. Dans un projet cependant, l'espoir de réunir un groupe de 40 à 60 survivants participants s'est révélé fugace; des efforts, du temps et des ressources financières considérables ont été déployés pour finalement obtenir un peu moins de 20 survivants participants.

probablement grâce à l'établissement d'une entente cadre et à la signature subséquente d'accords de participation par chaque survivant participant.

En ce qui concerne la découverte des groupes de survivants, les constatations suggèrent que les fonctionnaires fédéraux ont utilisé plus d'une méthode pour déterminer quels groupes de survivants étaient adéquats pour les projets. Dans certains cas, c'est le gouvernement fédéral qui s'est adressé aux avocats des survivants en vue de déterminer si leurs clients seraient intéressés à participer aux projets comme solution de rechange aux tribunaux; tandis que dans d'autres, des groupes de survivants déjà formés ont fait des démarches auprès du gouvernement fédéral afin de poursuivre leurs demandes d'indemnisation au moyen des projets. Et dans au moins un cas, le gouvernement fédéral a collaboré avec des membres de la collectivité et avec des représentants des communautés religieuses en vue de former un groupe de survivants composé d'anciens élèves d'un pensionnat donné. Les répondants du gouvernement fédéral et des communautés religieuses qui connaissaient le plus ce dernier cas ont émis de fortes réserves relativement aux ressources déjà mobilisées pour tenter de former un groupe adéquat pour un projet.

L'une des difficultés inhérentes au processus de détermination des groupes de survivants est que ce processus se déroule généralement au moyen de discussions avec les représentants de chaque survivant plutôt qu'avec les survivants eux-mêmes. Cette façon de procéder est peut-être inévitable lorsque les survivants ont déjà entamé une procédure judiciaire, puisqu'il serait contraire à la morale que le gouvernement fédéral s'adresse directement aux plaideurs plutôt que par l'entremise de leurs avocats. Les conséquences de cette voie indirecte, toutefois, semblent être un processus long et incertain de détermination des groupes de survivants.

Deux projets sont de bons exemples de la sélection des groupes de survivants. Dans un projet axé sur la collectivité, bien après la conclusion d'une entente cadre, la signature des accords de participation par chaque survivant (ce qui signifie généralement qu'un groupe de survivants est formé et prêt à passer à l'étape de validation) et la fin de la plupart des audiences de validation, les fonctionnaires fédéraux se sont rendus compte que la question liée à l'appartenance au groupe de survivants, qu'ils avaient crue réglée, étaient encore considérées comme controversées par les représentants des survivants³⁰. Dans un autre projet amorcé plus récemment, les communications entre les représentants des survivants et les avocats paraissaient claires et cohérentes, et des recherches considérables et détaillées avaient été effectuées sur chaque plainte avant même que sa participation à un projet ne soit envisagée. En conséquence, la détermination du groupe de survivants s'est faite plus facilement et plus rapidement et le projet a pu passer promptement à la signature d'une entente cadre, puis commencer les audiences de validation.

³⁰ Ce désaccord qui persiste semble résulter d'une mauvaise communication entre les représentants et les avocats des survivants d'une part et les survivants participants de l'autre, ce qui menaçait de faire dérailler le projet.

(ii) Nature des plaintes dans les projets-

Les constatations relatives à la nature des plaintes soumises dans le cadre des projets sont peu concluantes³¹. De nombreux répondants du gouvernement fédéral semblaient penser que les avocats des survivants encourageaient les survivants dont les plaintes étaient « légères » ou douteuses à suivre la voie du RED offerte par les projets et réservaient les plaintes plus solides à la procédure judiciaire. Les répondants ont offert l'une de deux raisons pour appuyer cette opinion. La première a trait au fait que les projets excluaient la détermination des honoraires en fonction des résultats, qui est la norme pour la procédure judiciaire au Canada³². La théorie avancée est que les avocats des survivants sont incités à diriger les plaintes « légères » vers les projets, où les avocats peuvent au moins être assurés d'être rémunérés à l'heure, que les plaintes obtiennent un règlement ou non. Par contraste, le fait de traiter des plaintes risquées par l'entremise de la procédure judiciaire équivaut à prendre le risque de ne pas être rémunéré si la plainte échoue. De même, la théorie avance que les avocats des survivants sont incités à garder leurs plaintes plus solides pour la procédure judiciaire, parce que ces plaintes ont plus de chances de réussir, ce qui fait que les avocats peuvent recevoir une rétribution considérable lors d'un règlement³³.

La seconde raison avancée est que les avocats des survivants peuvent présumer que le gouvernement fédéral est susceptible de se montrer un peu plus généreux dans les projets qu'il ne le serait dans la procédure judiciaire. Ainsi, les plaintes qui échoueraient probablement en Cour recevront probablement une certaine indemnisation, aussi infime qu'elle soit, si elles passent par les projets.

Étant donné que moins d'un tiers des projets ont terminé l'étape de validation, il n'a pas été possible de valider cette théorie durant l'examen. Selon les renseignements fournis par les négociateurs adjoints, les plaintes déposées semblent comprendre des cas d'abus sexuels, de sévices ou des deux. Selon les renseignements présentés à ce jour, ces plaintes semblent contenir davantage de sévices dits « de bas niveau » que de sévices dits « de haut niveau ». Cependant, des plaintes qui, d'après les renseignements reçus, semblent comprendre des sévices « de bas niveau » peuvent par la suite révéler, au cours des audiences de validation, que des niveaux de sévices plus graves que ceux initialement perçus avaient eu lieu. De

³¹ Il est à noter que la véritable nature des plaintes qui ont suivi la procédure judiciaire n'est pas connue non plus pour l'instant. Quoique la nature officielle des plaintes puisse être indiquée dans des brefs ou des déclarations, la véritable nature de ces plaintes demeure inconnue jusqu'à ce que celles-ci poursuivent la procédure judiciaire, au moins jusqu'à ce que les interrogatoires préalables aient été menés.

³² L'Ontario est la seule province dans laquelle la détermination des honoraires en fonction des résultats n'est pas autorisée.

³³ De plus, si elles sont couronnées de succès, des plaintes plus solides peuvent servir à établir des précédents jurisprudentiels utiles pour les cas qui suivront.

même, des plaintes initialement perçues comme graves peuvent, en fin de compte, ne pas être prouvées au cours du processus de validation³⁴.

Cela soulève la question des détails, qui s'est révélée très problématique pour l'un des projets. Pour que les défendeurs puissent véritablement connaître les allégations portées contre eux, les demandeurs dans une procédure judiciaire doivent présenter, dès le début de leur plainte, une « déclaration » décrivant la nature de la plainte déposée et énonçant les faits élémentaires qui seront utilisés pour prouver le bien-fondé des allégations. Ces « détails » sont précisés pendant le processus d'« interrogatoire préalable », au cours duquel les parties peuvent étudier le fond de leurs positions respectives plus en profondeur.

Pour les survivants participant aux projets qui avaient déjà entamé une procédure judiciaire contre la Couronne, il existe déjà des brefs ou des déclarations qui pourraient fournir aux autres parties des projets les « détails » élémentaires relatifs aux plaintes des survivants, quoique même les brefs et les déclarations aient tendance à être des documents passe-partout standard qui ne fournissent ainsi que peu d'information sur les détails de chaque plainte. Cependant, comme les projets n'exigent pas que les survivants portent plainte contre la Couronne avant de pouvoir participer à un projet, beaucoup de projets sont en fait amorcés sans le bénéfice d'information, aussi infime qu'elle soit, sur le genre d'allégations qui seront présentées par les participants³⁵.

L'absence de détails fait qu'il est difficile, sinon impossible, pour le gouvernement fédéral et pour les communautés religieuses, d'évaluer dès les premières étapes d'un projet la probabilité que les demandes d'indemnisation soumises par les survivants participants soient fondées sur des causes reconnues par les tribunaux. L'incapacité d'évaluer l'éventuelle validité des plaintes participant aux projets peut augmenter le nombre de participants suivant le chemin des projets qui n'obtiennent pas gain de cause : des survivants dont les plaintes ne seront pas validées ou ne seront pas jugées compensables en fonction des principes de responsabilité objective qui régissent les offres de règlement.

Cette réalité entraîne un certain nombre de conséquences. Premièrement, il y a les conséquences financières du fait de consacrer d'importantes ressources du processus à des plaintes qui n'obtiendront pas gain de cause. Deuxièmement, il y a les coûts humains relatifs au fait d'entraîner les survivants dans un processus qui manquera sûrement à ses

³⁴ L'enquêteur indépendant interrogé pour l'examen a expliqué que les souvenirs d'abus sexuels et de sévices graves ont tendance à être réveillés graduellement et sont habituellement divulgués de façon progressive plutôt que linéaire. Cette divulgation progressive se produit à la fois dans le cas d'incidents isolés et dans le cas de sévices répétés. C'est pourquoi la nature d'une plainte peut ne pas se dévoiler entièrement tant qu'un survivant n'a pas effectué toutes ses séances de validation.

³⁵ Lorsque les survivants participants n'avaient pas encore entamé de procédure judiciaire contre la Couronne, la plupart des projets ont toutefois jugé utile d'exiger que des brefs ou des déclarations soient présentés en vue de garantir que la preuve documentaire puisse être produite conformément aux lois relatives à la vie privée et à l'accès à l'information. Ces déclarations n'offrent généralement pas de précisions importantes sur le fondement des plaintes.

engagements si, en fin de compte, les plaintes ne sont pas résolues. Troisièmement, il y a les répercussions sur les relations entre le gouvernement fédéral, les collectivités des survivants et les communautés religieuses, et peut-être même l'ensemble de la collectivité autochtone, entraînées par encore une autre initiative fédérale décevante. Finalement, dans la mesure où les projets attirent un grand nombre de nouvelles plaintes qui se révèlent en définitive non indemnissables, le résultat serait de gonfler et non de diminuer le nombre de plaintes en suspens déposées contre le gouvernement fédéral.

L'absence de détails au début d'un projet signifie également que du temps et des ressources doivent être consacrés à l'obtention de ces détails avant que les demandes puissent se diriger vers le processus de validation et, avec un peu de chance, aboutir à un règlement. De nombreux projets se sont démenés pour obtenir des détails à temps. Les avocats des survivants ont joué un rôle déterminant à cet égard, puisque la tâche consistant à recueillir ces renseignements revient généralement aux avocats des demandeurs. Les constatations suggèrent toutefois que la collaboration des avocats des survivants en vue d'obtenir ces détails a été pour le moins inégale, ce qui a eu des conséquences évidentes sur l'efficacité des projets.

c) Environnement des projets

La question traitée ici est de savoir si l'environnement créé dans les projets contribue au prompt règlement des demandes. La plupart des répondants s'entendaient pour dire que la dynamique entre les parties assises à la table des négociations était le facteur déterminant de l'environnement d'un projet. À cet égard, la preuve suggère que les projets réussissent à établir entre les parties des relations axées sur le respect et la collaboration. De nombreux répondants ont néanmoins fait remarquer que de fréquents changements d'acteurs à la table des négociations forçaient les participants à établir de nouvelles relations, ce qui freinait l'élan du projet. Ils ont aussi indiqué que les instructions « changeantes » de la part du gouvernement fédéral pouvaient ébranler la confiance qui s'était installée entre les protagonistes.

Les avocats de la Couronne et les groupes de survivants, qui étaient les mieux placés pour comparer les projets à la procédure judiciaire, ont trouvé que les projets créaient un climat plus propice au règlement que ne l'est en général la procédure judiciaire³⁶. Cependant, puisque seuls trois projets ont terminé les audiences de validation, il est pour l'instant difficile de savoir dans quelle mesure une relation positive et un environnement favorable aboutissent en fin de compte à des règlements plus rapides.

³⁶ Les avocats des communautés religieuses interrogés n'étaient pas de cet avis. Bien qu'ils reconnaissaient le potentiel de règlement, ils avaient tendance à penser que le temps nécessaire pour élaborer chaque projet de bout en bout, les retards, les mandats changeants et le perpétuel débat entre les communautés religieuses et le gouvernement fédéral empêchaient la confiance de s'installer et entravaient l'atteinte d'un règlement.

Les projets sont-ils rentables par rapport à un modèle de litiges?

Pour un certain nombre de raisons, l'examen n'a pas pu traiter de façon complète la question de rentabilité. Premièrement, la question de rentabilité proprement dite implique une analyse coûts-avantages qui sortait du champ d'application de cet examen. Une analyse coûts-avantages des projets exigera de déterminer si ceux-ci produisent des résultats équivalents ou supérieurs à ceux de la procédure judiciaire³⁷ pour des coûts équivalents ou inférieurs, ainsi que d'évaluer le taux de succès des projets relativement à la production de règlements par rapport au taux de règlement de plaintes comparables qui ont suivi la voie judiciaire. Étant donné la situation des projets au moment de leur examen et le fait que les résultats finaux n'ont pas encore été atteints pour la plupart d'entre eux, il a été impossible de mesurer les résultats des projets par rapport aux résultats de la procédure judiciaire.

Il a toutefois été possible d'envisager des questions secondaires à la question plus vaste d'évaluation de la rentabilité, notamment :

- les coûts de revient réels³⁸ par rapport aux coûts initiaux prévus;
- les coûts de revient relatifs aux jalons des projets;
- les éléments des coûts.

Cette analyse n'offre pas une mesure directe de la rentabilité mais, dans les limites du champ d'application de ce projet, donne une certaine idée de la valeur reçue pour les dépenses faites à ce jour.

Le point ci-dessous présente un aperçu des constatations relatives aux coûts et aux jalons.

a) Jalons des projets

³⁷ Dans ce contexte, les « résultats supérieurs » correspondent à des règlements qui sont atteints plus rapidement par la voie judiciaire que dans le cas des règlements extrajudiciaires des différends; qui produisent des avantages intangibles pour les survivants, comme la promotion de la guérison à long terme; qui permettent aux survivants de tourner la page relativement au gouvernement fédéral et aux communautés religieuses concernées et qui améliorent les relations entre les peuples autochtones, les communautés religieuses et le gouvernement fédéral.

³⁸ Aux fins de l'examen, les « coûts de revient » ont été divisés en deux catégories : (1) les « frais d'engagement et débours » et (2) les frais d'exploitation et d'entretien (E et E). Les « frais d'engagement et débours » se rapportent aux frais de soutien des projets à l'exception des frais de règlement et des coûts associés à la participation du gouvernement fédéral aux projets. Les frais d'engagement et débours comprennent donc les frais juridiques des survivants, les frais liés à la coordination et à l'administration, à la santé et à la sécurité, à la validation — y compris les enquêteurs indépendants et tout expert engagé—, les frais de rencontre pour les survivants participants et leurs avocats, ainsi que les frais de déplacement. Les frais d'exploitation et d'entretien se rapportent aux coûts de la participation du gouvernement fédéral aux projets, c'est-à-dire les crédits salariaux destinés aux négociateurs adjoints fédéraux et aux avocats de la Couronne, les contrats des négociateurs principaux, les frais de déplacement, la recherche effectuée par le gouvernement fédéral, le soutien administratif et d'autres frais connexes internes du gouvernement fédéral.

La définition suivante de jalon a été adoptée aux fins de cette analyse³⁹ :

- Le 1^{er} jalon se rapporte à la négociation d'une entente cadre, qui constitue essentiellement la trame d'un projet et présente le modèle de validation à utiliser ainsi que les éléments des réparations;
- Le 2^e jalon représente la conclusion d'une entente cadre;
- Le 3^e jalon est associé au lancement du processus de validation;
- Le 4^e jalon représente la conclusion du processus de validation;
- Le 5^e jalon est associé à la négociation d'ententes de règlement individuelles avec des survivants participants (ou éventuellement la négociation d'une entente de règlement globale);
- Le 6^e jalon représente la conclusion des projets.

Durant la période d'examen, un projet avait atteint le 6^e jalon, un autre le 5^e jalon et un troisième le 4^e jalon. Des sept projets restants, quatre en étaient au 1^{er} jalon, tandis que trois avaient atteint les 2^e ou 3^e jalons. Ce qui revient à dire que 70 % des projets en étaient encore aux premiers stades de mise en œuvre (il est toutefois important de noter que les projets ont été amorcés à différentes dates; le plus récent a été lancé en novembre 2001) et que moins d'un tiers avaient terminé le processus de validation.

Initialement, il était prévu que les projets durent de 12 à 18 mois. Comme il est expliqué ci-dessus sous le point traitant de l'efficacité des projets, les projets durent considérablement plus longtemps que prévu; le seul projet qui a obtenu un règlement a duré environ 36 mois. De nombreuses raisons expliquent la longue durée des projets, dont les diverses attentes des participants, les différents niveaux de capacité des groupes de survivants, les retards survenus lors de la formation des groupes, les retards de financement, les changements de personnel clé au sein des parties, les efforts déployés pour faire participer les communautés religieuses et la résolution de questions de droits imprévues pas encore réglées par la procédure judiciaire, questions qui sont traitées dans le détail ci-dessus. Qu'il suffise de dire que les retards survenus au cours des projets entraîneront probablement des coûts de revient plus élevés, comme l'atteste le point suivant.

b) Dépenses prévues

Les dépenses totales prévues pour les projets, telles qu'approuvées par le Cabinet et basées sur la participation de 504 survivants, s'élevaient à 13 301 049 \$⁴⁰.

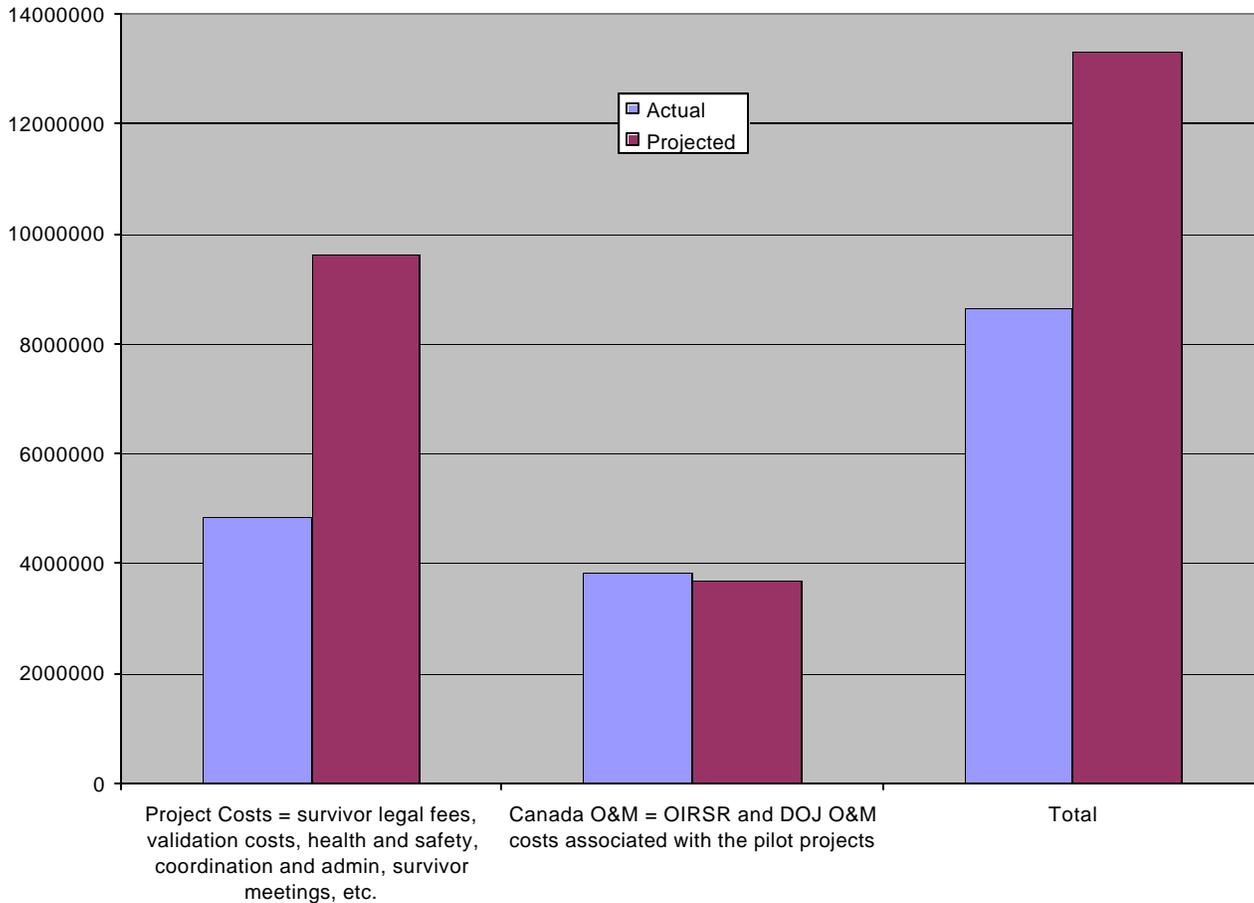
³⁹ Le Modèle logique présenté à l'annexe A du second volume contient un aperçu des étapes par lesquelles les projets doivent passer.

⁴⁰ Les frais assumés par les communautés religieuses ne sont pas compris dans les chiffres cités dans le présent rapport. Quoique ce point se trouve hors du champ d'application de cet examen, il est important de le noter, puisque tous les répondants des communautés religieuses ont soulevé des préoccupations relatives aux frais élevés et imprévisibles.

c) Coûts réels par rapport aux projections

Les coûts totaux réels par rapport aux coûts totaux projetés sont indiqués ci-dessous à la figure 1⁴¹. Un certain nombre d'observations générales peuvent être faites en fonction des résultats présentés à la figure 1. Premièrement, près des deux tiers du budget total pour les

Figure 1 :
Dépenses réelles par rapport aux projections



dix projets ont déjà été dépensés (65 %), probablement en raison du temps supplémentaire nécessaire pour venir à bout des projets. Si l'on tient compte du cheminement des divers projets, le montant définitif sera probablement plus élevé que celui projeté. Deuxièmement, les frais réels d'exploitation et d'entretien excèdent déjà les coûts projetés pour toute la durée des projets (ce point est traité un peu plus loin), en dépit du fait que deux tiers des projets en sont relativement aux premiers stades de mise en œuvre.

⁴¹ Ces chiffres sont basés sur des données fournies à la société d'experts-conseils par des représentants du Bureau et représentent les dépenses engagées jusqu'au 31 mars 2002.

d) Coûts par rapport aux jalons

Tel qu'il est mentionné ci-dessus, près des deux tiers des coûts totaux projetés ont déjà été dépensés, tandis que seul un projet a obtenu un règlement. Les coûts totaux de ce projet étaient nettement plus élevés que ceux projetés. Bien qu'il ne soit pas possible d'effectuer une analyse procentuelle de l'achèvement des projets, les observations suivantes peuvent être effectuées :

- Trois projets ont déjà englouti 85 % de leur budget; l'un d'eux n'a pas encore entamé les audiences de validation;
- Trois autres projets situés relativement aux premiers stades de mise en œuvre, dont un seul a conclu une entente cadre, ont déjà utilisé entre 35 % et 61 % de leur budget;
- Les trois autres projets situés aux premiers stades de mise en œuvre, dont un seul a conclu une entente cadre, ont utilisé entre 10 % et 29 % de leur budget.

Sur la base de ces constatations, il est probable que les coûts définitifs excéderont ceux des projections.

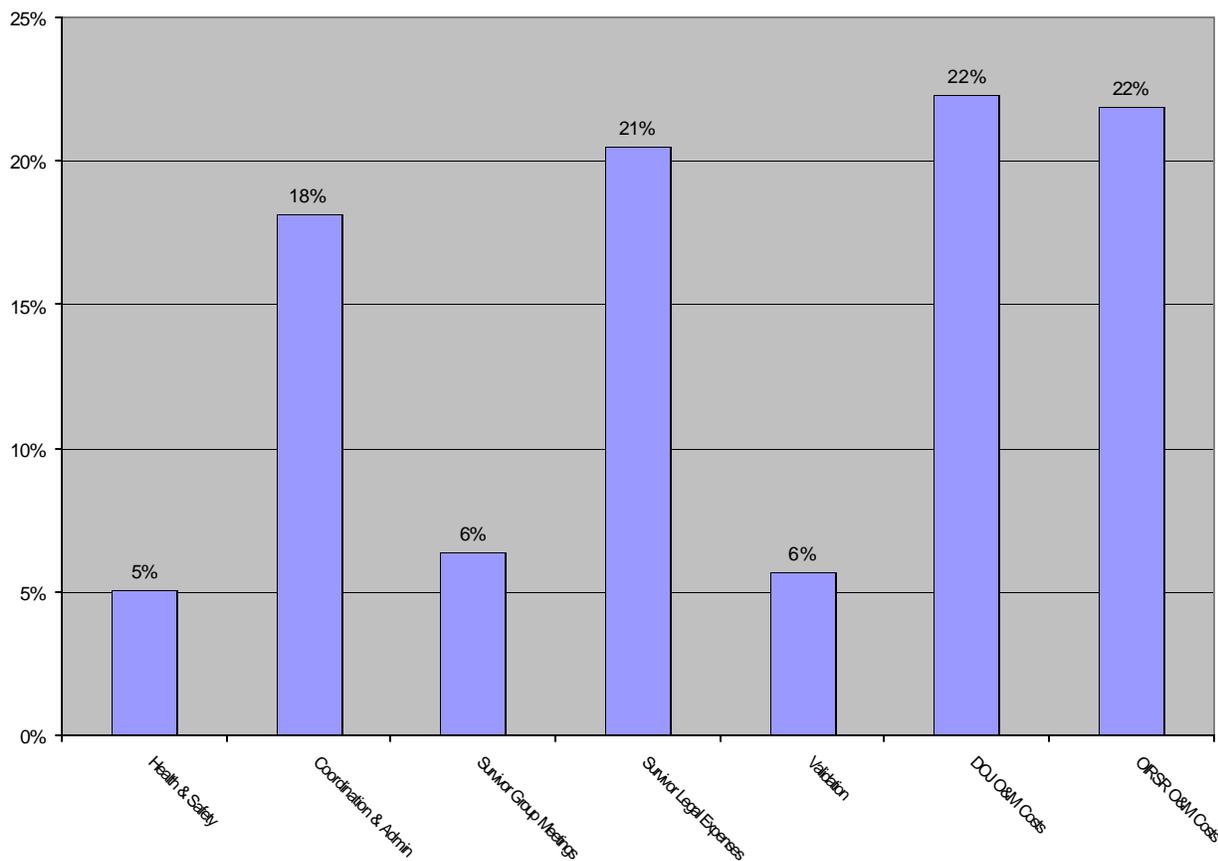
e) Coûts par élément

La figure 2 montre que les frais assumés par le gouvernement fédéral (frais d'exploitation et d'entretien) représentent près de la moitié des dépenses totales des projets (44 %), contrairement aux projections de coûts qui prévoyaient que les frais d'exploitation et d'entretien représenteraient 28 % des coûts totaux des projets. En l'absence d'une plus ample enquête, il n'est pas possible de déterminer tous les facteurs qui ont contribué à cet état de faits. On peut toutefois supposer que la plus longue durée de vie de la plupart des projets et que le fait que les négociateurs fédéraux doivent consacrer une partie considérable de leur temps au renforcement des qualités avec les groupes de survivants ont eu une incidence sur le fait que les frais d'exploitation et d'entretien étaient plus élevés que prévu.

Un autre facteur pouvant avoir contribué aux frais d'exploitation et d'entretien élevés est la participation des avocats de la Couronne qui a été plus grande que prévue. Par exemple, les avocats de la Couronne se sont trouvés aux prises avec des questions de droit compliquées survenues pour la première fois dans les projets (plutôt que durant la procédure judiciaire) qui ont dû être résolues durant ces débats. De plus, les entrevues avec les répondants du gouvernement fédéral ont souligné la participation inégale des avocats des survivants dans les projets. Le rôle des avocats des survivants est tout aussi essentiel dans les projets qu'il l'est dans la procédure judiciaire, puisque, en plus de communiquer avec leurs clients et de préparer et de régler leurs dossiers, les avocats des survivants doivent aussi participer aux négociations des projets. Si les communications avec leurs clients vacillent, s'ils n'agissent pas de façon constructive durant les négociations, s'ils omettent de quelque façon que ce

soit de produire des renseignements ou s'ils négligent de préparer adéquatement leurs clients à la validation et au règlement, on peut supposer que la conclusion des projets prenne plus de temps et que les avocats de la Couronne doivent jouer un rôle plus important que celui prévu⁴².

Figure 2 :
Dépenses par catégorie - % du total
Dépenses totales = 8,6 millions de dollars



Des dépenses effectuées à ce jour dans la catégorie des coûts de revient, près de 40 % se rapportent à des activités de coordination et d'administration et aux frais juridiques des

⁴² Ces observations ne tendent en aucun cas à suggérer que tous les projets ont eu des problèmes avec les avocats des survivants. Au contraire, dans certains cas, les avocats des survivants ont contribué à faire avancer les projets de façon considérable. D'autre part, un certain nombre de projets ont toutefois relevé des difficultés liées à la participation des avocats des survivants et ce fait, s'il est exact, pourrait avoir une incidence considérable sur le succès de ces projets. Comme moins de la moitié des avocats des survivants participant aux projets ont accepté d'être interrogés, la société d'experts-conseils n'a pas pu obtenir un échantillon représentatif des points de vue des avocats relativement au rôle qu'ils estiment jouer dans les projets.

survivants. Tel qu'il est mentionné ci-dessus, la plupart des projets ont dépassé, ou sont sur le point de dépasser, les coûts projetés pour les activités de coordination et d'administration; les projets les plus près d'aboutir ont dépassé de 280 % à 770 % les montants prévus pour les projets. La seule explication probable est la durée des projets, qui a dépassé de 12 à 18 mois les projections initiales. La durée des projets peut à son tour être attribuée à un certain nombre de variables, dont les attentes disparates relatives aux rôles et responsabilités des coordonnateurs de projet⁴³, les capacités insuffisantes des groupes de survivants relativement à la gestion de projet, les retards de financement, les changements de personnel clé au sein des parties et les efforts déployés pour faire participer les communautés religieuses. Le fait que près de 40 % des frais juridiques des survivants ont déjà été dépensés, alors qu'à peine un tiers des projets ont terminé l'étape de validation, suggère que cette catégorie de dépenses dépassera les projections initiales lorsque les projets seront terminés⁴⁴.

Environ 11 % des coûts de revient engagés à ce jour sont associés à des dépenses concernant la santé et la sécurité ainsi que les rencontres des groupes de survivants, prises en bloc. Si le pourcentage attribué aux dépenses liées à la santé et à la sécurité peut sembler relativement bas, il ne faut pas oublier qu'à peine un tiers des projets ont terminé l'étape de validation, une étape de laquelle on s'attend à ce qu'elle engloutisse la majeure partie des coûts associés à la santé et à la sécurité. Le fait que 6 % des dépenses de la catégorie des coûts de revient à ce jour sont attribuables aux rencontres des groupes de survivants peut suggérer que trop de temps est passé en communication avec tout le groupe de survivants au cours de la négociation des ententes cadres. On peut s'attendre à ce que le pourcentage de la quote-part des coûts de revient totaux, en ce qui concerne ces deux catégories, augmente au fur et à mesure du cheminement des projets. Une baisse proportionnelle des coûts liés à d'autres éléments comme les activités de coordination et d'administration et les frais juridiques des survivants n'aura cependant pas nécessairement lieu, ce qui fait qu'il est extrêmement probable que les coûts de revient totaux dépassent les projections initiales.

f) Retards de financement

Comme il est indiqué ci-dessus, tous les répondants ont exprimé de sérieuses préoccupations relativement à divers aspects du financement et de l'administration des projets. Les préoccupations des fonctionnaires fédéraux avaient tendance à porter davantage sur le processus, tandis que les coordonnateurs des projets et les avocats des survivants se concentraient généralement plus sur les niveaux et les retards de financement.

À l'unanimité, les répondants ont trouvé que trop de temps qui aurait dû être consacré à d'autres parties des projets était passé à négocier les budgets des projets et à s'occuper des

⁴³ La question des différentes attentes relatives aux rôles et responsabilités des coordonnateurs de projet est traitée plus en profondeur dans une prochaine rubrique du présent rapport.

⁴⁴ Il est à noter que les frais juridiques des survivants attribuables au gouvernement fédéral sont moindres dans les projets qui ont obtenu la participation des organismes religieux.

exigences relatives aux rapports indispensables pour l'obtention des fonds. La société d'experts-conseils a constaté que presque tous les projets avaient éprouvé de la contrariété et essuyé des retards relativement à des questions de financement. Cette question est traitée ci-dessus plus en profondeur sous la rubrique portant sur la rentabilité. La constatation essentielle ici est que les questions de financement semblent prendre un temps infini, ce qui augmente le niveau de mécontentement des participants et, en bout de ligne, prolonge la durée de vie des projets. Au moins deux conséquences découlent de cet état de choses. La première concerne la suffisance du financement et la deuxième, la rentabilité.

Les niveaux de financement des diverses catégories de coûts de revient étaient calculés en fonction des prévisions initiales, selon lesquelles la durée de vie moyenne d'un projet serait de 12 à 18 mois. Dans la mesure où les projets dépassent ces prévisions, les niveaux de financement peuvent se révéler inadéquats.

La seconde conséquence est que les projets plus longs entraînent nécessairement des frais d'administration plus élevés, ce qui peut diminuer l'efficacité d'un projet par rapport à la procédure judiciaire. Si les niveaux de financement pour la santé et la sécurité peuvent, en théorie, être limités, il n'en va pas de même pour les fonds servant à appuyer l'administration d'un projet. Plus un projet dure longtemps, plus les frais de coordination seront élevés en bout de ligne⁴⁵. Plus un projet se rapproche d'un règlement et de sa conclusion, plus la motivation est forte de continuer et, si nécessaire, d'augmenter ces fonds pour ne pas compromettre les premiers investissements et pour garantir des résultats favorables.

En plus des retards directement liés aux questions de financement, les projets ont essuyé d'autres types de retard, qui sont traités ci-dessus dans la rubrique traitant de l'efficacité des projets. Qu'il suffise de dire que tout retard survenu dans les projets, qu'il soit attribuable ou non à des questions de financement, posera les mêmes difficultés relativement à l'atteinte de solutions de rechange aux tribunaux rentables.

Les projets produisent-ils des résultats pouvant être considérés comme justes et crédibles par les participants et par le grand public?

Dans ce contexte, les constatations se rapportent aux résultats suivant la validation des plaintes, qui comprennent à la fois le règlement des plaintes validées et le rejet des plaintes non étayées. Comme un seul projet a obtenu des règlements, il a été impossible d'évaluer la crédibilité et la justesse des « résultats » au moment de l'examen. La société d'experts-conseils a néanmoins demandé l'opinion des répondants relativement à la crédibilité des

⁴⁵ En date du 31 mars 2002, la moitié des projets étaient en déficit relativement aux frais de coordination et d'administration. Tandis que ces frais supplémentaires peuvent être attribués à un certain nombre de variables, la longueur des projets est indubitablement l'un des facteurs contributifs.

audiences de validation tenues à ce jour, ainsi que leurs perceptions par rapport à la justesse des projets en général.

a) Crédibilité

La crédibilité a été considérée par rapport au niveau de protection des droits et des intérêts des parties et par rapport aux faits dégagés au cours du processus de validation. Deux thèmes centraux ont fait l'unanimité des répondants relativement à ces questions : l'importance d'avoir des enquêteurs qualifiés et expérimentés qui dirigent des audiences de validation et la nécessité d'obtenir le détail des plaintes des survivants dès le début des projets, ou du moins avant les audiences de validation.

En ce qui concerne la protection des droits et des intérêts des parties, les avocats des survivants, les avocats des communautés religieuses et la plupart des avocats de la Couronne ont trouvé que, dans l'ensemble, les droits et les intérêts de leurs clients avaient jusqu'alors été relativement bien protégés durant les processus de validation. Les avocats concernés par des projets qui n'avaient pas encore atteint l'étape de validation étaient relativement sûrs que les intérêts de leurs clients seraient protégés durant la validation.

Quant aux constatations dégagées des audiences de validation, les avocats de la Couronne et des communautés religieuses ont fait remarquer que l'absence de contre-interrogatoire visant à vérifier la véracité des preuves présentées pouvait poser un certain risque pour la crédibilité ultime des constatations liées à la validation. Néanmoins, la plupart des avocats estimaient que les audiences de validation dirigées par un enquêteur habile contribueraient beaucoup à limiter les risques associés à l'absence de contre-interrogatoire.

Les avocats de la Couronne et des communautés religieuses et le seul enquêteur indépendant interrogés pour l'examen ont tous souligné l'importance de recevoir les renseignements avant les audiences de validation. Pour paraphraser l'enquêteur, la validation ne devrait pas servir de substitut à l'enquête. Au minimum, les enquêteurs ont besoin de connaître, avant le début d'une audience de validation, la nature des allégations avancées par les survivants et, idéalement, ils devraient recevoir tout document étayant ces allégations. Sans cette connaissance, les enquêteurs doivent se servir des audiences de validation pour déterminer la nature des plaintes des survivants (p. ex., s'agit-il d'allégations d'abus sexuel? de sévices? d'abus sexuel et de sévices? ou d'autre chose?), plutôt que de se concentrer sur les preuves fournies par les survivants en vue de déterminer le bien-fondé de ces plaintes ou de les « valider ».

L'enquêteur a également fait remarquer le lien entre le fait d'obtenir les détails avant les audiences de validation et le sentiment de satisfaction absolue d'un survivant relativement au processus de validation. Les survivants sont plus susceptibles de trouver qu'ils ont eu, de façon équitable et significative, la possibilité de relater leurs expériences dans les pensionnats lorsque les enquêteurs peuvent aller puiser ces expériences de façon efficace.

Les enquêteurs, quant à eux, réussissent mieux à mettre à jour ces expériences lorsqu'ils sont eux-mêmes bien préparés pour une séance de validation; et le fait d'obtenir les détails avant ces séances est indispensable à la préparation des enquêteurs.

b) Équité

Le mandat prévoit que les règlements d'indemnisation accordés dans le cadre des projets soient comparables à ceux accordés en Cour à des plaintes similaires. La justification en est que l'indemnisation accordée aux survivants dont les demandes sont réglées en Cour ne devrait pas être différente de celle accordée par l'entremise d'une autre forme de règlement des différends. Une indemnisation comparable est donc un l'un des principaux ingrédients de l'équité, aux yeux des survivants comme ceux du public. À cet égard, les avocats de la Couronne ont pu confirmer que les règlements atteints à ce jour dans le cadre des projets correspondaient à la jurisprudence en termes de base du règlement et de niveau d'indemnisation accordé.

Certains répondants se sont opposés à l'exigence du mandat selon laquelle une indemnisation devait s'appuyer sur la jurisprudence de l'administration en question. En vertu de cette règle, le règlement de plaintes pratiquement identiques en Ontario et en Colombie-Britannique, par exemple, pourrait aboutir à différents niveaux d'indemnisation pour les survivants concernés. De nombreux coordonnateurs de projet et avocats de la Couronne ont trouvé cette exigence injuste par sa nature et en contradiction avec la relation particulière de la Couronne et de tous les peuples autochtones du Canada.

En ce qui concerne les projets en général, les constatations laissent à penser que la plupart des participants trouvent les projets équitables, quoique l'équité soit un concept plutôt subjectif et qu'aucun effort n'ait été fait pour définir ce terme pour les répondants. En effet, les répondants du gouvernement fédéral et des communautés religieuses avaient peut-être une perception différente de l'équité après avoir terminé le processus de validation. Tandis que les coordonnateurs de projet avaient des points de vue quelque peu divergents sur la question de l'équité des projets, la plupart semblaient considérer l'existence même des projets en tant que « solution de rechange aux tribunaux » comme un signe d'équité.

L'enquêteur et plusieurs négociateurs fédéraux ont souligné l'importance du fait de parvenir plus rapidement à des règlements au fur et à mesure que les audiences de validation se terminent pour des raisons d'équité relativement aux survivants, en particulier pour ceux qui sont âgés ou malades⁴⁶. Dans ce contexte, l'équité est associée au prompt règlement des demandes des survivants⁴⁷.

⁴⁶ Dans l'un des projets, les négociations liées aux règlements n'ont été entamées qu'après la fin de toutes les audiences de validation, ce qui fait que les survivants âgés ou malades ont dû attendre plus longtemps que prévu la conclusion de leurs plaintes, et donc continuer leur vie.

⁴⁷ Par égard pour les survivants âgés ou malades, les hauts fonctionnaires fédéraux ont ordonné à leurs négociateurs au printemps 2002 de régler les plaintes validées aussi vite que possible. Ils ont expressément

2. Avantages pour les survivants participants

La deuxième catégorie de questions d'évaluation déterminées dans le *cadre d'évaluation* porte sur les avantages pour les survivants participants de poursuivre leurs demandes d'indemnisation au moyen des projets. Les questions secondaires abordées sous cette rubrique comprennent la participation autochtone, la guérison, la santé et la sécurité, la souplesse du projet et d'autres avantages pour les survivants. Les constatations clés relatives à ces questions sont présentées ci-dessous.

Le fait que les projets ne soient pas encore terminés signifie que bien des conclusions sont, par définition, préliminaires et quelque peu empiriques. De plus, les constatations sont pour la plupart de nature qualitative puisqu'elles se fondent sur les perceptions et les opinions des répondants. À cet égard, il est important de reconnaître que les perceptions sont touchées par un certain nombre de variables, surtout à l'étape d'un projet où les répondants se trouvent durant la période d'examen. Des impressions favorables au début d'un projet peuvent se dégrader en raison de négociations liées au budget ou par des discussions menant à une entente cadre qui se montrent décourageantes. Les opinions peuvent être relativement plus favorables après les audiences de validation qui offrent aux survivants un sentiment de soulagement et de justice. Les perceptions des projets peuvent ensuite se détériorer lorsque les parties entament les négociations liées aux règlements, mais s'amélioreront probablement de nouveau lorsque les plaintes auront été réglées et que les projets seront enfin terminés.

Les projets offrent-ils aux survivants un plus grand contrôle ou une plus grande « prise en charge » du processus que ne le permet la procédure judiciaire ?

La constatation clé liée à cette question est que, bien que les projets offrent aux survivants un plus grand contrôle du processus que ne le permet la procédure judiciaire, où le processus dépend davantage des avocats et est assujéti aux règles de la Cour, cette mesure de contrôle est considérée par les groupes de survivants comme grandement inadéquate. Le contrôle accordé aux survivants dans le cadre des projets ne correspond pas aux domaines qui les intéressent le plus, comme certains aspects critiques du mandat fédéral. Tel qu'il est indiqué ci-dessus, les coordonnateurs de projet semblent, dans bien des cas, s'être davantage efforcé d'influencer certains aspects non discrétionnaires du mandat (p. ex., la non-indemnisation de la perte de culture et de langue) plutôt que d'exercer un certain contrôle sur des aspects du projet où une certaine souplesse permet de s'adapter aux préférences des survivants (p. ex., conception des aspects non financiers des réparations).

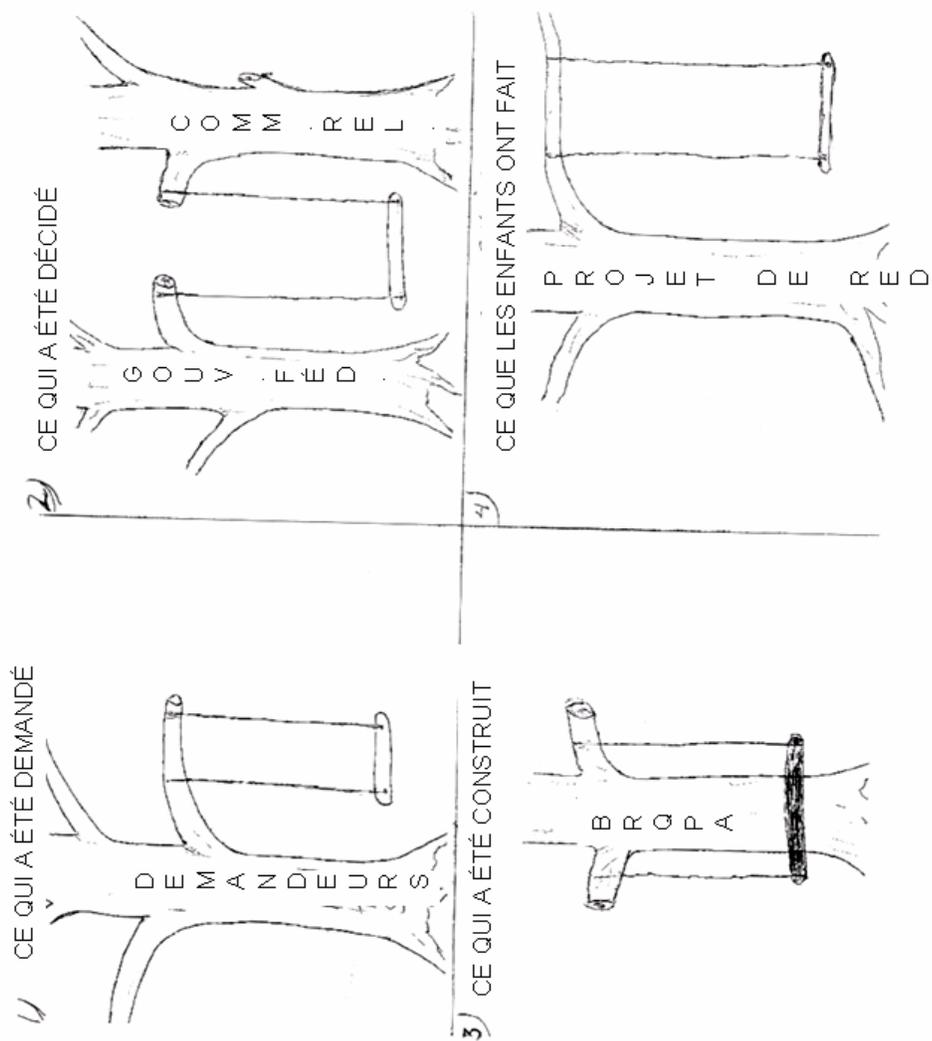
demandé aux négociateurs de ne pas attendre la fin de toutes les séances de validation pour offrir des règlements aux plaintes qui avaient terminé le processus de validation.

Beaucoup de coordonnateurs de projet ont dit s'être sentis « forcés » d'accepter la volonté du gouvernement fédéral, principalement parce qu'ils estimaient que les projets, malgré leurs imperfections, représentaient une meilleure solution que la procédure judiciaire, qui était considérée comme brutale et impitoyable. Un coordonnateur de projet a peut-être mieux expliqué cette perception par la métaphore suivante :

Le groupe de survivants a demandé le matériel nécessaire pour construire sa propre balançoire (imaginez une balançoire suspendue à la branche d'un arbre). En réponse, le gouvernement fédéral leur a donné la balançoire qui, selon lui, ferait le mieux l'affaire (imaginez une balançoire suspendue entre deux branches opposées d'un même arbre et appuyée contre le tronc). En fin de compte, les survivants étaient déterminés à s'accommoder de leur mieux à la balançoire du gouvernement, aussi peu fonctionnelle qu'elle soit, car mieux valait avoir cette balançoire-là que pas de balançoire du tout. Mais ce qu'ils voulaient en fait, c'était le matériel qui leur aurait permis de construire leur propre balançoire...

Le coordonnateur de projet en question a fourni à la société d'experts-conseils une illustration de cette métaphore, qui apparaît ci-dessous à la figure 3.

Figure 3



Cette constatation souligne l'écart critique entre les attentes des survivants et la réalité du projet, c'est-à-dire que les projets ne sont pas perçus comme de véritables négociations, mais plutôt comme des processus préconçus et prédéterminés relativement imperméables à toute influence des survivants. Les projets continuent néanmoins d'être considérés par les coordonnateurs de projet comme des solutions de rechange préférables aux tribunaux⁴⁸.

Les projets favorisent-ils pour les survivants une guérison qui se poursuit après la fin des projets?

Une évaluation de l'incidence des projets sur la guérison à long terme des participants dépasse de beaucoup le champ d'application de cet examen. Évidemment, comme la plupart des projets ne sont pas encore terminés, il n'est simplement pas possible de déterminer le degré de guérison suivant les projets ou, le cas échéant, les liens entre les projets et toute guérison à long terme. Il a néanmoins été possible d'examiner les efforts déployés à ce jour dans les projets pour favoriser la guérison des survivants participants et pour connaître le point de vue des participants, à savoir s'ils pensaient probable que les projets, tels quels, parviennent avec le temps à atteindre l'objectif visant à favoriser la guérison à long terme des survivants à l'aide de moyens qui ne sont peut-être pas offerts par la procédure judiciaire.

Dans la vision du gouvernement fédéral pour les projets, la promotion de la guérison et la réconciliation représentaient un objectif distinct du fait de garantir la santé et la sécurité tout au long d'un projet. La promotion de la guérison et la réconciliation ont été perçues comme des objectifs à long terme qui se prolongeraient au-delà de la durée de vie des projets. La santé et la sécurité ont été considérées comme liées principalement au processus de divulgation, et donc comme protection devant être fournie pendant la durée des projets, ce qui n'excluait toutefois pas la possibilité qu'une certaine forme de protection contre le traumatisme puisse être accordée immédiatement après les projets.

Conformément à ce point de vue, l'examen visait à traiter les questions de guérison et de réconciliation séparément des questions de santé et de sécurité. La société d'experts-conseils a toutefois constaté que, pour de nombreux répondants, la notion de « guérison » était fluide et sa signification variait selon les personnes. Pour certains répondants, la guérison concernait principalement la santé et la sécurité. Pour d'autres, elle semblait représenter un concept plus holistique qui allait au-delà des questions de santé et comprenait des notions liées au fait de tourner la page et à la réconciliation.

⁴⁸ Le contrôle de la conception des projets n'est pas nécessairement synonyme d'un sentiment de « prise en charge » du processus. Les entrevues avec les survivants après un règlement ont révélé que les sentiments de prise en charge augmentaient après la conclusion réussie d'un projet.

Aux fins de l'examen, la guérison a été définie comme « *le processus visant à traiter les séquelles de traumatismes non résolus en termes holistiques et significatifs, à rompre le cycle de violence et à renforcer les capacités des survivants en tant que particuliers et en tant que membres de familles, de collectivités et de peuples en vue d'assurer leur bien-être et celui des générations à venir* »⁴⁹. S'appuyant sur cette définition, l'examen a étudié la guérison comme un processus pouvant être amélioré par les projets plutôt que comme le résultat atteint par l'entremise des projets.

L'une des constatations clés relatives à la question de la guérison est que, dans l'ensemble, les répondants s'attendaient à ce que la guérison à long terme soit améliorée par les projets, en dépit de l'impossibilité, à ce stade de mise en œuvre des projets, d'obtenir des preuves solides à l'appui de ce point de vue⁵⁰. Cet optimisme relatif aux perspectives d'avenir liées à la guérison semble se fonder sur deux facteurs : (1) des activités ou démarches particulières entreprises ou recherchées en vue d'améliorer les perspectives de guérison des survivants⁵¹; (2) l'observation faite par de nombreux répondants, selon laquelle l'un des principaux avantages des projets était le soutien avancé d'un survivant à un autre, qui était un sous-produit de la démarche de groupe de règlement des différends. L'un des coordonnateurs de projet a décrit ce soutien de groupe comme l'élargissement logique de la « famille » formée par les survivants durant leurs années dans les pensionnats, et était persuadé que ce soutien continuerait bien après la fin des projets.

Une autre constatation clé liée à la guérison est que de nombreux répondants, et presque tous les représentants des survivants s'opposaient à l'exigence du mandat selon laquelle un pourcentage considérable de l'indemnité financière devait être consacré à des activités de guérison à long terme⁵². Différentes justifications ont été offertes par les personnes qui s'opposaient à ce « montant réservé ». Les fonctionnaires fédéraux estimaient que le fait de

⁴⁹ Cette définition de la guérison est fondée sur la définition utilisée par la Fondation autochtone de guérison.

⁵⁰ Malgré certaines preuves anecdotiques de diminution de la consommation d'alcool et d'amélioration des relations familiales, le champ d'application de l'examen ne comprenait pas le fait d'entreprendre une analyse quantitative des résultats concernant la guérison.

⁵¹ Ces activités sont décrites plus amplement à la page 97 de l'annexe E du second volume. Les principaux facteurs qui, selon les coordonnateurs de projet, soutenaient la guérison à long terme sont les suivants : règlement plus rapide que la procédure judiciaire; moins susceptible que la procédure judiciaire de revictimiser les survivants; commence à s'occuper des effets transgénérationnels en faisant mieux connaître aux familles les expériences des survivants; encourage un meilleur partenariat dans la guérison. Certains coordonnateurs de projets ont exprimé l'opinion selon laquelle les projets devraient faire plus pour s'occuper de l'incidence transgénérationnelle des expériences vécues dans les pensionnats, même s'il est impossible de compenser les membres des familles des survivants.

⁵² Dans la plupart des projets, le pourcentage du montant réservé correspondait à 20 % de l'indemnité. Cette partie de la compensation octroyée devait être détenue en fiducie pendant au moins un an (exception faite des survivants âgés ou malades, qui pouvaient accéder plus rapidement à ces fonds), ensuite de quoi elle serait remise aux survivants après approbation d'un plan visant à utiliser les fonds à des fins de guérison, de culture ou d'éducation. Les ententes cadres précisent les termes selon lesquels les fonds seront détenus en fiducie, le genre d'activités couvertes par les fonds et la partie détenant l'autorité d'approuver les plans des survivants par rapport à l'utilisation de ces fonds.

mettre de l'argent de côté pour une future guérison avait l'avantage d'encourager les survivants à davantage réfléchir à leur guérison, mais reconnaissaient que la mise en œuvre du « montant réservé » en tant qu'exigence des projets avait été extrêmement problématique⁵³. Même si les groupes de survivants voyaient d'un très bon œil l'objectif de guérison à long terme, ils considéraient, tout comme le faisaient de nombreux répondants des communautés religieuses, le « montant réservé » comme une imposition paternaliste du gouvernement fédéral, une forme de « guérison imposée ».

Il est impossible de dire pour l'instant si le « montant réservé » servira, en bout de ligne, à accroître la guérison des survivants au-delà des projets.

Les projets créent-ils pour les survivants un environnement général plus sécuritaire⁵⁴ qu'un modèle de litiges?

Un peu comme le serment d'Hippocrate qui enjoint aux médecins de ne pas « causer de tort », l'un des principaux objectifs des projets était de veiller à causer le moins de traumatisme possible aux survivants participants. Pour ce faire, les projets prévoient deux choses : (1) que les groupes de survivants conçoivent les mécanismes de sécurité qu'ils estiment les plus adéquats pour eux⁵⁵; (2) que des fonds liés à la « santé et à la sécurité » soient fournis en vue de traiter les traumatismes directement liés au processus de divulgation.

Cependant, les constatations laissent à penser que, tout comme la guérison, la notion de santé et de sécurité comprend plusieurs définitions. Les répondants du gouvernement

⁵³ En réponse aux difficultés survenues lors de la mise en œuvre du « montant réservé » et à la discorde soulevée par cette exigence dans la plupart des projets, des instructions ont été données aux négociateurs fédéraux au printemps 2002 en vue de renégocier comme suit les termes des ententes cadres : (1) pour les indemnités de moins de 10 000 \$, aucun « montant réservé » ne serait exigé; (2) pour les indemnités de plus de 10 000 \$, le montant réservé équivalent à 20 % pourrait être libéré à tout moment, sans gel des fonds obligatoire pendant une année, sur présentation d'un plan indiquant la façon dont les fonds seraient utilisés à des fins de guérison, de culture ou d'éducation.

⁵⁴ Aux fins de l'examen, un « environnement général plus sécuritaire » a été défini comme un environnement dans lequel les personnes sont protégées pendant tout le processus de divulgation : (i) du soutien est disponible lorsqu'un survivant est prié de relater ses expériences dans les pensionnats; (ii) du soutien est disponible lorsqu'un survivant quitte un processus de divulgation au cours duquel ses expériences sont de nouveau soulevées, particulièrement s'il se trouve loin de chez lui; (iii) lorsqu'une partie, quelle qu'elle soit, interroge des survivants, elle tient compte des traumatismes subis. Dans une large mesure, cette définition a été tirée des *dialogues exploratoires*, puis adaptée.

⁵⁵ Les répondants ont exprimé des opinions divergentes par rapport au degré de participation des survivants relativement à la conception des mécanismes de soutien. Les constatations suggèrent toutefois que les groupes de survivants sont parvenus, pour la plupart, à déterminer la nature du soutien qu'ils souhaitaient recevoir avant, pendant et après les audiences de validation. Un examen des ententes cadres a en outre révélé que les mécanismes de soutien relatifs à la santé et à la sécurité comprenaient diverses thérapies occidentales et techniques de guérison spirituelle autochtones.

fédéral avaient tendance à percevoir la santé et la sécurité comme principalement associées au traumatisme mental lié à la divulgation en général et aux audiences de validation en particulier. Les groupes de survivants voyaient généralement une différence entre la sécurité qui, ils s'accordaient pour le dire, concerne principalement les processus de divulgation, et la santé, qu'ils avaient tendance à percevoir de façon plus holistique comme le bien-être des survivants.

D'accord avec cette démarche holistique, beaucoup de coordonnateurs de projets trouvaient que les niveaux de financement relatifs à la santé et à la sécurité devaient être plus élevés. De nombreux coordonnateurs de projets semblaient croire que les fonds alloués à la santé et à la sécurité n'étaient censés couvrir que le processus de validation, plutôt que soutenir les besoins des participants en matière de santé pendant toute la durée le projet. Cette constatation était en contradiction avec les rapports de certains négociateurs fédéraux qui indiquaient avoir informé les coordonnateurs de projet de la nécessité de répartir les ressources destinées à la santé et à la sécurité sur toute la durée des projets. Cela dit, certains participants du gouvernement fédéral ont fait remarquer que les prévisions pour les subventions en matière de soutien pour la santé et la sécurité étaient un peu inférieures aux besoins réels des projets, tandis que d'autres estimaient que les projets devaient davantage rendre compte de la façon dont les dépenses liées à la santé et à la sécurité étaient en fait effectuées.

Enfin, la suffisance des niveaux de financement pour la santé et la sécurité doit se mesurer par rapport aux objectifs pour lesquels les fonds sont fournis. Les objectifs fédéraux sont de prévenir les traumatismes entraînés par la participation aux projets, qui sont plus susceptibles de se produire après la divulgation. Les attentes des groupes de survivants semblent liées à une plus vaste définition de la santé mentale ou du « mieux-être » qui, dans certains cas, pourrait comprendre un soutien après la fin des projets. Dans la mesure où ces objectifs et ces attentes diffèrent, il y aura toujours un désaccord relativement aux niveaux de financement.

La constatation la plus remarquable relativement à la santé et à la sécurité est que, malgré leurs différentes perspectives, les répondants se sont fort bien accordés pour dire que les projets créent pour les survivants un environnement plus sécuritaire que la procédure judiciaire. Les coordonnateurs de projet étaient pratiquement unanimes lorsqu'ils affirmaient que l'aspect le plus précieux des projets était le processus de validation qui, selon eux, causait « moins de tort » que la procédure judiciaire. La validation était perçue comme un « processus plus gentil et plus doux », dans lequel les survivants étaient moins susceptibles d'être revictimisés, principalement en raison de l'absence de contre-interrogatoire. (Comme l'a indiqué un coordonnateur de projet, « la procédure judiciaire peut faire éclater un homme en mille morceaux, sans rien faire pour les recoller ».)

Chose curieuse, les coordonnateurs de projet dont les projets n'avaient même pas commencé le processus de validation étaient tout aussi convaincus de son importance que

ceux qui l'avaient terminé. Cela laisse à penser que les survivants sont attirés par les projets parce que, dans une large mesure, ils les croient plus sécuritaires que la procédure judiciaire.

La dernière constatation clé relative au soutien en matière de santé et de sécurité dans les projets se rapporte au rôle des coordonnateurs de projet. Dans presque tous les cas, les coordonnateurs de projet ont indiqué que les participants comptaient beaucoup sur eux et sur leur soutien durant toutes les étapes d'un projet; de nombreux coordonnateurs de projet ont fait allusion à un soutien fourni 24 h sur 24 et ce, 7 jours sur 7. Il n'est donc pas étonnant que les coordonnateurs de projet aient trouvé qu'ils n'étaient pas compensés adéquatement pour le rôle important qu'est la prestation de soutien aux membres des groupes de survivants.

Cette dernière constatation souligne les différentes attentes des survivants et des parties fédérales en ce qui a trait au rôle des coordonnateurs de projet. Pour leur part, les fonctionnaires fédéraux n'avaient pas envisagé que les coordonnateurs de projet (qui, pour la plupart, n'avaient suivi aucune formation officielle sur la prestation de soutien en matière de santé et de sécurité) seraient appelés à jouer un tel rôle de soutien auprès des membres des groupes de survivants, ce qui peut expliquer pourquoi les frais de coordination et d'administration de certains projets ont dépassé les coûts initiaux prévus.

Les projets sont-ils assez souples pour comprendre des techniques autochtones de règlement des différends et pour répondre aux divers besoins et perspectives des survivants?

Cette question a été abordée sous deux angles. Le premier examinait le niveau d'innovation des projets et la mesure dans laquelle les groupes de survivants étaient responsables de cette innovation. Le second tentait de voir si les projets étaient adaptés en vue de répondre aux situations et aux besoins particuliers des différents groupes d'Autochtones. Les « techniques autochtones de règlement des différends » ne visaient pas à se limiter à des démarches traditionnelles, mais plutôt à inclure toute démarche désirée par les groupes de survivants, conformément à la philosophie qui tend à offrir aux groupes de survivants un certain degré de prise en charge au cours des projets.

Des entrevues avec les participants des projets et un examen des ententes cadres ont révélé que les projets avaient engendré un degré d'innovation inférieur à celui attendu par les participants. Mises à part quelques exceptions notables, les démarches de validation, notamment les mécanismes liés à la santé et à la sécurité, étaient dans l'ensemble semblables d'un projet à l'autre, tout comme l'étaient les dispositions relatives à la partie

de l'indemnisation réservée à des activités de guérison à long terme⁵⁶. Comme peu de projets avaient déjà envisagé la forme de réparation non financière qu'ils pourraient adopter, il était impossible d'examiner les démarches innovatrices d'une gamme de réparations.

Les répondants expliquaient cette situation de différentes manières. Les opinions fédérales étaient variées; certains répondants affirmaient que le mandat était trop restrictif pour faire place à l'innovation, tandis que d'autres trouvaient que les groupes de survivants n'avaient pas tiré avantage de la souplesse inhérente du mandat (par exemple, en ce qui concerne la conception des réparations). Les représentants des communautés religieuses et pratiquement tous les coordonnateurs de projet estimaient que les projets étaient trop inflexibles pour inclure les démarches privilégiées par les survivants. D'autres questions ont toutefois révélé que ces critiques semblaient être dirigées vers les aspects non discrétionnaires du mandat. Les coordonnateurs de projet étaient déçus par le fait que, dans une large mesure, leurs efforts visant à élargir les paramètres des projets — par exemple, persuader les fonctionnaires fédéraux d'inclure la perte de culture et de langue dans les plaintes indemnissables — ont été vains⁵⁷. Les constatations relatives à la souplesse des projets, tout comme d'autres questions examinées dans le présent rapport, font allusion à un décalage entre les attentes des survivants et ce qu'offrent les projets. À cet égard, il est important de souligner que certaines des exigences du mandat considérées comme les plus inacceptables — l'absence d'indemnisation pour la perte de culture et de langue, par exemple — ne sont pas propres aux projets, mais sont plutôt des exigences plus générales du dossier relatif aux pensionnats. Les groupes de survivants ainsi que quelques avocats des survivants semblaient croire qu'une plus grande souplesse existera relativement à ces aspects controversés simplement parce que les projets se caractérisent par le RED, qui est perçu comme un processus plus souple que la procédure judiciaire.

Interrogés directement sur la façon dont le mandat pourrait être modifié pour atteindre une plus grande souplesse, les répondants ont mentionné non seulement des éléments particuliers du mandat, mais aussi les rôles joués par les divers participants des projets. Par exemple, de nombreux répondants ont l'impression que les projets sont davantage dirigés par les avocats que par les survivants. Cependant, s'il existe des variations entre les projets en ce qui concerne les divers rôles joués par les avocats et les négociateurs, il y a un lien direct entre les rôles des acteurs et la conception de projets. Ce lien est traité ci-dessous plus en profondeur sous la rubrique traitant de la gestion interne.

⁵⁶ Les secteurs des projets qui faisaient preuve d'innovation sont traités plus en détail aux pages 104 à 109 de l'annexe E du second volume.

⁵⁷ Le montant réservé est un bon exemple de cette constatation. Le montant réservé a tout d'abord été conçu comme un éventuel mécanisme visant à traiter, d'une certaine manière, la perte de culture et de langue, pour laquelle les projets n'étaient pas autorisés à indemniser les survivants directement. Cependant, les coordonnateurs de projet n'ont pas interprété la capacité de consacrer le montant réservé à des initiatives liées à la perte de culture et de langue comme un signe de la souplesse des projets. Ils ont continué de percevoir les projets comme inflexibles parce que le mandat ne pouvait pas être modifié en vue d'ajouter la perte de langue et de culture parmi les causes d'action indemnissables.

En ce qui concerne la seconde question relative à la souplesse, les constatations laissent à penser que les projets n'ont pour l'instant pas éprouvé le besoin, ni n'ont eu la possibilité, d'adapter leurs processus pour tenir compte des différences culturelles et historiques des divers groupes autochtones. Il existe un projet urbain, qui semble s'être heurté à certaines difficultés entraînées par les objectifs contradictoires des membres du groupe de survivants. Il n'est toutefois pas possible de généraliser la souplesse du mandat par rapport aux besoins des groupes de survivants urbains ou en réserve en se basant sur un seul projet, qui n'en est qu'aux premiers stades de mise en œuvre.

Les projets se sont montrés sensibles aux différences liées au sexe et à l'âge de deux façons : premièrement, en offrant aux survivants participants la possibilité de choisir un enquêteur de sexe masculin ou de sexe féminin à qui ils pourraient relater leurs expériences et secondement, en veillant à ce que les survivants âgés ou malades aient la priorité dans le processus de validation.

L'une des questions qui devraient être examinées au cours d'une évaluation globale du programme des projets concerne les obstacles qui peuvent entraver la participation des femmes dans les projets. Les constatations suggèrent que, tandis que les proportions d'hommes et de femmes étaient égales pour certains projets, les taux de participation dans d'autres projets étaient remarquablement différents. Étant donné que le nombre de plaintes déposées devant les tribunaux semble également réparti entre les hommes et les femmes, cet écart des taux de participation dans les projet devrait être examiné de plus près.

Les survivants retirent-ils un plus grand avantage financier des règlements reçus qu'ils ne le feraient s'ils suivaient la procédure judiciaire?

Cette question peut se diviser en deux sous-questions : (1) le paiement de frais juridiques par les survivants à titre de coûts de revient a-t-il pour résultat qu'un pourcentage plus élevé du montant du règlement va directement aux survivants participants par rapport aux survivants qui règlent des plaintes comparables devant les tribunaux?; (2) l'exigence relative au montant réservé entraîne-t-elle une amélioration de la gestion globale des sommes reçues en règlement et produit-elle, dans l'ensemble, des avantages nets pour les survivants?

Étant donné les stades de mise en œuvre des projets et étant donné la confidentialité liée aux règlements accordés en Cour, il était prématuré de répondre à ces questions de façon définitive au moment de l'examen. Une hypothèse peut toutefois être émise étant donné le fait que (1) les indemnités accordées sont équivalentes à celles accordées en Cour pour des plaintes comparables; (2) les frais juridiques sont assumés par les projets et les projets finiront par obtenir de plus grands avantages financiers pour les survivants au moment du règlement. Cette hypothèse peut être illustrée comme suit :

Dans la procédure judiciaire -

- Le survivant « A » reçoit dans la procédure judiciaire une indemnisation s'élevant à 10 000 \$ pour des sévices mineurs subis dans un pensionnat, sévices pour lesquels la Couronne et une communauté religieuse avaient une responsabilité du fait d'autrui.
- Le survivant « A » doit alors payer son avocat pour services rendus.
- Dans la plupart des cas, les honoraires sont, en fonction des résultats, déduits de l'indemnisation reçue.
- Si l'on présume que des honoraires s'élèvent à 20 % de l'indemnisation obtenue, le survivant « A » reçoit donc 8 000 \$ pour son propre usage.

Dans les projets -

- Le survivant « B » reçoit dans le cadre des projets une indemnisation s'élevant à 10 000 \$ pour des allégations de sévices mineurs comparables pour lesquels les avocats de la partie adverse sont convaincus, après avoir effectué une évaluation du risque, que la Couronne et une communauté religieuse auraient une responsabilité du fait d'autrui.
- Les frais juridiques du survivant « B » rattachés à sa plainte sont assumés par la Couronne et par la communauté religieuse.
- Le survivant « B » conserve les 10 000 \$ pour son propre usage. Quoiqu'un pourcentage de ce montant puisse être réservé à des fins de guérison à long terme ou de réconciliation, il sera versé au survivant « B » aux fins prévues par l'entente cadre.

Les projets ont-ils d'autres avantages pour les survivants?

Un examen significatif des autres avantages pouvant être finalement retirés par les survivants en vertu de leur participation à ces projets devra attendre qu'une évaluation plus complète des résultats obtenus par les projets soit effectuée. Pour l'instant toutefois, un avantage précis semble être une réalisation importante, quoique involontaire, des projets : le renforcement des capacités. Peu de coordonnateurs de projet ou de survivants membres du conseil, sinon aucun, se remémoreront avec plaisir les difficultés et les frustrations liées à la négociation des budgets et à la gestion des ressources financières. Néanmoins, le fait que les principaux acteurs des nombreux groupes de survivants ont acquis des compétences qui leur permettront de servir leurs collectivités de façons nouvelles et significatives est un résultat indéniable de ces expériences.

3. Relations

La catégorie relations des questions est particulièrement difficile à évaluer à ce point des projets. Comme il est indiqué ci-dessus, les projets passent par plusieurs étapes produisant chacune un degré de conflit plus ou moins important ainsi qu'un vaste éventail de perceptions et de réponses parfois émotionnelles. La négociation des ententes cadres ou des budgets, par exemple, peut être un exercice pénible même dans les meilleures conditions. Le processus de validation peut être terriblement douloureux, mais peut en même temps provoquer chez les survivants un sentiment de justice, voir même de soulagement. Un projet passe ensuite à l'étape des discussions concernant le règlement qui, dans le meilleur des cas, sont difficiles et, dans le pire des cas, très décevantes pour les survivants. Il est inévitable que les réponses des parties aux questions d'entrevue reflètent l'endroit où se trouvent ces personnes dans leur cheminement.

Un projet en est un bon exemple. Les entrevues qui ont suivi le règlement collectif atteint dans ce projet ont révélé un changement d'attitude spectaculaire de la part de toutes les parties à l'égard des projets et à l'égard des autres parties par rapport à ce qui avait été exprimé dans des entrevues précédentes. Les survivants et les communautés religieuses concernées par ce projet ont déclaré tout de go que, s'ils avaient été interrogés quelques semaines auparavant, tandis que les parties étaient frustrées par les retards dans l'atteinte d'un règlement, leur opinion aurait été plus négative que celle qu'ils ont exprimée après le règlement. Lorsque le règlement collectif a été atteint, toutes les parties interrogées ont exprimé des sentiments de satisfaction et d'accomplissement bien plus intenses que ce à quoi ils auraient pu s'attendre quelques semaines auparavant.

Ces sentiments favorables étaient peut-être attribuables à l'euphorie causée par la conclusion du projet. Ils s'atténueront peut-être avec le temps. Seule une évaluation examinant les relations entre les diverses parties à une future date non déterminée pourra évaluer l'incidence des projets sur les relations entre les parties, des relations qui, dans le cas du gouvernement fédéral et des communautés religieuses, sont à la fois durables et complexes.

Il est bon de garder ces réalités à l'esprit pour l'étude des constatations présentées ci-dessous.

L'existence des projets en tant que solution de rechange aux tribunaux contribue-t-elle à améliorer les relations entre les parties?

Les constatations suggèrent qu'il existe un soutien évident pour les projets, en dépit de ce que les répondants considèrent comme leurs défauts, parce que ces projets offrent apparemment aux survivants une méthode moins brutale, moins traumatisante et plus rapide de règlement de leurs plaintes contre la Couronne et les communautés religieuses. Il est pour l'instant peu clair dans quelle mesure ce soutien se traduira en de meilleures relations entre les parties à plus grande échelle.

Les projets sont-ils considérés comme un processus moins officiel, moins antagonique, moins rigoriste et plus facile à utiliser que la procédure judiciaire ?

La grande majorité des répondants ont trouvé que les projets étaient moins officiels et moins antagoniques que la procédure judiciaire. Une majorité moins nette des répondants a perçu les projets comme moins rigoristes et plus faciles à utiliser que la procédure judiciaire. Les coordonnateurs de deux projets se sont toutefois dits préoccupés par le fardeau de documents à produire qui leur revenait et plusieurs représentants des communautés religieuses ont jugé les projets tout aussi rigoristes que la procédure judiciaire parce que les projets s'appuyaient énormément sur des principes juridiques et étaient, selon eux, trop « dictés par les avocats ».

Les projets aident-ils toutes les parties à faire de plus grands progrès par rapport au fait de tourner la page sur les questions portant sur les litiges liés aux pensionnats que ne le permettrait la procédure judiciaire ?

Les réponses à cette question dépendaient de la définition adoptée pour le fait de tourner la page. Les coordonnateurs de projet avaient tendance à percevoir le fait de tourner la page de la même manière que la guérison : comme un voyage ou un processus de toute une vie. Vu ainsi, un seul projet, aussi positif qu'il soit, n'avait aucun espoir de surmonter les séquelles laissées par les pensionnats chez la plupart des survivants. Cela dit, les coordonnateurs de projets ont néanmoins indiqué unanimement que les projets, en établissant une certaine confiance et un certain respect entre les parties, et en créant des réseaux de soutien de survivant à survivant, représenteraient un pas dans la bonne direction par rapport au fait de tourner la page.

Quant à savoir si les projets aideront réellement les participants à tourner la page, tout dépend apparemment de ce que les groupes de survivants attendent des projets. Les survivants qui voient ces projets comme un moyen de traiter la perte de culture et de langue sont peut-être moins susceptibles de penser avoir pu tourner la page à la fin des projets que les survivants qui accordaient plus d'importance au fait de se faire entendre et de recevoir une indemnisation pour leurs plaintes.

Les projets créent-ils un environnement axé sur le respect et la confiance qui contribue à une meilleure compréhension et à de meilleures relations entre les parties ?

La plupart des répondants estimaient qu'une bonne dynamique avait été établie aux tables de négociations des divers projets. Une distinction a toutefois été faite entre respect mutuel

et confiance; la plupart des répondants indiquaient que le respect mutuel avait toujours été présent à leur table, tandis que le facteur de confiance semblait fluctuer au gré des perceptions relatives à un mandat fédéral « changeant » et à des décisions en matière de politiques.

Les projets semblent-ils contribuer à la réconciliation entre les parties?

De toute évidence, il est trop tôt pour évaluer la mesure dans laquelle les projets, dont un seul est terminé, contribueront à la réconciliation entre les parties. On a donc plutôt demandé aux répondants de déterminer à quel point il est probable que les projets contribueront, à long terme, à la réconciliation.

Les répondants du gouvernement fédéral ont exprimé des opinions contrastées relativement aux perspectives de réconciliation. Quoique tous les répondants du gouvernement fédéral aient indiqué que des relations positives avaient été établies aux diverses tables, environ la moitié d'entre eux se demandaient si ces relations aboutiraient à une réconciliation « en grosses lettres » avec le gouvernement fédéral. Pour leur part, les coordonnateurs de projet étaient prudemment optimistes quant aux perspectives de réconciliation, tout en exprimant une certaine méfiance à l'égard du gouvernement fédéral par rapport aux retards de financement et aux changements perçus dans la position fédérale à la table des négociations.

La plupart des répondants ne trouvaient pas que les projets contribuaient à améliorer les relations entre le gouvernement fédéral et les communautés religieuses. Les répondants des communautés religieuses ont isolé un certain nombre de facteurs qui contribuaient à cette situation :

- Des malentendus entre le gouvernement fédéral et les communautés religieuses;
- Un déséquilibre des pouvoirs perçu entre eux;
- Des disputes relatives aux coûts du processus et à la responsabilité;
- Des disputes relatives à des questions du mandat qui entravent les progrès;
- Un manque de compréhension de la part du gouvernement fédéral par rapport à la nature du rôle des communautés religieuses dans les collectivités autochtones et à la démarche particulière de celles-ci relativement à la guérison et à la réconciliation.

Les coordonnateurs de projet ont exprimé des opinions contrastées quant au fait de savoir si les projets amélioreraient les perspectives de réconciliation entre les groupes de survivants et les communautés religieuses, indiquant que le fait de déposer plainte contre les communautés religieuses était source de dilemme pour de nombreux survivants. Les répondants des communautés religieuses, quant à eux, avaient tendance à penser que la réconciliation des survivants et des communautés religieuses découlerait probablement davantage d'initiatives liées à la guérison et à la réconciliation organisées en dehors des

projets plutôt que de la participation des communautés religieuses aux projets proprement dits. Les répondants des communautés religieuses estimaient que leurs querelles avec le gouvernement fédéral concernant divers points des projets amenaient les survivants à considérer les communautés religieuses comme un obstacle aux progrès, et que la volonté du gouvernement fédéral de procéder sans les communautés religieuses n'aidait pas leurs propres efforts visant à parvenir à une réconciliation avec les survivants.

Les projets mènent-ils à de meilleures relations entre les survivants et leur famille et entre les survivants et leur collectivité?

Pratiquement tous les répondants ont cité l'augmentation mesurable du soutien de survivant à survivant comme un important sous-produit de la démarche de groupe de règlement de différends offerte par les projets. Les coordonnateurs de projet ont fait remarquer que, durant les projets, les survivants révélaient leurs expériences à des membres de leur famille et ce, souvent pour la première fois. À long terme, cette révélation entraînera probablement une amélioration des relations familiales. D'un autre côté, les opinions divergeaient quant à la question de savoir si les projets amélioreraient les relations entre les survivants et leur collectivité, puisque certains survivants semblent avoir le sentiment d'être tenus à l'écart par certains éléments de leur collectivité qui condamnent leurs actions contre les communautés religieuses.

4. Gestion interne

Les constatations sous cette rubrique se rapportent à la façon dont les projets ont été gérés.

Les entrevues auprès des répondants du gouvernement fédéral ont révélé certaines fêlures dans les relations entre ceux qui travaillent sur le terrain et ceux qui supervisent le projet. Ces tensions étaient liées aux visions divergentes sur les projets et sur leurs rôles et responsabilités respectifs dans les projets en cours, ainsi qu'à des questions de style de gestion.

Un débat perpétuel a eu lieu relativement au rôle que devaient jouer les avocats de la Couronne. D'un côté, les hauts fonctionnaires qui supervisent les projets et certains négociateurs fédéraux principaux estiment que les projets devraient offrir aux groupes de survivants la meilleure possibilité de façonner la conception et le cheminement des projets. D'un autre côté, bien des avocats de la Couronne croient qu'une démarche s'appuyant davantage sur les avocats est inévitable en raison des responsabilités qui leur ont été imposées relativement au fait de donner des conseils juridiques, de décider si les plaintes devraient aboutir à un règlement et de fixer le montant de l'indemnisation offerte.

Le cœur du problème réside toutefois dans le mandat des projets plutôt que dans les personnes qui les gèrent ou les mettent en œuvre. Ce problème ne s'arrête pas au fait que

les projets ont pour but de régler les revendications déposées contre la Couronne, ni à toutes les exigences juridiques généralement associées à un règlement. Il concerne la conception des projets, qui exige qu'en fin de compte les avocats de la Couronne fournissent des évaluations du risque juridique relativement à la base, s'il en est, d'un règlement et au montant dudit règlement. Tant que les avocats de la Couronne auront la charge d'offrir leur évaluation professionnelle concernant les mérites juridiques des plaintes des survivants, il sera difficile d'éviter une participation juridique considérable durant tout le projet.

Une autre difficulté à laquelle s'est heurtée la partie fédérale des projets concerne le style de gestion. De nombreux répondants du gouvernement fédéral trouvaient que les projets étaient microgérés par Ottawa sans laisser suffisamment de place à la créativité et au savoir-faire des personnes « sur le terrain » des projets. Un certain mécontentement provenait de ce que les membres des équipes fédérales considéraient comme de fréquents changements d'orientation de la part de l'Administration centrale et qui, selon eux, minaient leur crédibilité à la table des négociations. Ces constatations révèlent la nécessité d'une meilleure communication entre les équipes fédérales ainsi qu'entre les fonctionnaires fédéraux et les personnes qui supervisent les projets.

C. Leçons apprises, conclusions et recommandations

Cette partie du rapport se divise en deux sections. La première précise les principales leçons apprises relativement à une démarche de groupe de règlement des plaintes liées aux pensionnats déposées contre la Couronne et contre les communautés religieuses. Par souci de cohérence, les leçons apprises sont regroupées sous les mêmes rubriques que les questions d'évaluation utilisées dans tout le rapport (rentabilité, avantages pour les survivants participants et relations).

La seconde section tire des conclusions à partir des principales leçons apprises et soumet des recommandations à la considération des décideurs fédéraux quant à la continuation ou à l'expansion de la démarche de groupe comme l'une des voies de règlement des questions des pensionnats. Cette section est structurée de façon légèrement différente de la section portant sur les leçons apprises. Si les conclusions et les recommandations découlent des principales leçons apprises, elles ne sont toutefois pas organisées sous les rubriques des questions d'évaluation, mais sont plutôt liées aux objectifs fondamentaux fixés pour les projets (règlement prompt et crédible des demandes, sécurité pendant la validation et guérison et réconciliation). Ce regroupement des recommandations a pour but de souligner les principales améliorations qui, selon la société d'experts-conseils, serviront le mieux les objectifs des projets.

1. Principales leçons apprises

Les leçons mentionnées ici sont regroupées autour des questions d'évaluation générale étudiées dans l'examen. Il est toutefois important de noter que deux thèmes transversaux émergent de ces principales leçons; le cas échéant, ces thèmes sont mentionnés dans la section pertinente.

Le premier thème concerne l'importance de veiller à ce que les attentes des groupes de survivants correspondent à ce qu'offrent les projets. Les groupes de survivants semblent s'être attendus à un processus de négociation dans lequel les principaux paramètres du mandat pourraient être discutés librement. Il semblerait que les communautés religieuses avaient espéré trouver un processus plus souple dans lequel elles auraient pu davantage participer, selon leurs propres termes, à la fois au règlement des plaintes et au processus de guérison et de réconciliation. Les parties du gouvernement fédéral semblent avoir trouvé dans les projets le moyen de régler les plaintes de façon plus rapide et plus sécuritaire que la procédure judiciaire, tout en faisant progresser les objectifs fédéraux plus généraux relatifs à la réconciliation avec les survivants et, éventuellement, un plus grand public autochtone.

Dans la mesure où les attentes des parties ne coïncident pas avec ce que les projets offrent en réalité, ce manque de concordance peut entraîner des retards, des frais plus élevés et la déception des participants, éléments qui peuvent tous entraver les réalisations de nombreux objectifs cruciaux des projets. Ce sentiment de déception peut être encore plus fort parce que, pour l'instant, les projets représentent la seule solution de rechange aux tribunaux et ont donc soulevé de grandes attentes chez les groupes de survivants.

Le second thème, qui est un peu lié au premier, est la nécessité d'avoir une meilleure communication entre les parties. Les projets sont en fait un processus de règlement hybride combinant des éléments de la procédure judiciaire et du processus de négociations politiques, dont les revendications territoriales et les négociations d'autonomie gouvernementale sont un bon exemple. Tout comme la procédure judiciaire, les projets exigent la participation d'avocats des parties, car ils visent à résoudre des revendications individuelles, qui impliquent toutes les exigences juridiques associées à un règlement d'une demande d'indemnisation. À la différence de la procédure judiciaire, les conversations dans les projets n'ont toutefois pas lieu uniquement entre les avocats des parties adverses qui rendent compte directement à leurs clients et obtiennent leurs instructions directement de ceux-ci, mais se déroulent à un nombre incroyable de niveaux, de façon officielle et officieuse.

Ainsi, des négociations officielles prennent place entre les équipes de représentants à la table des négociations, des conversations officieuses se déroulent parfois en coulisse entre les représentants des survivants et les hauts fonctionnaires fédéraux et d'autres conversations ont lieu parmi les représentants des survivants (coordonnateurs de projet et avocats des survivants) — chacun ayant bien sûr leurs perspectives et leurs objectifs propres — et entre les représentants des survivants et les survivants participants, soit en

groupe soit individuellement. À ceci s'ajoute le fait que la fréquence des rencontres des groupes de survivants, au cours desquelles les membres des groupes de survivants peuvent être informés sur des points importants ainsi que donner leurs instructions, semble varier considérablement d'un projet à l'autre. Au terme de ce processus multicouches, il appartient à chaque survivant de « ratifier » les fruits des négociations par l'entremise d'une entente cadre (et de la décharge qui s'y rattache) qui tend à représenter le dernier mot du droit relativement à une expérience vécue extrêmement personnelle.

La nature de ce processus hybride, qui s'ajoute à la complexité et à l'aspect délicat des questions discutées, fait que les possibilités de mauvaises communications et de malentendus sont nombreuses. Et une mauvaise communication peut, à son tour, élargir l'écart entre les attentes des survivants et la réalité des projets.

Processus : efficacité, coût, crédibilité et équité

Les constatations suggèrent que les coûts des projets dépasseront les projections initiales. Elles révèlent également les liens entre les coûts et l'efficacité des projets. Les coûts supérieurs s'expliquent en grande partie par le prolongement de la durée des projets, qui découle lui-même d'un certain nombre d'autres variables, notamment les attentes disparates des parties, les questions relatives à la capacité des groupes de survivants et à l'efficacité administrative du gouvernement fédéral et le vaste éventail de talents et de perspectives humaines amenés à la table de tout processus consensuel de RED. Il est possible de contrôler certaines de ces variables, mais non toutes.

Principales leçons :

- Trop de temps et d'énergie sont consacrés aux débats sur les aspects non discrétionnaires du mandat fédéral, ce qui s'explique dans une large mesure par le fait que les groupes de survivants s'attendent à ce que les projets soient de « véritables négociations », dans lesquelles les principaux paramètres peuvent être discutés. Cela souligne en outre l'écart entre la réponse globale du gouvernement fédéral aux plaintes liées aux pensionnats et les attentes des survivants en général. Ainsi, les projets ont été accablés d'un fardeau d'attentes plus vastes que celles auxquelles ils pouvaient en toute réalité répondre.
- La détermination de groupes adéquats pour les projets est l'un des principaux ingrédients de l'efficacité et, en bout de ligne, d'une conclusion couronnée de succès. Dans ce contexte, l'« adéquation » ne dépend pas forcément de la taille, mais de la cohésion et d'un désir de tirer avantage des particularités d'une démarche de groupe, par exemple, la capacité d'agir en tant que système de soutien mutuel durant le processus de divulgation et de règlement et de pouvoir contribuer à la conception du processus de validation et des éléments non financiers des réparations. Un

corollaire de cette leçon est qu'il est extrêmement inefficace de consacrer du temps et des ressources à la sélection de survivants en vue de la formation d'un groupe dont le nombre de membres suffit à justifier un projet.

- L'efficacité pourrait être améliorée par une démarche d'administration de projet plus structurée. Des calendriers clairement définis relatifs à la production des réalisations attendues, indiquant clairement les conséquences de la non-production de ces réalisations attendues, aideraient à garder les projets sur les rails. Le fait de lier le paiement des frais juridiques à la production de renseignements, par exemple, inciterait les avocats des survivants à jouer un rôle constructif et opportun dans les projets.
- Néanmoins, les groupes de survivants n'ont pas, dans la plupart des cas, la capacité ni l'expérience nécessaires pour administrer les projets, ce qui comprend notamment la nécessité de répondre à des exigences onéreuses en matière de finances et d'obligation de rendre des comptes. S'ils doivent respecter des échéances claires de production des réalisations attendues, ils peuvent avoir besoin de formation et d'aide supplémentaires de la part des fonctionnaires fédéraux.
- Dans bien des cas, les mécanismes de livraison des fonds avaient tendance à compromettre l'efficacité des projets. Si le financement doit être lié à la production de réalisations attendues, on ne peut toutefois pas s'attendre à ce que les projets progressent comme prévu s'ils sont privés du financement nécessaire à l'exploitation de base. Cela est particulièrement vrai étant donné que les groupes de survivants, contrairement aux gouvernements des Premières nations, ne disposent pas d'autres sources de financement leur permettant de remédier au manque de fonds.
- Le cheminement des projets est entravé par leur conception, qui exige qu'ils passent des négociations (dans l'ensemble, dictées par les avocats) à l'enquête (dans l'ensemble, dictée par les enquêteurs), puis de nouveau aux négociations (dictées par les avocats). Ce genre de démarche fait qu'il est difficile de conserver l'élan menant au règlement⁵⁸.
- Le cheminement a, dans certains cas, aussi été entravé par des retards entraînés par les tentatives visant à obtenir la participation des communautés religieuses ou à empêcher celles-ci de quitter les projets. Ces perturbations ont été exacerbées par la réticence des survivants à faire avancer un projet en l'absence de la communauté religieuse, sur la base de l'offre du gouvernement fédéral visant à indemniser les survivants jusqu'à 50 % — ce chiffre est ensuite passé à 70 % — de la responsabilité.

⁵⁸ Un projet a trouvé une solution novatrice à la question de l'élan; des animateurs neutres ont été engagés pour guider le processus dans ces étapes et pour maintenir une communication entre les parties.

- Les rôles et responsabilités des divers participants des projets doivent être clairement définis dès le départ.
 - La participation constructive des avocats des survivants dans les projets est un élément déterminant de l'efficacité de ceux-ci et, en bout de ligne, de leur succès. Les constatations laissent à penser que la qualité de cette participation n'est pas nécessairement associée à la méthode de rémunération (en fonction des résultats, à l'heure ou facturation d'honoraires forfaitaires), mais plutôt au professionnalisme et à l'intégrité de chaque avocat des survivants ainsi qu'à leur compréhension des paramètres d'une démarche de groupe.
 - Les rôles et responsabilités des coordonnateurs de projet doivent être éclaircis. L'expérience indique que les coordonnateurs de projet, ainsi que les bureaux dans lesquels ils travaillent, sont considérés par les survivants comme la source de soutien émotionnel et de conseils durant tous les projets. Tous les fonctionnaires fédéraux ne semblaient pas se rendre compte de ce fait; certains croyaient que le rôle des coordonnateurs de projet était censé se limiter à des responsabilités liées à l'organisation ou à l'administration.
 - Les divers rôles des avocats de la Couronne et des négociateurs fédéraux devraient être clairement formulés dès le départ. La confusion qui règne en ce qui concerne les responsabilités respectives de ces personnes peut entraîner des tensions internes au sein des équipes fédérales et des accusations de la part des groupes de survivants selon lesquelles les projets sont trop « dictés par les avocats ».
 - Les rôles respectifs des chefs du bureau national et des fonctionnaires fédéraux chargés du déroulement de chaque projet devraient être plus clairement définis. La fonction de supervision des chefs du bureau national ne devrait pas être exercée de façon telle qu'elle ébranle les relations directes entre les parties présentes à la table des négociations.
- La validation des plaintes par des enquêteurs tiers indépendants est généralement considérée comme une démarche juste et crédible de règlement des demandes. Cela est particulièrement vrai lorsque les enquêteurs disposent des qualifications et de l'expérience leur permettant de vérifier la véracité des preuves sans compromettre la sécurité du processus de validation pour les survivants, particulièrement en l'absence de contre-interrogatoire.

Avantages pour les survivants participants

Quoiqu'il soit encore trop tôt pour déterminer de façon définitive les avantages que les survivants retireront à participer aux projets, un certain nombre de leçons importantes ont été apprises.

Principales leçons :

- Le contrôle accordé aux groupes de survivants (conception de la validation, des réparations) ne semble pas correspondre aux attentes de ceux-ci. Apparemment, les deux attributs centraux les plus valorisés d'une démarche de règlement extrajudiciaire des différends sont : (1) un processus plus sécuritaire que la procédure judiciaire pour la validation des plaintes (p. ex., davantage de soutien en matière de santé et de sécurité, et aucun contre-interrogatoire); (2) une démarche d'indemnisation plus vaste que celle offerte par l'entremise de la procédure judiciaire (p. ex., dommages et intérêts pour compenser la perte de langue et de culture). Les projets sont jugés préférables à la procédure judiciaire parce qu'ils répondent au désir de suivre un processus plus sécuritaire, mais décevants parce qu'ils n'offrent pas d'indemnisation pour des causes d'action qui n'ont pas encore été confirmées par les tribunaux (perte de langue et de culture).
- Les fonctionnaires fédéraux considèrent le « soutien en matière de santé et de sécurité » comme un soutien en matière de traumatisme. Les groupes de survivants voient le « soutien en matière de santé et de sécurité » de façon plus holistique, en termes de soutien en matière de santé mentale et de bien-être. En dépit de ces différentes perspectives, les groupes de survivants considèrent les projets comme généralement plus sécuritaires que la procédure judiciaire. Il est toutefois important de faire la différence entre la sécurité dans la validation et le soutien durant tout le processus. Les processus de validation sécuritaires n'excluent pas une démarche de groupe de règlement des différends, mais pourraient être atteints au moyen d'un processus individuel de RED. Par contraste, le soutien en matière de santé et de sécurité s'étalant sur tout le processus, de la production des détails jusqu'au règlement, en passant par la validation, peut être plus facilement atteint par l'entremise de systèmes de soutien de survivant à survivant qui auront plus de chance de se développer dans une démarche de groupe pour le RED.
- La question de savoir si les projets amélioreront les perspectives de guérison à long terme des survivants n'est pas encore éclaircie. La guérison est un processus de toute une vie assujéti à une vaste gamme de variables que les projets ne peuvent pas contrôler. Si l'objectif est d'améliorer les perspectives de guérison à long terme, le fait d'exiger que les survivants consacrent une partie de leur indemnisation à leur propre guérison n'est probablement pas la meilleure façon d'atteindre cet objectif, surtout si les montants accordés sont relativement peu élevés. Cependant, les

attentes des coordonnateurs de projet restent que la guérison à long terme des survivants serait améliorée si ceux-ci participaient aux projets.

- Bien qu'il soit encore tôt, relativement au stade de mise en œuvre de nombreux projets, pour le savoir de façon certaine, les projets ne semblent pas être source de nombreuses démarches de règlement des différends innovatrices (même si dix projets sont peut-être un échantillon insuffisant pour tirer des conclusions en termes d'innovation). Il est difficile pour l'instant de savoir si c'est là le reflet d'un manque de souplesse des projets, d'un désir de toutes les parties d'éviter de « réinventer la roue » pour chaque projet, ou du fait que certains groupes de survivants ne sont peut-être pas faits pour le type de souplesse offert par les projets.
- En dépit du fait que seuls trois projets ont terminé les audiences de validation, l'examen laisse à penser que les survivants participants considèrent les processus de validation sans contre-interrogatoire comme extrêmement importants. Dans bien des cas, l'absence de contre-interrogatoire est regardée comme une valeur essentielle des projets.
- Il est très probable que les survivants retireront un plus grand avantage financier s'ils règlent leurs revendications par l'intermédiaire des projets plutôt que par la procédure judiciaire, principalement parce que leurs frais juridiques sont couverts par les projets. Les projets offrent en outre du soutien en matière de santé et de sécurité qui n'est généralement pas offert dans la procédure judiciaire.
- Un avantage inattendu de la démarche de groupe de RED est le renforcement des qualités dû au fait que les groupes de survivants ont dû gérer les finances et l'administration de leurs projets. Sous-produit de ces projets, ce renforcement des qualités concorde de toute évidence avec l'orientation des politiques fédérales concernant les collectivités autochtones en général.

Relations

Pour étudier les leçons apprises sous cette rubrique, il est important de se rappeler que les relations entre les parties ont tendance à fluctuer en fonction des divers stades des projets et des mesures personnelles du succès. Il est également important de reconnaître la nature ambitieuse du but même de l'établissement de relations dans ce contexte, un but qui peut être quelque peu irréaliste étant donné les divers paramètres de règlement des demandes au sein desquels les projets doivent fonctionner.

Principales leçons :

- Comme dans tout processus de négociation, les relations entre les parties peuvent avoir une incidence, bonne ou mauvaise, sur les progrès réalisés. Les projets semblent

avoir obtenu un succès considérable en termes de bonnes relations entre les parties et de bonne dynamique de travail à la table des négociations. En théorie, ces deux facteurs devraient améliorer les probabilités de réussite des projets, quoiqu'il soit trop tôt pour prédire avec certitude ce genre de résultat.

- Il est prématuré de déterminer dans quelle mesure les bonnes relations et la bonne dynamique présentes à la table des négociations se traduiront en bout de ligne par une réconciliation entre les diverses parties des projets. Les constatations suggèrent toutefois qu'il vaut mieux parvenir à une réconciliation avec la participation des communautés religieuses pertinentes, et que cette participation est plus facile à obtenir si les communautés religieuses sont encouragées à participer aux projets selon leurs propres termes, plutôt que si elles sont assujetties à des exigences de partage des coûts, que beaucoup d'entre elles trouvent trop onéreuses.
- Il est en outre trop tôt pour déterminer dans quelle mesure les survivants participants auront réussi à tourner la page à la fin de leurs projets respectifs. Lorsque ce qu'offraient les projets correspondait aux attentes des survivants, il y a des raisons de croire que les survivants sont mieux parvenus à tourner la page dans le cadre des projets que dans une procédure judiciaire (si l'on présume que les règlements accordés sont équivalents), en grande partie parce que les projets offrent un processus de validation « plus gentil et plus doux » et de plus vastes réparations.

Gestion interne

Les principales leçons indiquées dans cette rubrique se rapportent à la façon dont les projets ont été gérés.

Principales leçons :

- Le débat constant relatif au rôle adéquat des avocats de la Couronne dans les projets peut avoir des conséquences négatives sur le moral de l'équipe et sur les relations entre les avocats de la Couronne et les autres acteurs fédéraux, particulièrement ceux qui supervisent les projets. Le règlement de cette question sera plus probablement atteint grâce à un nouvel examen de la conception des projets, qui exige actuellement une participation relativement élevée de la part des avocats de la Couronne, plutôt que grâce à des changements du style de gestion de la part des avocats ou des chefs du bureau national.
- Un fait inhérent des négociations est que des conflits surgissent parfois entre les fonctionnaires assis à la table des négociations et les fonctionnaires de l'Administration centrale qui sont responsables de la gestion des questions et des processus. Quoiqu'elles soient tout aussi déterminées à obtenir les meilleurs résultats

possibles, les personnes sur le terrain et celles qui les dirigent peuvent avoir des perspectives tout à fait différentes. Pour résoudre ces différences et pour maintenir le bon moral des équipes de négociation, ainsi que pour garantir la crédibilité des équipes assises à la table des négociations, la communication devrait être améliorée entre les négociateurs adjoints et principaux et les avocats de la Couronne d'une part et les chefs du bureau national de l'autre.

2. Conclusions et recommandations

Les conclusions et les recommandations présentées dans cette dernière partie du présent rapport ont pour but d'aider les décideurs à déterminer la meilleure façon de faire avancer les projets. Elles se basent sur certaines suppositions sous-jacentes relatives à la gestion des cas touchant aux questions des pensionnats en général et aux projets en particulier. Premièrement, on suppose que les projets seront assujettis à une évaluation globale du programme en 2003. Comme il est indiqué au début du présent rapport, l'examen avait pour but de ne fournir qu'une évaluation préliminaire des projets, en tenant compte de leurs divers stades de mise en œuvre et du fait qu'ils étaient conçus comme des projets pilotes. Toute recommandation émise dans le présent rapport devrait donc être considérée comme une extension d'un examen préliminaire plutôt que comme une évaluation complète du programme.

Deuxièmement, en ce qui concerne la gestion globale du répertoire des litiges relatifs aux pensionnats, la société d'experts-conseils a présumé que les décideurs étudieraient un certain nombre d'options en vue d'accélérer le rythme des règlements et d'offrir aux survivants une solution de rechange aux tribunaux. C'est dans ce contexte que l'avantage de prolonger les projets dans leur forme actuelle ou dans une autre forme sera probablement envisagé, quoiqu'il soit tenu pour acquis que les projets actuels pourront suivre leur cours.

Dernièrement, les recommandations particulières qui suivent s'appuient toutes sur une conclusion plus générale liée aux projets. En dépit de leurs points faibles et de leurs difficultés, qui ont été traités dans les constatations clés, les projets demeurent des initiatives qui en valent la peine, qui offrent aux survivants, aux communautés religieuses et aux fonctionnaires fédéraux l'occasion de se rencontrer dans le cadre de processus consensuels, et qui permettent d'atteindre un consensus et peut-être même la guérison. En effet, les projets offrent un contraste saisissant avec l'autoritarisme et le paternalisme dont étaient empreintes les expériences vécues dans les pensionnats. Le fait qu'ils n'ont pas donné des résultats de façon aussi rapide ou rentable que prévue ne devrait pas masquer l'espoir représenté par les projets, qui demeure très vif chez de nombreux survivants participants, et qui pourrait bien se concrétiser dans les prochains mois.

Règlement prompt et crédible des demandes :

Conclusions -

Dans leur conception actuelle, il est peu probable que les projets aboutissent à un prompt règlement des demandes d'indemnisations liées à la question des pensionnats. De plus, à moins qu'elle ne soit répétée à grande échelle, il est peu probable que la démarche de groupe de règlement des différends, telle qu'illustrée par les projets, réduise de façon significative le volume des demandes d'indemnisation liées à la question des pensionnats. Une répétition à grande échelle exigerait une injection de ressources considérables en vue de couvrir à la fois les coûts de revient et les frais d'exploitation et d'entretien fédéraux et, de toute manière, n'attirerait probablement pas assez de survivants, surtout si une autre solution de règlement extrajudiciaire des différends devenait disponible.

Néanmoins, des modifications clés en matière de structure et d'administration apportées aux projets amélioreraient les perspectives de règlement plus rapide des demandes par rapport à ce qui s'est fait jusqu'à ce jour.

Recommandations -

- ❖ **Les projets devraient cibler les groupes de survivants qui, non seulement semblent posséder la capacité de prendre des décisions collectivement, mais manifestent également une nette préférence pour une démarche de groupe de règlement des différends. Les projets ne devraient pas être amorcés tant que les discussions avec le groupe ne révèlent pas une compréhension claire des paramètres et des avantages de la démarche de groupe, et plus particulièrement du fait qu'une telle démarche ne fournira pas d'indemnisation plus importante que la procédure judiciaire, qu'il ne s'agit pas d'un débat visant à essayer de nouvelles causes d'action, mais plutôt d'une occasion de concevoir une guérison et des réparations novatrices et de fournir un soutien moral et pratique constant en vue de soutenir d'autres survivants pendant tout le processus.**
- ❖ **L'administration des projets devrait être simplifiée. La difficulté sera de veiller à ce que le financement soit clairement associé à des réalisations attendues et à des jalons clés, tout en offrant un apport sûr et régulier de fonds. À cet égard, la négociation d'ententes de financement à long terme qui ne brisent pas l'élan des projets serait souhaitable.**
- ❖ **Il faudrait envisager de consacrer des ressources supplémentaires au développement des capacités des groupes de survivants qui se joignent aux projets. De meilleures capacités chez les coordonnateurs de projet**

amélioreraient l'efficacité des projets tout en faisant progresser l'objectif politique plus vaste qui consiste à renforcer les qualités des Autochtones.

- ❖ Les rôles et responsabilités de tous les principaux acteurs des projets devraient être clairement définis dès le début des projets et du soutien devrait être fourni à ces personnes pour leur permettre d'assumer leurs responsabilités. Par exemple, s'il est parfaitement clair que les coordonnateurs et le personnel des projets seront censés fournir un soutien affectif aux membres des groupes de survivants, les coordonnateurs de projet devraient alors être choisis en fonction de leur capacité à effectuer cette tâche et devraient être compensés en conséquence, surtout si l'un des principaux avantages de la démarche de groupe est la mise en œuvre de systèmes de soutien de survivant à survivant. En outre, il faudrait envisager plus sérieusement d'établir de bonnes relations avec les avocats des survivants avant le début d'un projet, car la participation de ces personnes peut avoir une grande incidence sur le succès d'un projet.
- ❖ La conception des projets devrait être revue afin d'améliorer leur cheminement et de leur faire atteindre un règlement plus rapidement ainsi que de simplifier le rôle des avocats de toutes les parties. Les négociations liées aux règlements en particulier sont antagoniques de nature et peuvent menacer de compromettre une grande partie du travail réalisé au début d'un projet dans le but d'établir des relations avec les groupes de survivants et les communautés religieuses. Un enquêteur indépendant serait chargé de fournir des constatations ayant force exécutoire relativement aux faits, aux responsabilités et aux montants des règlements en s'appuyant sur une grille de compensation préalablement approuvée. Le mandat de l'enquêteur contiendrait des instructions détaillées en matière de droit préparées à l'échelle nationale et s'appliquant à tous les projets au Canada, quels que soient la province ou le territoire.
- ❖ L'administration devrait inclure la collecte systématique de toute une gamme de données qui pourront être utilisées en vue de l'évaluation globale du programme des projets. À cet égard, les éléments suivants devraient être normalisés :
 - Définitions de « coûts de revient » et de « frais d'exploitation et d'entretien »;
 - Ententes de contribution;
 - Mécanismes d'établissement de rapports internes réguliers présentant les processus projetés et réels ainsi que les frais d'exploitation et d'entretien;
 - Mécanismes d'établissement de rapports internes réguliers présentant les réalisations attendues produites, les jalons atteints et les obstacles survenus dans les projets;

- **Mécanismes de collecte statistique détaillant la composition des groupes et la nature des plaintes déposées par l'entremise des projets.**

En attendant une éventuelle mesure détaillée de la rentabilité des projets, qui exigera une comparaison entre la démarche de groupe de règlement des différends et le modèle de litiges, il serait bon d'envisager de garantir la disponibilité de données comparables en ce qui concerne les dossiers liés aux litiges.

Validation et sécurité

Conclusions -

L'aspect le plus précieux des projets est un processus de validation sécuritaire qui, selon les survivants, ne leur est pas offert dans un modèle de litiges. À cet égard, les projets semblent avoir été couronnés de succès, dans la mesure où ils ont veillé à ce que les survivants disposent de soutien en matière de traumatisme, particulièrement pendant l'expérience de divulgation — qui est très pénible —, qui est généralement associée à l'audience de validation. Ce genre de soutien n'est toutefois pas particulier à une démarche de groupe de règlement des différends et pourrait être offert dans d'autres modèles de RED.

Les débats relatifs aux niveaux de financement pour le soutien en matière de santé et de sécurité dans les projets découlent principalement des différents objectifs des parties à cet égard : les groupes de survivants se préoccupent principalement de la santé mentale et du bien-être, tandis que les fonctionnaires fédéraux s'inquiètent surtout des traumatismes directement liés au processus de divulgation. Il serait toutefois difficile de justifier la prestation de ressources plus importantes pour la santé et la sécurité des survivants qui choisissent de déposer leurs plaintes par l'entremise des projets plutôt que ceux qui choisissent la procédure judiciaire ou un autre modèle de RED.

Recommandations -

- ❖ **Il devrait y avoir, dès le début d'un projet, une plus grande clarté en ce qui concerne l'objet et le champ d'application des fonds qui seront accordés pour la santé et la sécurité, et des mécanismes de reddition de compte pour l'utilisation de ces fonds devraient être mis en place. Cela permettrait aux coordonnateurs de projet d'attribuer des fonds destinés à la santé et à la sécurité lorsqu'ils sont le plus nécessaires dans un projet : immédiatement avant, pendant et immédiatement après l'étape de validation.**

Guérison et réconciliation

Conclusions -

Il va sans dire que la promotion de la guérison et de la réconciliation sont des objectifs louables. Ce sont toutefois des objectifs ambitieux qui peuvent largement dépasser le champ d'application des projets de petite envergure qui représentent à peine 500 des 11 000 plaintes. Cela ne veut pas dire que ces objectifs devraient être abandonnés, mais plutôt qu'ils devraient être poursuivis de façon plus réaliste et ciblée.

Recommandations -

- ❖ **Les communautés religieuses, en tant qu'acteurs clés relativement à la guérison et à la réconciliation, devraient être encouragées à participer aux projets selon leurs propres termes. Plutôt que d'exiger, comme condition de participation, que les communautés religieuses assument une partie des frais de revient, que le gouvernement fédéral prend en charge de toute manière, les communautés religieuses devraient être accueillies dans les projets à la seule condition qu'elles acceptent les paramètres des projets et qu'elles soient disposées à contribuer de façon équitable aux frais de règlement.**
- ❖ **L'exigence selon laquelle les survivants consacrent une partie de l'indemnisation reçue à leur propre guérison, même modifiée par des instructions récentes, devrait être supprimée. Cette exigence est en contradiction avec les objectifs formulés quant au respect mutuel et à la prise en charge par les survivants, qui sont des éléments indispensables pour se départir du paternalisme des pensionnats et se diriger vers la réconciliation avec le gouvernement fédéral et avec les communautés religieuses. Néanmoins, les groupes de survivants devraient être encouragés à utiliser la démarche de groupe de règlement des différends en vue de poursuivre des techniques de guérison et de réconciliation innovatrices. Leurs points de vue devraient en outre être pris en considération lors de la conception des aspects discrétionnaires des projets, comme les circonstances de la validation et les éléments non financiers des réparations.**
- ❖ **Bien qu'elle sorte du champ d'application de cet examen, la réponse générale du gouvernement fédérale à la question du dossier des pensionnats indiens mérite quelques commentaires, dans la mesure où cette réponse peut avoir une incidence sur le succès des projets. L'incapacité de fournir une réponse significative à la perte de langue et de culture a considérablement entravé les progrès des projets. Une nouvelle initiative fédérale relative à la perte de langue et de culture représenterait une étape clé vers une guérison plus complète des survivants et vers la réconciliation des survivants, des communautés religieuses et du gouvernement fédéral. Il serait également utile**

Kaufman, Thomas & Associates

Examen des projets de règlement des questions des pensionnats indiens

Premier volume

Le 18 octobre 2002

de diriger les survivants principalement préoccupés par des questions de perte de langue et de culture vers des processus ou des programmes autres que les projets, et de réserver les projets aux survivants plus intéressés par les avantages offerts par une démarche de groupe de règlement des différends.