

**Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien
Services ministériels
Direction générale de la vérification et de l'évaluation**

Rédigé par :

**Beverley Clarkson
Responsable principale de l'évaluation
et
Joanne Rigon
Adjointe de recherche - évaluation**

Avec la contribution de :

**T.K. Gussman & Associates
Les Associés de recherche Ekos inc.
Diane Elliott, adjointe de recherche**

**Aperçu général des méthodes
de consultation du MAINC**

**Projet 95/14
Juin 1998**

Préambule

Le présent rapport décrit la façon dont le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien (MAINC) a honoré son engagement de consulter sa clientèle. Nous nous servons de 1995-1996 comme année de référence, car c'est l'année où la consultation est devenue une plus grande priorité. Les Autochtones, les habitants du Nord et le gouvernement du Canada privilégient l'établissement de nouveaux rapports entre eux, et comme les partenariats qui en résultent sont maintenant la norme, ce rapport porte nécessairement sur une période révolue.

Néanmoins, le rapport démontre que le Ministère a entrepris une myriade d'activités pour atteindre son objectif, et il explique comment il s'y est pris pour le faire.

Le Ministère n'a pas adopté une politique nationale, ni une définition unique ou un ensemble de principes ministériels sur la consultation. On a plutôt vu se développer des approches nouvelles. Et elles se développent surtout dans les régions où les rapports entre les gouvernements et les communautés évoluent dans le sens d'une transition vers l'autonomie gouvernementale.

Ce rapport identifie plusieurs activités ministérielles entreprises au cours des dernières années et propose différents modèles de consultation. Ces modèles constituent un point de départ pour comprendre le processus consultatif et pour susciter la discussion avec nos partenaires sur la nouvelle approche du MAINC. On se rappellera que cette nouvelle approche a pour but d'établir une nouvelle relation avec les Premières Nations, les Inuit et la population du Nord.

Table des matières

	Page
Sommaire	i
Section 1 - Introduction	1
Objet du rapport	1
Pertinence de l'aperçu général	1
Section 2 - Questions abordées et approche utilisée	2
Approche utilisée	2
Questions abordées	2
Portée de l'aperçu général	3
Méthode	3
Section 3 - Principales constatations	6
Introduction	6
Sommaire des aspects financiers de la consultation	7
Méthodes de consultation du MAINC	9
Approche de consultation du MAINC	23
Analyse bibliographique et perspective théorique	25
Autres activités fédérales	28
Activités de consultation avec les Premières Nations	29
Section 4 - Modèles de consultation	31
Modèles et méthodes de consultation	31
Modèles d'actualité	35
Section 5 - Discussion des questions abordées	37
Première question : Méthodes de consultation du Ministère	37
Deuxième question : Clarté des objectifs du MAINC en matière de consultation	40
Troisième question : Ressources affectées à la consultation	40
Quatrième question : Appui des méthodes de consultation du MAINC par les Autochtones	42
Cinquième question : Pratiques exemplaires et leçons retenues	42
Section 6 - Conclusions	45
Annexe	
Mandat	

Sigles

FAC -	Association des femmes autochtones du Canada
ANCA -	Association nationale des centres d'amitié
APN -	Assemblée des Premières Nations
ASF -	Agent du service de financement
CCC -	Code de contrôle de crédit
CCG -	Centre canadien de gestion
CEP -	Consultation et élaboration de politiques
CMVE -	Comité ministériel de la vérification et de l'évaluation
CNAC -	Conseil national des Autochtones du Canada
CPA -	Congrès des peuples autochtones
CPNY -	Conseil des Premières Nations du Yukon
DAI -	Direction des affaires intergouvernementales
DGR -	Directeur général de région
DGVE -	Direction générale de la vérification et de l'évaluation
GCR -	Gestionnaire de centre de responsabilité
GTC -	Groupe de travail sur la consultation
ITC -	Inuit Tapirisat du Canada
MAINC -	Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien
OE -	Opération et entretien
OPT -	Organisations provinciales et territoriales
PAOAR -	Programme d'aide aux organisations autochtones représentatives
PED -	Processus d'évaluation du développement
PSOP -	Planification stratégique et orientations de politique
SEA -	Stratégie pour l'environnement arctique
RNM -	Ralliement national des Métis
SGD -	Système de gestion des dépenses
SGF -	Système de gestion financière

Le présent rapport constitue un aperçu général des méthodes de consultation du MAINC. Il décrit les activités de consultation, surtout celles menées en 1995-1996. À l'origine, cet aperçu général se voulait la première étape d'une évaluation qui, par la suite, aurait été menée conjointement avec les Premières Nations, les Inuit et les habitants du Nord. La seconde phase a donc été mise de côté, puisque le Ministère a repensé ses relations, et les partenariats sont devenus la norme, tel que promis dans *Rassembler nos forces*. Néanmoins, ce rapport, source d'information importante, sera utile pour la création de nouveaux partenariats.

Les auteurs abordent les grands points suivants :

- la nature des activités de consultation qui ont lieu dans tout le Ministère;
- la clarté et la cohérence des objectifs ministériels et leur rapport avec les objectifs globaux du gouvernement;
- les pratiques exemplaires et les solutions de rechange.

De plus, il permet de dresser un lexique des termes et concepts de la consultation et de cerner les leçons apprises par les autres ministères et leurs pratiques exemplaires, information qui ne manquera pas d'être utile.

L'examen des méthodes de consultation du Ministère implique la détermination de l'activité de consultation récente. Cette détermination repose sur plus de 100 entrevues ainsi qu'une analyse bibliographique variée. De plus, des entrevues furent menées auprès de représentants de onze ministères fédéraux qui jouent des rôles clés en matière de consultation. Cet exercice avait pour but de découvrir la consultation menée par d'autres secteurs du gouvernement.

Les conclusions nous apprennent qu'il y a une importante activité de consultation à tous les niveaux du Ministère, et ce dans la poursuite de buts différents. La consultation, comme moyen d'établir un dialogue ou un forum de discussion avec nos partenaires, est devenue une façon normale de travailler pour les fonctionnaires, et est ainsi considérée par les administrateurs comme une bonne pratique de gestion plutôt qu'un programme proprement dit. La valeur de ces efforts tient à la mesure dans laquelle ils favorisent l'atteinte de tel ou tel objectif.

Environ 3,8 millions de dollars ont été affectés à la consultation directe durant l'exercice 1995-1996. Bon nombre de fonctionnaires croient que ce chiffre est une estimation prudente des sommes consacrées à la consultation et aux activités similaires à l'échelle du Ministère. Par ailleurs, des éléments de consultation sont souvent partie intégrante des nombreuses initiatives — qui parfois s'étendent sur plusieurs années — à l'échelle du Ministère; conséquemment, il est difficile d'en déterminer l'ampleur.

Dans les régions, de nouvelles organisations représentant les Premières Nations font surface, telles que l'Atlantic Policy Congress et l'Alberta Summit, avec lesquelles les fonctionnaires régionaux entretiennent des rapports professionnels. Ces rapports semblent très bien concorder avec les vues de la haute direction qui souhaite développer les partenariats conformément au cadre d'action actuel du MAINC et à la nouvelle orientation exprimée dans *Rassembler nos forces*. Par ailleurs, il n'existe aucune politique ou directive ministérielle explicite pour guider la consultation. Un des avantages de cette approche est la formulation de stratégies souples dans différentes régions et secteurs en fonction des besoins divers. L'inconvénient : le manque d'un ensemble de principes et de partage d'information sur les pratiques exemplaires à l'échelle du Ministère.

La consultation publique fait très bonne figure au gouvernement. En 1997-1998, l'Institut de recherche sur les structures gouvernementales a tenu une conférence sur la participation des citoyens à l'élaboration des politiques gouvernementales à laquelle assistaient des cadres supérieurs. Environnement Canada a formulé une nouvelle politique de consultation fort prisée qui renferme un volet autochtone. En 1997-1998, le Bureau du Conseil privé a tenu une réunion interministérielle portant sur les consultations avec les Premières Nations au cours de laquelle on a demandé au MAINC de proposer des idées pour la consultation y compris des modèles.

Cet aperçu général propose aussi une classification des activités de consultation : la consultation liée à la délégation de pouvoirs, aux politiques, aux nouvelles stratégies, à l'établissement des faits, aux sociétés et à la résolution de problèmes de nature particulière. Les auteurs envisagent également certaines approches distinctes en guise de modèles de départ; par exemple, l'approche «page blanche », menée par le gouvernement, la négociation, le partenariat et le partage de l'information. Le niveau de franchise et l'absence de restrictions sont liés à des facteurs comme l'obligation légale, les conditions existantes, les besoins des participants et ainsi de suite.

Les résultats de cet aperçu général laisse voir l'étendue de l'effort de consultation du MAINC. Bien que les auteurs ne formulent aucune recommandation, l'information présentée devrait aider les fonctionnaires du Ministère à mener des consultations et à conclure des partenariats à l'avenir.

Objet du rapport

Ce rapport résume les constatations d'une étude globale qui allait servir de point de départ pour une évaluation des méthodes de consultation du MAINC en 1995-1996. Les auteurs mettent l'accent sur la description des activités de consultation au Ministère mais incluent les faits marquants des autres ministères en ce qui a trait aux consultations avec les Premières Nations, les Inuit et les Autochtones du Nord. L'évaluation initialement prévue a été reportée en raison des initiatives importantes mises de l'avant pour instaurer de nouveaux partenariats.

Pertinence de l'aperçu général

La consultation revêt de plus en plus d'importance dans les rapports entre le gouvernement et les citoyens. Aussi les ministères ont adopté de nombreuses mesures pour mettre en oeuvre des politiques de consultation et peaufiner les méthodes actuelles. Les autres ministères voient le MAINC comme un pionnier dans le domaine de la consultation en raison de ses démarches auprès des Premières Nations, des Inuit et des habitants du Nord dont l'objet est d'assurer le transfert de pouvoirs et l'autonomie gouvernementale comme en témoigne le cadre d'action que le Ministère a adopté récemment.

Néanmoins, il existe une grande confusion au sujet de la signification et de la mise en oeuvre de la consultation parmi les divers participants concernés. Par le passé, le MAINC avait la réputation de ne pas agir de bonne foi dans son approche de la consultation, et malgré l'attention particulière accordée à la franchise et à la co-entreprise au cours des dernières années, cette image pourrait se perpétuer dans une certaine mesure. Par conséquent, avant même de se lancer dans une étude poussée des méthodes de consultation du Ministère, la Direction générale de la vérification et de l'évaluation a entrepris de cerner le sens qu'on donne à la consultation au Ministère. Elle a aussi entrepris de préciser les activités assimilées à la consultation, les leçons à tirer des pratiques exemplaires et, enfin, les questions elles-mêmes.

Section 2 - Questions abordées et approche utilisée

Approche utilisée

Au départ, ce projet devait être une évaluation des méthodes de consultation au Ministère et il devait être mené en deux phases. La Phase I consistait à déterminer la nature, l'étendue et la raison de la consultation. Faute d'une politique ou d'un programme officiel, il n'existait aucun aperçu général de la consultation au Ministère. Il s'est avéré nécessaire d'en créer un afin de se préparer à l'évaluation de l'efficacité et des pratiques exemplaires dans les rapports avec les Premières Nations, les Inuit et les habitants du Nord.

À l'origine, on s'attendait à ce que la Phase I consiste en un bref exercice documentaire. Cependant, la collecte de l'information s'est révélée difficile, et on a tenté par divers moyens au cours de la dernière année de déterminer, comprendre, classer par catégories et documenter l'activité de consultation très variée se déroulant dans tout le Ministère. En fin de compte, il a été impossible d'examiner l'ensemble de l'activité; il a fallu faire une sélection. Des progrès importants ont été accomplis en déterminant quel genre d'activité de consultation a lieu dans les régions et à l'Administration centrale ainsi que les systèmes de financement et les ressources à l'appui.

À la suite d'une décision de la haute direction au sujet de la formulation d'une approche de collaboration, on a décidé de différer la seconde phase de cette étude.

Questions abordées

Le cadre de référence initial de l'évaluation, qui a été approuvé le 25 septembre 1995, précisait cinq questions essentielles :

1. Quelles est la nature de la consultation dans l'ensemble du Ministère? Est-elle clairement définie? Se déroule-t-elle de manière cohérente? A-t-elle changé au cours des cinq dernières années?
2. Les objectifs du MAINC en matière de consultation sont-ils clairs et cadrent-ils avec la politique du Ministère et du gouvernement? Ces objectifs ont-ils été atteints?
3. Quelles sont les ressources ministérielles affectées à la consultation? Comment se comparent-elles à celles des autres ministères? La consultation s'effectue-t-elle de manière rentable?

4. Les Premières Nations accordent-elles leur appui à la consultation pratiquée par le MAINC? Selon elles, quels en sont les aspects efficaces? Quels sont ceux qui ne le sont pas?
5. Quelles sont actuellement les pratiques exemplaires pouvant servir de modèles pour la consultation future? Y a-t-il des meilleurs moyens pour que le Ministère atteigne ses objectifs? Quelles leçons peut-on retenir des méthodes de consultation des autres ministères?

En plus de ces questions, le Comité ministériel de la vérification et de l'évaluation (CMVE) a demandé que l'évaluation permette de dresser un lexique cohérent de la consultation pour la consultation future; de déterminer le lien entre les ressources et les résultats attendus et d'indiquer les leçons apprises par les autres ministères qui consultent les Autochtones ainsi que les pratiques exemplaires pouvant servir à l'avenir.

Portée de l'aperçu général

Cet aperçu général comprenait plusieurs éléments de recherche qui sont résumés dans le présent rapport. L'état des connaissances actuelles en matière de consultation a fait l'objet d'une analyse bibliographique et d'un recensement des activités gouvernementales courantes. Les auteurs ont dressé le profil des approches utilisées dans tout le Ministère, et examiné des cas précis afin de déterminer les éléments des modèles de consultation efficaces. De plus, ils ont tenté à plusieurs reprises d'indiquer l'affectation des ressources.

L'information probante recueillie concerne essentiellement les questions 1 à 3 ainsi que la question 5, puisque des renseignements additionnels devaient être recueillis pour aborder ces questions dans la Phase II. Cet aperçu général n'aborde ni la question de la rentabilité identifiée à la question 3, ni les points de vue des Premières Nations ou des habitants du Nord sur les méthodes de consultation du MAINC.

Les auteurs déterminent la pratique de la consultation théorique à même la documentation, y compris un modèle générique. Ils décrivent l'expérience des autres ministères, notamment en ce qui a trait aux Premières Nations. Ils présentent des observations portant sur chaque question à partir des renseignements recueillis.

Méthode

Cette section décrit les méthodes qui ont été utilisées pour la collecte de l'information. Les résultats sont présentés à la Section 3.

Analyse bibliographique et modèle théorique

Cette analyse fait ressortir les principaux thèmes dans la documentation et donne des exemples de pratiques efficaces modernes, notamment un modèle générique élaboré par le *Centre canadien de gestion* (CCG). Ce modèle fait appel à un continuum d'approches de la consultation qui sont à la disposition des organismes du secteur public et qui vont de la présentation unilatérale à une délégation de pouvoirs à part entière en passant par l'auditoire passif et les partenariats.

Activités de consultation des autres ministères fédéraux

On a communiqué avec onze ministères dont on sait qu'ils consultent des Autochtones afin d'en savoir davantage sur leurs activités. Ces ministères comprennent Patrimoine canadien, Environnement Canada, Santé Canada, Pêches et Océans, Justice Canada, Service correctionnel Canada, Industrie Canada, Revenu Canada, la Société canadienne d'hypothèques et de logement et le Bureau du Conseil privé. Leur expérience a été résumée d'après des données non scientifiques et les données objectives disponibles qui ne donnent pas nécessairement une idée fidèle des diverses positions ministérielles.

Aperçu des méthodes du Ministère

On a établi le profil des consultations entreprises par les régions et par l'Administration centrale en 1995-1996 au moyen d'une combinaison d'études de dossiers et de plus de 100 entrevues avec divers responsables de programmes et agents de service de financement. Une description fondamentale des approches de la consultation a été préparée pour chaque région. Ces profils constituent essentiellement une « analyse sélective » des différentes façons selon lesquelles les fonctionnaires ministériels ont répondu au besoin de consulter.

Collecte de l'information financière

Bien que la consultation fasse partie d'un poste budgétaire spécifique, elle peut être incluse dans d'autres postes budgétaires qui appuient des initiatives conjointes avec les Premières Nations, les Inuit et les habitants du Nord. Dans ce cas, on a tenté de cerner l'information nécessaire et de l'obtenir de plus de 100 fonctionnaires au Ministère concernant les dépenses liées à la consultation, l'objectif étant d'évaluer approximativement le niveau d'effort de consultation.

Lors de la première tentative, on a demandé à divers fonctionnaires régionaux et ministériels de désigner, parmi leurs activités, les éléments ou procédés qu'ils considéraient comme consultatifs. La majorité des réponses ont indiqué que les fonctionnaires ministériels employaient diverses approches de consultation dans leurs tâches professionnelles, quoiqu'ils ne disposaient d'aucun moyen officiel ou « prescrit » d'en déterminer les coûts.

On a également procédé à un examen initial du système de gestion financière du Ministère en 1995-1996, en mettant l'accent principalement sur les dépenses. Avec l'aide de la Direction générale des finances et du secteur des Politiques et de l'orientation stratégique, on a effectué une série de « passages-machine » des données sur les codes de contrôle de crédit (CCC) qui comptabilisent les dépenses liées à la consultation (p.ex. CCC 375 saisit toutes les dépenses CEP). Les fonctionnaires ont indiqué que les résultats ne donnaient pas toute l'information sur les dépenses de consultation.

Pour combler les écarts, on a demandé à plusieurs employés d'estimer l'ampleur des activités de consultation et de les concilier, autant que possible, avec le système de gestion financière. Bien que des dépenses additionnelles aient été décrites dans le cas de certains travaux, il restait, selon les fonctionnaires, que ces chiffres pouvaient toujours ne pas refléter le niveau d'effort consenti et que toute conjecture pourrait mal présenter ce qui se passait. Le point de vue dominant, c'est que la consultation est simplement incluse dans les façons de travailler du Ministère et qu'ainsi elle n'est pas mesurable en tant que telle. Aussi, au lieu d'essayer de présenter un portrait chiffré incomplet et trompeur, toutes les dépenses relevées dans le cas de telle ou telle travail seront présentées à titre d'exemples à la section réservée à cette fin.

Section 3 - Principales constatations

Cette section présente les principales constatations tirées de l'information recueillie dans le cadre de cette étude. Ces constatations sont basées sur les informations fournies par les fonctionnaires du Ministère ainsi que l'examen de rapports et de dossiers statistiques, financiers et documentaires. Elles sont analysées en fonction des questions d'évaluation 1, 2, 3 et 5, tel que prévu initialement.

Introduction

La consultation n'a jamais compté parmi les programmes officiels au MAINC; il en résulte qu'il n'existe pas la moindre définition fonctionnelle, pas plus qu'il n'existe de source claire ou d'intérêt majeur pour le financement de la consultation. À des fins de précision, des fonctionnaires ministériels ont, à diverses reprises, tenté de définir la consultation. Cependant, ceci a été perçu comme un geste indûment restrictif à un moment où le Ministère faisait de gros efforts pour se transformer d'un organisme de prestation directe de programmes en un service de financement doté d'une responsabilité sur le plan de la politique et la reddition de comptes. De plus, les commettants autochtones semblaient croire que la souplesse constituait un test essentiel de la crédibilité du Ministère et de sa bonne volonté de changer; c'est pour cette raison que les tentatives de formuler une définition standard furent abandonnées. Les gestionnaires ont essayé de satisfaire à l'exigence d'obtenir la participation des Autochtones par n'importe quel moyen qu'ils jugeaient approprié. Ils disposent d'une grande marge de manoeuvre pour définir et financer les occasions de participer (se référer à l'étude du continuum de consultation, à la Section 4).

Il est nécessaire de disposer de fonds si l'on veut que les Autochtones soient en mesure de participer de façon significative au processus de consultation avec le gouvernement sur un vaste éventail de questions au fur et à mesure que le Ministère effectue de la délégation. Le Ministère dispose d'un certain nombre de mécanismes qui rendent possible ce qui suit: un budget de **financement de base** destiné à appuyer les organisations; un budget de financement de la **Consultation et de l'élaboration de politiques (CEP)**, qui est alloué annuellement aux régions à partir de l'Administration centrale pour appuyer des initiatives particulières; des fonds d'appui à la consultation sous en vertu de **CEP**, où les gestionnaires utilisent ce code de contrôle de crédit (CCC 375) pour rendre compte des dépenses en matière de consultation; et l'utilisation souple des **fonds de programme**, qui pourraient ou non s'appliquer à la consultation. Les fonds sont habituellement fournis en bloc pour l'exécution des opérations. En effet, les fonds ne sont pas ordinairement divisés en composantes, pas plus qu'il n'y a une définition standard du mot financement. Ainsi, il n'est pas possible d'évaluer raisonnablement quelle proportion va uniquement à la «consultation» au Ministère.

Sommaire des aspects financiers de la consultation

Dépenses du MAINC en matière de consultation : principales constatations

Les dépenses du Ministère en matière de consultation sont vraisemblablement beaucoup plus élevées que ne l'indiquent les montants inscrits dans le Système de gestion des dépenses (SGD).

Deux raisons importantes permettent de conclure que le Système de gestion des dépenses ne peut refléter fidèlement le coût des activités de consultation au MAINC. D'abord, les activités liées à la consultation ne sont pas exclusivement inscrites en tant que « consultation ». Ensuite, le système ministériel de comptabilité a été conçu pour y inscrire des dépenses de programme précises telles que l'éducation, le logement ou le développement social, par opposition à la vérification et au suivi d'« activités » particulières telles que la planification, l'élaboration de politiques ou la consultation.

Pour les mêmes raisons, on en arrive à la conclusion que les activités de « consultation » du MAINC à l'Administration centrale et dans les régions sont vraisemblablement plus importantes que ce qui est officiellement reconnu dans les budgets de consultation traditionnels.

Au moment de planifier comment accorder les ressources et établir les priorités pour leurs activités, il semble que les peuples autochtones et le MAINC gagneraient à clarifier la méthode de déclaration de données sur l'affectation des fonds. En perfectionnant leur capacité de rattacher les dépenses à des activités de consultation particulières, les peuples autochtones et le MAINC seraient mieux en mesure de déterminer les approches et les activités les plus efficaces pour atteindre les buts reconnus de part et d'autre.

Par ailleurs, le rassemblement de cette information entraînerait des coûts, notamment pour le perfectionnement des systèmes comptables du Ministère. De plus, il y a le coût de l'intervention humaine des employés du Ministère et des Autochtones, temps qui est difficile à quantifier. Une étude plus approfondie serait nécessaire pour déterminer si les coûts associés à l'amélioration des données comptables sur la consultation sont justifiés.

Étude détaillée des dépenses liées à la consultation

Une recherche sur les données disponibles pour les coûts de consultation dans les systèmes de gestion financière a été réalisée. Cette recherche a permis de relever tous les fonds directement affectés à la consultation.

Le **Tableau 1** présente le budget prévu pour le financement de la consultation et de l'élaboration de politiques (CEP) en 1995-1996. Le budget a été réparti par région selon les dossiers financiers du Ministère. Pour l'Administration centrale, le budget CEP totalise 3,8 millions de dollars.

Tableau 1 : Budget de planification pour l'exercice 1995-1996	
Région	Budget CEP
AC	0
Atlantique	199 890
Québec	306 000
Ontario	664 740
Manitoba	429 660
Saskatchewan	514 350
Alberta	269 100
C.-B.	1 050 750
Yukon	176 740
T. N.-O.	192 420
TOTAL	3 803 650 \$

En plus du budget CEP, il existe un budget de financement de base qui permet aux organisations, entre autres, de consulter le Ministère quotidiennement. Ce financement s'est monté à environ 9,4 millions de dollars en 1995-1996.

Défis associés au financement de base

Lors d'une réunion sur le financement de base qui s'est tenue à Toronto en décembre 1996, les fonctionnaires régionaux ont souligné les défis à surmonter en ce qui concerne le mécanisme et l'administration du financement de base. Plus particulièrement, le financement de base ne suffit plus en raison des changements complexes survenus au sein du Ministère et des organisations des Premières Nations. Le nombre croissant d'organisations autochtones et l'incertitude quant à leur représentation ont créé des contraintes pour l'administration du programme et les ressources déjà limitées.

Les fonctionnaires du Ministère ont été placés dans la position très difficile de devoir décider quelles organisations recevront des fonds selon les critères actuels. Tous les jours ils doivent déterminer qui prendra place «autour de la table » pour les consultations spéciales et si les participants devraient toucher des honoraires.

La question du financement de base complique davantage ces préoccupations. En effet, les décisions quant à savoir qui bénéficiera en définitive du financement de base ont un rapport direct avec le degré de «crédibilité» perçue dont jouissent ces organisations dans les communautés. Les fonctionnaires du Ministère essaient de faire preuve d'impartialité lorsqu'ils prennent ce genre de décisions. Le fait que les ressources disponibles soient limitées donne à penser que certaines décisions pourraient s'avérer peu populaires lorsqu'il s'agit de financement.

Il a également été mentionné que, dans la plupart des régions, les ressources financières sont réellement inadéquates, même pour les organisations qui se sont qualifiées pour le financement de base.

En fait, il arrive souvent que pour compenser l'insuffisance du financement, les fonctionnaires du MAINC y ajoutent des fonds réservés aux programmes. De telles décisions soulèvent des questions en ce qui concerne le mécanisme du financement de base. De plus, on a demandé que soit instaurée une formule nationale plus équitable et que des ressources additionnelles soient affectées.

Les fonctionnaires régionaux, tout en reconnaissant qu'un certain degré de financement est nécessaire, ne sont pas certains si le financement de base est l'instrument approprié pour atteindre les objectifs du Ministère. La plupart d'entre eux croient que le financement à long terme est nécessaire afin de permettre au Ministère de s'engager dans une planification à long terme. Pour le moment, les décisions budgétaires se prennent sur une base annuelle. Mais les fonctionnaires jugent cette formule plus ou moins efficaces car il arrive que des organisations avec lesquelles il s'est établi un rapport de confiance ne soient pas admissibles à des fonds à un moment donné si bien que les bons rapports en souffrent.

Méthodes de consultation du MAINC

Cette section fait ressortir, d'un point de vue ministériel, les efforts qui ont été consentis pour établir une approche officielle de la consultation.

Historique et évolution des engagements ministériels

Engagement du gouvernement

Le gouvernement du Canada l'a exprimé clairement dans son *Livre rouge* : il a l'intention de bâtir un nouveau partenariat avec les Premières Nations, les Inuit et les habitants du Nord au Canada. Il s'engage à élaborer «un processus plus détaillé pour la consultation entre les ministres fédéraux et les représentants autochtones relativement au processus de prise de décision touchant directement les Premières Nations, les Inuit et les Métis»¹. Cet engagement, associé à la reconnaissance, par le gouvernement, du droit inhérent à l'autonomie administrative, des négociations sur les revendications territoriales et du transfert des responsabilités du MAINC a créé de lourdes pressions sur les ministères concernés pour qu'ils changent la façon dont le gouvernement établit généralement des rapports avec les Premières Nations. On considère que la consultation sur les questions qui traitent de l'existence des communautés autochtones est d'une suprême importance.

¹ Pour la création d'emplois, pour la relance économique : le plan d'action libéral pour le Canada, Ottawa, 1993, page 98.

Reconnaissance ministérielle de la consultation

En même temps que les ministères travaillent à créer de nouveaux rapports avec les peuples autochtones, le MAINC se trouve dans une position unique qui est celle de déléguer ses responsabilités aux peuples autochtones et, finalement, de cesser d'exister en tant que ministère. Dans l'intervalle, le processus de transfert, à diverses Nations, organisations et communautés autochtones, des responsabilités anciennement remplies par le gouvernement fédéral, requiert que le développement des capacités et des ressources se fasse à un rythme qui correspond à leurs besoins. Depuis quelques années déjà, le Ministère reconnaît que la consultation est fondamentale au nouveau partenariat qui doit être créé avec les Premières Nations, les Inuit et les habitants du Nord.

En 1990, le directeur général de la région (DGR) de l'Alberta présidait un groupe de travail du Conseil des sous-ministres pour le changement (CSMC), lequel a produit un document de travail intitulé *Consultation dans les rapports entre les Indiens et le MAINC*, qui devait constituer le premier pas vers l'élaboration de lignes directrices pour la consultation et la négociation. Six grands principes ont été formulés. Leur but : élaborer une politique de consultation détaillée conformément aux *Principes de la consultation* établis dans le cadre de Fonction publique 2000 (FP2000).

Création et fin de la Direction des Consultations

À la lumière de ce document, on a préparé le 7 février 1992 *Les notes du sous-ministre sur la consultation*. Dans ce document, on demandait la création d'une Direction des Consultations responsable de la préparation d'une politique générale de consultation cadrant avec les demandes du gouvernement fédéral.

Le mandat général de la Direction, élaboré au printemps 1993, consistait à fournir un appui et une orientation pour les activités de consultation au sein du MAINC et des autres ministères et agences. Mieux encore, sa tâche était de promouvoir des rapports gouvernement à gouvernement avec les Premières Nations et les Inuit. Les responsabilités particulières de la Direction comprenaient :

- l'élaboration de programmes de formation visant à rehausser les compétences;
- l'identification des «meilleures façons de faire»;
- la prestation d'aide et de conseils au MAINC et aux autres ministères;
- la participation à un appui financier pour des activités de consultation.

Cependant, le Ministère a été réorganisé et, lorsque les opérations étaient décentralisées vers les régions en 1993, la Direction a effectivement été démantelée. La Direction avait préparé, avant son transfert, un *Cadre national de consultation* qui renfermait trois principes directeurs modelés d'après le travail de FP2000 : franchise, honnêteté et respect. Le rapport n'a pas été bien reçu par les fonctionnaires régionaux qui voulaient une certaine souplesse pour élaborer une approche sans restrictions préconçues à l'égard des Premières Nations. Il n'en demeure pas moins que les nouvelles attentes du Ministère y étaient clairement exprimées.

Restructuration ministérielle et renouvellement de l'engagement envers la consultation

Les changements organisationnels ont facilité le transfert de l'administration et de la gestion des programmes aux communautés indiennes et inuit de façon telle que le Ministère est demeuré essentiellement une agence dirigeant les fonds aux Premières Nations à des fins de prestation des services. Les fonctions de l'Administration centrale ont été limitées à l'élaboration de politiques, aux finances, aux revendications, aux services fonciers et fiduciaires et aux opérations.

Un autre changement important a été le fait de reconnaître que le travail d'élaboration de la politique du Ministère reposerait sur une démarche plus consultative. La «consultation», bien que non définie, a été encouragée à tous les niveaux du Ministère; il en est résulté que bon nombre d'initiatives ont été mises en oeuvre pour répondre aux circonstances individuelles avec un degré de souplesse considérable. L'objectif majeur était d'arriver à une relation de travail avec les Premières Nations, les Inuit et les habitants du Nord et à des résultats efficaces, plutôt que de suivre des lignes directrices administratives officielles. En guise de résultat, un vaste — mais non documenté — éventail de méthodes de consultation s'est développé au cours des dernières années.

En 1995, un guide à l'intention des gestionnaires du gouvernement a été distribué et il articulait clairement les rapports fiduciaires ou spéciaux existant entre le gouvernement fédéral et les Autochtones. Ces rapports étaient basés sur des décisions de la Cour suprême, soit dans l'affaire Guérin (qui déclarait que le gouvernement fédéral doit faire preuve d'une très grande vigilance dans sa gestion des biens des Autochtones) et l'affaire Sparrow (qui déclarait que le gouvernement fédéral peut modifier les droits ancestraux des Autochtones et les droits issus des traités, mais il doit le faire avec circonspection). Le consentement éclairé dans le cas des obligations décrites par le jugement Guérin et la consultation dans le cas des obligations décrites par le jugement Sparrow, qui concernent surtout le programme du Nord, sont maintenant la norme au Ministère.

Renforcement de l'engagement au moyen du «Cadre d'action : document de travail»

En janvier 1996, le Ministère produisait la première édition du document *Cadre d'action du MAINC (Document de travail)*, qui faisait ressortir l'importance critique de bien gérer le travail courant du MAINC afin de pouvoir réussir dans quatre domaines d'action prioritaires : la mise en oeuvre de l'autonomie gouvernementale, l'amélioration des conditions, le règlement des revendications et le développement des politiques et des ressources dans le Nord.

Ce document traitait des implications pour la reddition de comptes à la suite des rapports changeants entre le gouvernement et les Premières Nations et il soulignait l'importance des principes de transparence, de divulgation et de recours comme aspects de la reddition de comptes. On y soulignait également l'importance d'une plus grande représentation des peuples autochtones au sein du Ministère, le besoin d'améliorer l'efficacité de la gestion financière et de faire preuve de plus de souplesse dans les modes de financement.

Aucun objectif ministériel précis assorti à des indicateurs n'a été déterminé pour la consultation ou l'évaluation des conséquences. Cependant, d'aucuns s'entendent au Ministère sur la nécessité de consulter suffisamment les Premières Nations, les Inuit et les habitants du Nord au sujet des décisions susceptibles de les affecter.

En 1997-1998 a été publié le *Cadre d'action II* qui exprime clairement l'engagement du Ministère de renforcer les partenariats avec les Premières Nations, les Inuit et les habitants du Nord et de changer absolument ses façons d'agir. Parmi les engagements énoncés dans ce document, mentionnons la création de nouveaux partenariats avec les peuples autochtones et la mise en valeur du potentiel autochtone par l'appui de mesures comme l'élargissement de l'infrastructure d'information du MAINC, la mise en oeuvre d'ententes de transfert financier et l'harmonisation du financement fédéral et des exigences en matière de communication des données. Le document parle aussi de l'importance d'établir une communication efficace et la confiance.

En janvier 1998, le MAINC a répondu à l'appel de la Commission royale sur les peuples autochtones. Cet appel se voulait une demande de changements importants dans les relations du gouvernement avec les peuples autochtones. La réponse du MAINC, on la retrouve dans *Rassembler nos forces: le Plan d'Action du Canada pour les Questions autochtones*. Ce rapport, élaboré en collaboration avec l'Assemblée des Premières Nations (APN), souligne dans des termes pratiques comment le gouvernement du Canada et les peuples autochtones peuvent travailler ensemble en développant une relation plus efficace. Ce plan d'action est considéré comme «la première étape d'un long périple» où on s'occupera des séquelles du passé et où on travaillera au processus de guérison. C'est un rapport qui comporte également d'importants engagements pour l'élaboration d'une série de techniques et de systèmes de communication et l'adoption des modalités de prise de décision. La consultation n'est qu'un élément de cet ensemble.

Situation des mesures de consultation du MAINC

Mesures de consultation à l'Administration centrale

Les trois secteurs basés à l'Administration centrale du Ministère, le Programme pour les Indiens, le Programme des affaires du Nord et les Services ministériels ont adopté des mesures pour favoriser la consultation. Ces mesures peuvent prendre la forme de projets majeurs (p. ex. le développement durable; la Stratégie pour l'environnement arctique - SEA) ou de processus permanents (p. ex. les comités consultatifs pour des évaluations de programme). Dans certains cas, les fonctionnaires du programme ont fait une estimation approximative des coûts des activités de consultation pour certains projets. Ces estimations ont comme conséquence d'apporter de la crédibilité au Ministère dans le domaine de la consultation. Il est cependant reconnu que ces coûts comprennent plusieurs aspects — frais de déplacement, frais généraux, frais de communication de données — qui ne font pas l'unanimité dans la définition du mot consultation.

Les fonctionnaires du Programme du Nord ont été ceux qui étaient le mieux placés pour identifier les activités comprenant un élément de consultation du fait qu'il s'agit d'un programme complet et que les données sont plus faciles à recueillir. Les dépenses de consultation engagées par le Secrétariat du Nunavut à l'Administration centrale ont été importantes (3,15 millions de dollars). D'autres dépenses de consultation ont trait à la réinstallation des Inuit de l'Extrême-Arctique, à l'adoption d'une constitution pour la partie ouest des Territoires du Nord-Ouest (T. N.-O.) et au Programme des fourrures qui se sont chiffrées à 5,32 millions de dollars.

Profils de consultation régionaux

Les régions sont devenues les principaux intermédiaires entre le Ministère et les Premières Nations, les Inuit et les habitants du Nord quand il s'agit d'apporter les changements préconisés par les leaders fédéraux et autochtones. Les fonctionnaires régionaux indiquent que le Ministère mène des consultations sur une grande échelle avec les Premières Nations, les Inuit et les habitants du Nord en fonction des besoins individuels.

Les représentants régionaux ont déclaré qu'il s'est produit certains changements fondamentaux dans la manière dont le Ministère consulte les Autochtones. Certains changements se sont faits avec le temps alors que d'autres sont tout récents. Bon nombre de changements sont attribuables aux politiques fédérales et ministérielles sur la délégation des responsabilités et sur le mouvement vers l'autonomie gouvernementale.

De telles politiques ont obligé les peuples autochtones à créer des structures organisationnelles qui admettent la planification et la mise en place des programmes appropriés. Ces organisations se sont multipliées et apparaissent comme des entités essentielles pour la consultation régulière avec le Ministère. Chaque région du MAINC a connu une croissance semblable dans le nombre des structures officielles. On trouvera ci-dessous des descriptions générales de la dynamique organisationnelle pour la consultation au sein de chaque région, avec les estimations des coûts lorsqu'elles sont disponibles.

Région de l'Atlantique : Au cours des cinq dernières années, la région de l'Atlantique a vécu de nombreux changements concernant la manière dont les Premières Nations établissent des rapports avec le Ministère. Le *Congrès sur la politique Atlantique* (CPA), créé récemment, se veut une tribune où se tiennent des discussions régulières sur toute une gamme de sujets, qu'ils soient de nature politique ou régionale; c'est la première institution représentant toutes les Premières Nations dans la région.

Sa création était le fruit d'une co-entreprise du MAINC et des Premières Nations en vue de fournir une tribune aux Premières Nations pour qu'elles fassent connaître leur point de vue au sujet des mesures politiques.

Le CPA compte quatre niveaux : « Assemblée générale des chefs » (structure de prise de décision), le Conseil d'administration des Chefs (établit les lignes directrices pour les directeurs exécutifs), le Bureau du Secrétariat (comprend le directeur exécutif, les conseillers de recherche en matière de politiques et le personnel de soutien administratif) et les Commissions permanentes, qui sont chargées des questions spécifiques. Le directeur exécutif est l'agent de liaison entre le MAINC et le CPA et représente habituellement le point de contact du Ministère pour 31 Premières Nations. Le CPA a reçu 343 000 dollars en 1995-1996 en fonds CEP. Les autres ministères fédéraux peuvent également offrir un appui adapté aux besoins.

Le Forum tripartite Mi'kmaq/ Nouvelle-Écosse/ Canada et le conseil scolaire Mi'kmaq ont également pour mission de discuter et de négocier les questions propres à la Nouvelle-Écosse, notamment l'éducation. La création de telles structures, associée à la réorganisation du bureau régional du MAINC en 1991, a suscité l'enthousiasme entre le gouvernement et les Premières Nations. Les répondants étaient d'accord pour dire que de telles structures officielles ont accru la capacité de consultation des Premières Nations, créant ainsi une dynamique en vertu de laquelle ils ont un apport plus important dans les décisions du gouvernement. On croit également au Ministère que ces mesures ont amélioré les rapports entre le MAINC et les Premières Nations.

Les fonctionnaires ministériels ont indiqué qu'il n'existe aucun processus de consultation qui soit utilisé par la région. Les processus dépendent de la question, des intervenants et de la mesure dans laquelle l'exercice est officielle. Néanmoins, on a remarqué des éléments communs dans la tenue d'une consultation. Le plus important était la planification, l'évaluation des consultations (c.-à-d. l'analyse des forces, des faiblesses et des intervenants) afin de décider quels sont les paramètres d'une consultation officielle possible, ainsi que de déterminer qui seront les acteurs officiels.

Région du Québec : La consultation dans la région du Québec fait partie de la vie quotidienne. Bien qu'il n'y ait pas de structures formelles en place, les répondants ont décrit la consultation comme généralement officielle dans la région. Lorsque cela s'avère nécessaire, on fait appel aux Chefs de la province pour discuter de questions importantes qui résultent généralement d'appels de l'Administration centrale en vue de discuter des opérations, des politiques ou des mesures législatives globales du Ministère. Le directeur général régional entretient des contacts fréquents avec les communautés afin d'examiner les questions importantes.

Comme c'est le cas dans les autres régions, on s'attend à ce que les Premières Nations soumettent une proposition de financement pour les consultations avec leurs communautés. Cette proposition comprendra la nature de l'exercice et le processus qui doit être utilisé. Voici les étapes suivies :

- la préparation d'un plan de consultation;
- le comité exécutif régional révisé le plan et accorde son approbation;
- l'information pertinente est distribuée aux Chefs des communautés;
- les Premières Nations reçoivent les commentaires de la communauté sur la question;
- l'information provenant des communautés est retransmise au MAINC lors d'une réunion officielle;
- un rapport officiel est préparé et distribué aux autorités pertinentes; et
- la décision finale est communiquée aux Premières Nations.

Dans les autres cas où il s'agit de projet de consultation particulier à une bande ou à un organisme autochtone, le projet de consultation et la proposition de financement soumis à la région est alors :

- étudié au comité régional d'étude des demandes qui révisé le plan et accorde son approbation et confirme le financement de la région pour ce projet;
- la décision du comité est transmise au demandeur (bande, organisme ou particulier); le demandeur procède à la consultation et reçoit les commentaires des Autochtones concernés par l'objet de la consultation sur la question; et
- le rapport de consultation et le rapport des dépenses est transmis au MAINC.

Région de l'Ontario : La consultation est entrée de plus en plus dans l'usage en Ontario. La principale tribune pour la consultation demeure la Commission des Indiens de l'Ontario (CIO), fondée en 1978, qui est composée de leaders communautaires de quatre organisations de Premières Nations et de communautés indépendantes ainsi que de représentants provinciaux et fédéraux. La CIO a été conçue pour favoriser le partenariat et une nouvelle approche afin d'aider à résoudre des problèmes d'intérêt commun. Ses principales priorités actuelles sont de faciliter la discussion et la négociation en matière de délégation, de revendications territoriales et d'autonomie gouvernementale.

Il n'existe aucune ligne directrice ou politique principale concernant la tenue de la consultation en Ontario. Les répondants ont indiqué que de telles politiques ne seraient pas utiles parce que chaque exercice doit être traité de façon différente. Le plus haut niveau est un conseil tripartite qui constitue un forum de consultation dont font partie le ministre fédéral, le ministre provincial et le grand chef. Dans la plupart des cas, la CIO est responsable des initiatives de consultation incluant la gestion habituelle du processus de consultation. Le Conseil se réunit trois fois par année, et les trois parties doivent être d'accord avant qu'une question puisse être soulevée aux fins de discussion. De plus, un Comité directeur expérimenté se réunit six fois par année, supervise le processus et prépare les réunions du Conseil. Ce comité est composé de décideurs expérimentés qui donnent des avis sur les travaux de la CIO, cernent les problèmes et dressent le calendrier de consultation/négociation.

Des exemples particuliers de réalisation comprennent :

- entente de cinq ans pour la mise en place d'un service de maintien de l'ordre dans tout l'Ontario;
- service de police régional pour les Six Nations de la Grand River; et
- entente entre l'Ontario, le Canada et la Nation Nishnawbe-Aski pour la création de six réserves et l'infrastructure communautaire.

La CIO est financée à 65 p. 100 par le gouvernement fédéral et à 35 p. 100 par le gouvernement provincial. En 1995-1996, la CIO a reçu 724 000 dollars du MAINC, dont 384 000 dollars étaient destinés au financement de base et 340 000 dollars aux revendications territoriales. L'Ontario a versé 432 000 dollars.

Les dollars de CEP viennent en aide aux associations autochtones souhaitant participer à ce processus tripartite. En 1995-1996, 501 000 dollars furent alloués à cet objectif en plus de 108 000 dollars pour des projets concrets.

À part la CIO, des consultations ont lieu de façon informelle entre la région et les Premières Nations ou les organismes des Premières Nations au sujet de questions d'intérêt local.

Région du Manitoba : La consultation au Manitoba concerne principalement la fermeture du

bureau régional. Un processus officiel a été établi avec l'Assemblée des Chefs du Manitoba (ACM) pour discuter des façons d'effectuer la délégation des programmes et des services. À cet égard, la vaste majorité des activités du bureau régional sont centrées sur la consultation sous diverses formes. Par conséquent, le plus important changement dans les méthodes régionales a trait au fait que les décisions ne peuvent pas être prises sans consultation.

Il n'existe aucune ligne directrice ou politique officielle pour la consultation au Manitoba. Cependant, le directeur général régional a diffusé certains principes de fonctionnement qui doivent être suivis par toutes les succursales. Les voici :

- avant tout changement à la politique ou aux mesures législatives, on doit déterminer qui sera touché et évaluer les répercussions autant que possible;
- les Premières Nations doivent participer à tous les aspects d'un exercice officiel de consultation; et
- les Premières Nations doivent participer à la décision finale.

En 1995-1996, 4,78 millions de dollars ont été alloués à l'AMC pour l'aider à la fermeture du bureau régional.

Région de la Saskatchewan : Les répondants de la région de la Saskatchewan ont indiqué que leurs méthodes de consultation ont considérablement changé au cours des cinq dernières années. Ils attribuent de tels changements aux engagements récents publiés dans le *Livre rouge* et à d'autres politiques fédérales importantes.

Ces changements aux politiques sont perçus comme le moyen pour la région de devenir plus active dans les consultations avec les Premières Nations sur un plus vaste éventail de questions. Les principales structures des Premières Nations avec lesquelles la consultation se poursuit régulièrement sont la Fédération des nations indiennes de la Saskatchewan (FNIS), composée de soixante-neuf des soixante-dix collectivités et de sept conseils tribaux. Les répondants ont indiqué qu'avec le temps, la fréquence des consultations « officielles » est en voie de diminution, en raison principalement des collectivités individuelles qui veulent avoir davantage à dire dans les initiatives ministérielles. À cet égard, il y a eu des communications de plus en plus fréquentes entre les leaders des collectivités individuelles et les hauts fonctionnaires du Ministère.

Les fonctionnaires ne partageaient pas tous le même avis pour ce qui est de la sensibilisation aux lignes directrices et aux politiques officielles en matière de consultation. Néanmoins, ils étaient d'accord pour dire que les processus individuels tels que l'autonomie gouvernementale et d'autres programmes comprennent des paramètres généraux au sujet de la manière selon laquelle la consultation doit se dérouler. Certains répondants ont indiqué qu'il existe des directives très générales concernant la consultation et voulant que les Premières Nations soient consultées quand il s'agit de prendre des décisions importantes en matière de politiques. La Saskatchewan a une approche souple de la consultation et, bien qu'il existe des étapes générales pour aider à orienter les attentes, celles-ci pourraient être modifiées selon les questions et les organisations intéressées.

Région de l'Alberta : Les années 90 ont amené des bouleversements significatifs dans la façon dont on aborde la consultation en Alberta. Ici encore, les mesures récentes du gouvernement fédéral publiées dans le *Livre rouge* ont entraîné un examen des priorités régionales et des processus de prise de décision. Au cours des dernières années, les fonctionnaires du MAINC et divers représentants des Premières Nations ont étudié la façon dont les communautés doivent participer à la prise de décision au Ministère. Cet examen a conclu que certaines organisations ne jouissaient plus de l'appui des communautés membres. Les Chefs de l'Alberta se sont réunis au niveau politique et ont formé le Sommet des Chefs afin de discuter des questions et des intérêts communs. Lorsque les gouvernements fédéral et provincial sont invités à participer, le Sommet devient un terrain neutre où les questions peuvent être abordées avec eux. Le Conseil des ressources des premières nations agit à titre de Secrétariat pour le Comité directeur du Sommet (six ou sept chefs et un ou deux aînés), fournissant le soutien technique et jouant un rôle de recherche en matière de politiques.

Les relations sont établies en trois accords officiels. Le premier, l'« Accord d'unité », établit la nature de la relation parmi les chefs. Le deuxième, l'« Accord du Canada », établit les paramètres pour la relation entre le gouvernement du Canada et les Premières Nations. Enfin, l'« Accord de l'Alberta » établit la relation entre la province et les Premières Nations.

Des réunions ont lieu avec la participation des gouvernement fédéral et provincial deux fois par année. Entre ces réunions, les Chefs du Sommet se rencontrent à l'interne pour consolider les questions et élaborer des stratégies visant à étudier certains problèmes avec les gouvernements.

Les questions peuvent être soulevées en communiquant avec le Comité directeur qui contrôle le programme. Le Sommet reçoit 500 000 dollars du MAINC et 250 000 dollars de la province. Des fonds additionnels modestes sont fournis par la Direction des services médicaux de Santé Canada.

En plus du Sommet des Chefs, les Premières Nations sont également consultées sur des questions de programme par le biais des neuf Conseils tribaux ou des trois organisations de traités. Les répondants en Alberta ont tendance à considérer la consultation comme un moyen officiel d'en arriver à des décisions.

Des lignes directrices régionales établissent la définition de la consultation, de la politique de gestion, des responsabilités, des processus et des moyens de diriger les enquêtes. La directive régionale est claire quant aux raisons de la consultation et au processus général devant être suivi pour atteindre des objectifs précis. Cependant, elle indique également que le processus de consultation devrait être cohérent avec la nature et l'ampleur de la question, avec les organisations intéressées et avec le moment de la réponse. Quatre étapes ont été établies et doivent être suivies:

- **planification** : choix des intervenants, discussions préliminaires, détermination des ressources;
- **élaboration du cadre de référence** : objectifs définis, mise au point d'une méthode;
- **consultation et négociation** : exercice mené selon les conditions établies; et
- **évaluation** : supervision, communication des données, ajustement des processus utilisés.

Les fonctionnaires régionaux croient que cette approche a grandement contribué à rendre la consultation efficace avec les Premières Nations.

Région de la Colombie-Britannique: Il y a eu des développements importants dans la façon dont la consultation est abordée dans la région de la Colombie-Britannique. Le plus important de ceux-ci est l'utilisation d'un cadre régional de consultation qui décrit les principes et les méthodes efficaces pour mener à bien la consultation. La consultation est perçue comme un moyen d'atteindre un but. Elle consiste, plus particulièrement, à « ... voir à ce que le client puisse participer à la prise de décisions qui seront néanmoins prises par le gouvernement ou par le fournisseur de services ». Comme telle, la consultation dans la région de la Colombie-Britannique fait appel à des mécanismes officiels. La région traite principalement avec les Conseils tribaux et les collectivités individuelles des Premières Nations. Même si un cadre général définit les paramètres d'un exercice de consultation et les méthodes générales qui doivent être employées, chaque exercice est planifié individuellement.

Le cadre régional de consultation a été jugé par les répondants comme la ligne directrice la plus significative. Il a été instauré par la région en 1994-1995 en tant que priorité du plan de gestion. Un groupe de travail sur la consultation (GTC) a été établi, présidé par la Direction des Affaires intergouvernementales (DAI) et composé de membres du personnel de toutes les Directions.

Après avoir étudié ce qui était connu de la consultation dans la région, le GTC a décidé d'inviter les Premières Nations à se joindre à eux dans une séance de travail afin d'élaborer les principes de la consultation.

La structure consistait en une séance de quatre jours réunissant dix fonctionnaires du MAINC et des participants des Premières Nations, à qui on avait demandé de relater leur propre expérience plutôt que de parler au nom d'une entité. Le processus était franc et uniforme, et il a produit dix principes et dix « pratiques exemplaires » pour la consultation entre le MAINC et les Premières Nations en Colombie-Britannique. Ces principes forment la base du cadre de consultation de la Colombie-Britannique et ils ont été approuvés par le Comité exécutif régional pour fins d'utilisation par le MAINC. Environ 10 000 dollars ont été alloués pour les frais de déplacement et d'hébergement des participants des Premières Nations. Les heures travaillées et les salaires du personnel du MAINC, le matériel pour la réunion et d'autres dépenses de fonctionnement et d'entretien (FE) pour cet événement ne sont pas compris dans l'estimation ci-dessus.

Le principe du cadre de travail est « d'améliorer la qualité du service aux Premières Nations et d'accroître la participation des Premières Nations dans le processus de prise de décision ». Le cadre de travail détermine un processus standard de consultation qui doit être suivi par toutes les directions régionales.

Toutes ces étapes sont orientées par des principes de fonctionnement standard, eu égard à la participation de tous les intervenants. Plus important encore, la consultation efficace s'entend des décisions prises après que tous les points de vue ont été pris en considération et que les groupes concernés ont eu l'occasion de faire valoir leur point de vue.

Le **Diagramme 1** présente les principes de la consultation officielle avec les Premières Nations dans la région de la Colombie-Britannique.

**Diagramme 1 -
Principes de la consultation dans la région de la Colombie-Britannique**

Principes de la consultation officielle avec les Premières Nations dans la région de la Colombie-Britannique

1. La région de la Colombie-Britannique utilisera le processus de consultation.
2. La consultation reconnaîtra le droit des Premières Nations d'administrer leurs affaires selon leurs principes et priorités.
3. La consultation sera fondée sur la confiance, le respect et la compréhension mutuels.
4. Les Premières Nations auront l'occasion de formuler les questions et d'accorder la priorité à celles qui requièrent la consultation.
5. On donnera aux Premières Nations l'occasion d'amorcer les processus de consultation.
6. Les Premières Nations auront l'occasion de participer à la définition du processus de consultation.
7. L'information pertinente sera complètement révélée, y compris les intentions, les paramètres et les objectifs de toute consultation. Dans la mesure du possible, cette information sera communiquée en langage simple.
8. Autant que possible, on accordera suffisamment de temps et de ressources pour qu'une consultation efficace et significative puisse avoir lieu.
9. Lorsque la consultation a lieu, elle se déroulera avant que les décisions soient prises.
10. La consultation comprendra la reddition de comptes pour la mise en oeuvre et le suivi.

Source : Cadre de consultation de la C.-B.

Région du Yukon : Comme dans d'autres régions, la consultation dans la région du Yukon a assumé une plus grande importance. Les processus d'autonomie gouvernementale dans le Yukon ont préséance dans toute la région. À cet égard, un certain nombre d'organisations importantes sont utilisées pour venir en aide. Elles comprennent le Conseil des Premières Nations du Yukon (CPNY), le gouvernement territorial et le gouvernement fédéral. La consultation est généralement utilisée examiner avec les Premières Nations et les leaders de l'industrie les questions comme l'attribution des droits aux ressources de la Couronne, l'exploitation forestière, les permis d'exploitation hydraulique et minière et diverses activités de programme du MAINC. En ce qui concerne ces dernières, les Conseils tribaux sont considérés comme l'agent de coordination pour les consultations. En général, la consultation est considérée comme faisant partie des activités normales. Les répondants dans cette région attachent beaucoup d'importance à ce que la consultation se déroule avant que toute décision finale soit prise.

Cependant, les répondants étaient d'accord que chaque exercice de consultation de programme du MAINC devrait être traité de façon individuelle. Des méthodes spécifiques seront planifiées selon la nature et l'ampleur de la question, les groupes concernés et l'à-propos des décisions finales. À ce sujet, on communiquera avec le CPNY ou avec les conseils tribaux individuels pour obtenir leur contribution. Dans le cas de plusieurs autres genres de consultation officielle dont ceux pour les permis d'utilisation du sol, les lignes directrices détaillent des processus standard.

Région des Territoires du Nord-Ouest : On perçoit la consultation comme la norme. Le personnel responsable du programme dans les Territoires du Nord-Ouest (T. N.-O.) souligne depuis longtemps l'importance historique et culturelle que les consultations occupent dans le Nord. La population restreinte permet au personnel d'être plus près du client. L'impact d'études antérieures, telles que l'enquête sur le gazoduc de la vallée du Mackenzie, a donné lieu à des normes de consultation avec les Premières Nations des T. N.-O. Les répondants des T. N.-O. ont aussi indiqué que les méthodes de consultation ont changé de façon importante au cours des cinq dernières années, principalement en raison de l'évolution des politiques gouvernementales et de l'importance accrue accordée à la participation directe des peuples autochtones aux décisions qui les touchent. De plus, de récentes mesures telles que la SEA, ont souligné une démarche ascendante à l'égard de la consultation et des partenariats. De telles initiatives, alliées aux développements juridiques (p. ex. *® c. Sparrow*), ainsi que les efforts fédéraux pour encourager l'autonomie gouvernementale, ont exercé des pressions considérables sur le Ministère pour qu'il consulte selon un éventail d'activités plus vaste.

La consultation dans les T. N.-O. se déroule à la fois dans le cadre du Programme des Affaires indiennes et du Programme des Affaires du Nord. Pour ce qui est du Programme des Affaires indiennes, les consultations ont lieu régulièrement avec des collectivités individuelles qui négocient des revendications territoriales ou des ententes d'autonomie gouvernementale. Les consultations varieront selon la question traitée et le centre de responsabilité (c.-à-d. territorial ou fédéral). Dans le cadre du Programme des Affaires du Nord, il existe diverses mesures législatives définissant les processus de consultation sont définis, y compris les programmes sur l'environnement (p. ex. la SEA), l'utilisation du sol, la gestion des eaux et de l'environnement ainsi que les permis miniers. Chacun de ces domaines utilise divers processus pour la consultation, y compris des comités directeur et consultatif, des conseils de gestion composés de divers intervenants et des comités techniques. Ces programmes du Nord établissent clairement les raisons qui justifient la consultation et les processus à suivre.

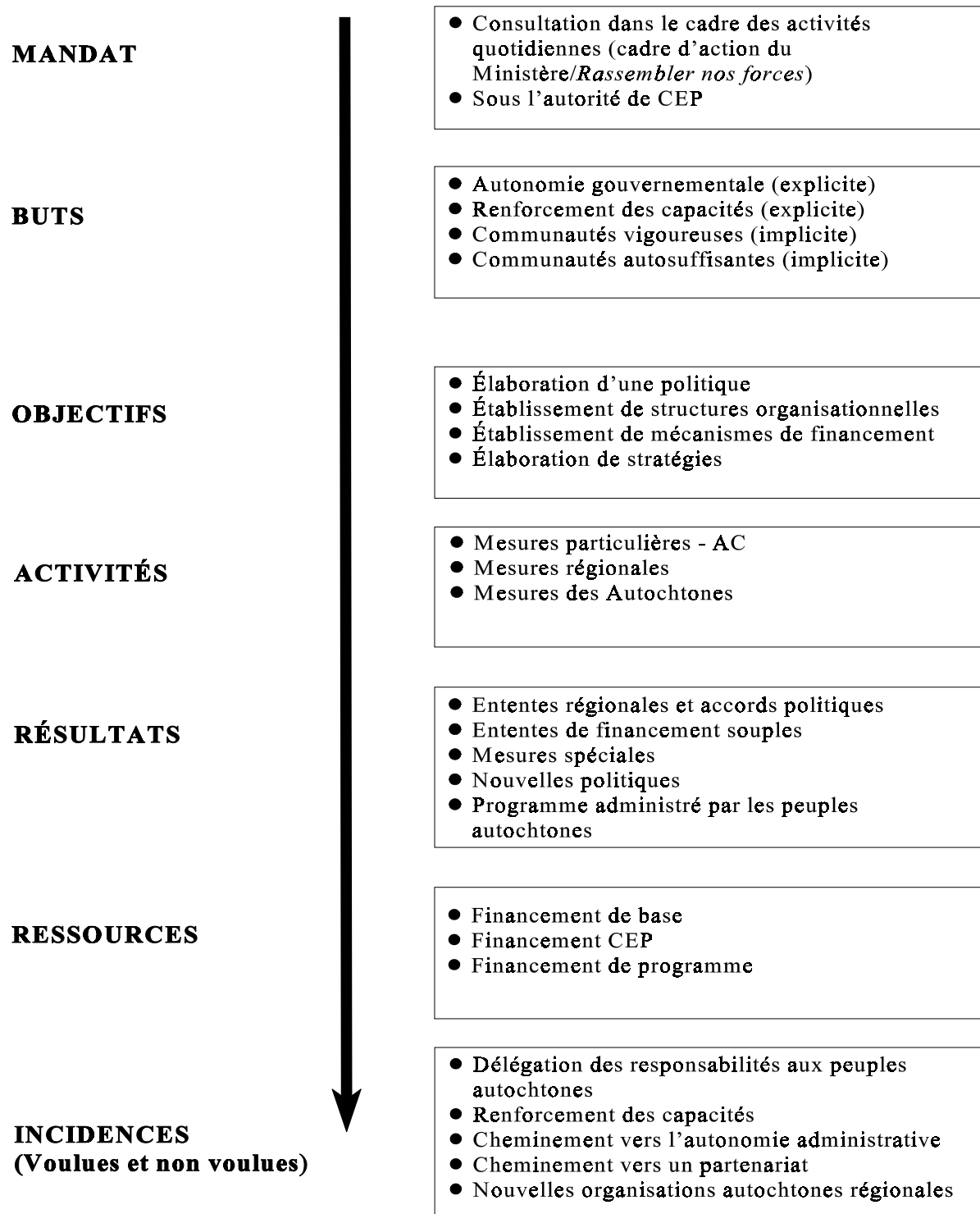
Les fonctionnaires du Ministère se conforment aux normes des Lignes directrices du gouvernement du Canada en matière de fiducie ainsi qu'aux lignes directrices du Programme des Affaires du Nord. Cependant, le bureau régional a élaboré des lignes directrices concernant les enjeux où des questions fiduciaires sont soulevées par les Premières Nations. À part ces lignes directrices générales, il n'existe aucun processus officiel pour la consultation dans les T. N.-O. autre que les lignes directrices comprises dans des mesures législatives précises. Les répondants ont cependant indiqué que le processus est déterminé selon la nature de l'exercice de consultation et selon les intervenants.

Approche de consultation du MAINC

Modèle logique des activités de consultation du Ministère :

Un modèle logique démontrant les rapports des buts et des objectifs avec les activités et les structures et avec les extrants est utilisé pour clarifier comment un programme ou un domaine d'activité donné remplit son mandat. Dans le cas de la consultation au MAINC, il n'y a eu aucun but ou objectif de consultation explicite établi, étant donné que la consultation est une pratique de gestion et non un programme; et pourtant, il existe une orientation implicite importante à consulter qui est clairement reconnue et mise en oeuvre par les fonctionnaires et qui semble donner des résultats appropriés. Le **Diagramme 2** à la page suivante illustre ce rapport.

Diagramme 2 - Modèle logique de consultation



Analyse bibliographique et perspective théorique

Il y a un nombre considérable de documents sur la consultation au Canada qui peuvent fournir un point de départ pour comprendre sa signification pour le MAINC. Les thèmes communs qui ressortaient des ouvrages examinés comprennent le besoin de s'assurer que le processus de consultation inclut la communication interactive et qu'il contribue au processus de prise de décision d'une manière claire et transparente. En outre, la consultation devrait se dérouler quand il reste encore des décisions à prendre.

Le but principal de la consultation publique est de prendre de meilleures décisions. D'habitude, ceci peut se faire en s'assurant, dès le début officiel du processus de consultation, de la participation des intervenants et d'une compréhension générale des paramètres. Les principes directeurs devraient mettre en évidence la franchise, l'honnêteté, la transparence du processus ainsi que la confiance et le respect envers les différentes valeurs et points de vue qui sont introduits dans l'arène de consultation. Dans des situations où la confiance a été touchée, il faut redoubler d'efforts dans l'espoir de la reconquérir.

Tandis que le public devient plus critique et que les nouvelles technologies rendent l'information plus facilement accessible, des pressions s'exercent sur le gouvernement pour qu'il incorpore des méthodes plus visiblement démocratiques dans la prise de décision. Une participation accrue dans la planification et la prise de décision augmente les chances d'obtenir l'appui des intervenants pour les initiatives, de maîtriser ces dernières et d'accéder à une information plus complète, à une expertise partagée, à des ressources (humaines et financières) en commun et à une infrastructure partagée. De plus, une participation accrue pourrait réduire considérablement la résistance et les conflits.

Cependant, considérant la participation accrue du grand public, le gouvernement devra effectuer un changement d'ordre majeur dans sa façon de procéder. Comme certains documents l'indiquent (p.ex. le Rapport du groupe d'étude sur les services au public, 1990), le service public fédéral n'est pas traditionnellement consultatif, pas plus qu'il n'a apprécié dans le passé la valeur des compétences en matière de consultation. Il faut être très habile pour tenir des consultations efficaces, et les individus qui sont choisis pour représenter une organisation devraient être crédibles et gagner la confiance des intervenants, en plus de démontrer un niveau approprié d'autorité et d'expérience.

Bien que la consultation soit pratiquée dans plusieurs ministères à divers niveaux et sur quantité de sujets, rares étaient ceux qui disposaient d'unités centrales consacrées à la consultation, et il y a eu relativement peu de progrès dans le domaine de l'élaboration des politiques. Ce n'est que récemment que certains ministères fédéraux ont commencé l'élaboration de lignes directrices ou de principes pour la consultation, mais peu ont été considérés comme des politiques officielles de consultation.

L'expression *établissement de consensus* est un concept essentiel qui est souvent mal interprété. Certains praticiens croient à tort qu'il signifie unanimité. L'établissement de consensus est un outil qui peut s'avérer utile dans un processus où les intervenants partagent une compréhension commune de sa signification. *Établissement de consensus signifie que les participants parviennent à une entente générale qui leur permet d'aller plus loin.* Le degré de franchise peut être affecté lorsque les participants dans un processus de consultation sont dominés par la responsabilité de défendre les intérêts du groupe qu'ils représentent; par conséquent, il est possible qu'ils ne soient pas toujours ouverts aux compromis.

Parmi les autres problèmes qui se manifestent à la table de consultation et qui sont susceptibles de nuire à une consultation efficace, citons :

- les obligations de rendre compte incompatibles qui empêchent les résolutions;
- la méfiance continue selon l'expérience vécue;
- la confusion d'un mandat politique avec un mandat consultatif; et
- la fatigue de consultation, qui reconnaît que les intervenants pourraient ne pas toujours avoir le temps et les ressources pour participer aux occasions abondantes de consultation qui pourraient exister.

En plus de la documentation examinée, bon nombre de modèles théoriques ont été pris en considération.

Les visages de la consultation : modèle théorique

Il existe plusieurs définitions et perceptions de la consultation, qui pourraient toutes être valides pour les individus ou les organisations qui les adoptent et compte tenu des circonstances qu'elles reflètent. Certaines organisations du secteur public croient que la consultation consiste simplement à faire le point sur ce que les associations ou les autres éléments d'une organisation ont à dire, alors que d'autres seraient d'avis que la consultation est un processus coopératif visant à réaliser des objectifs homogènes ou divergents.

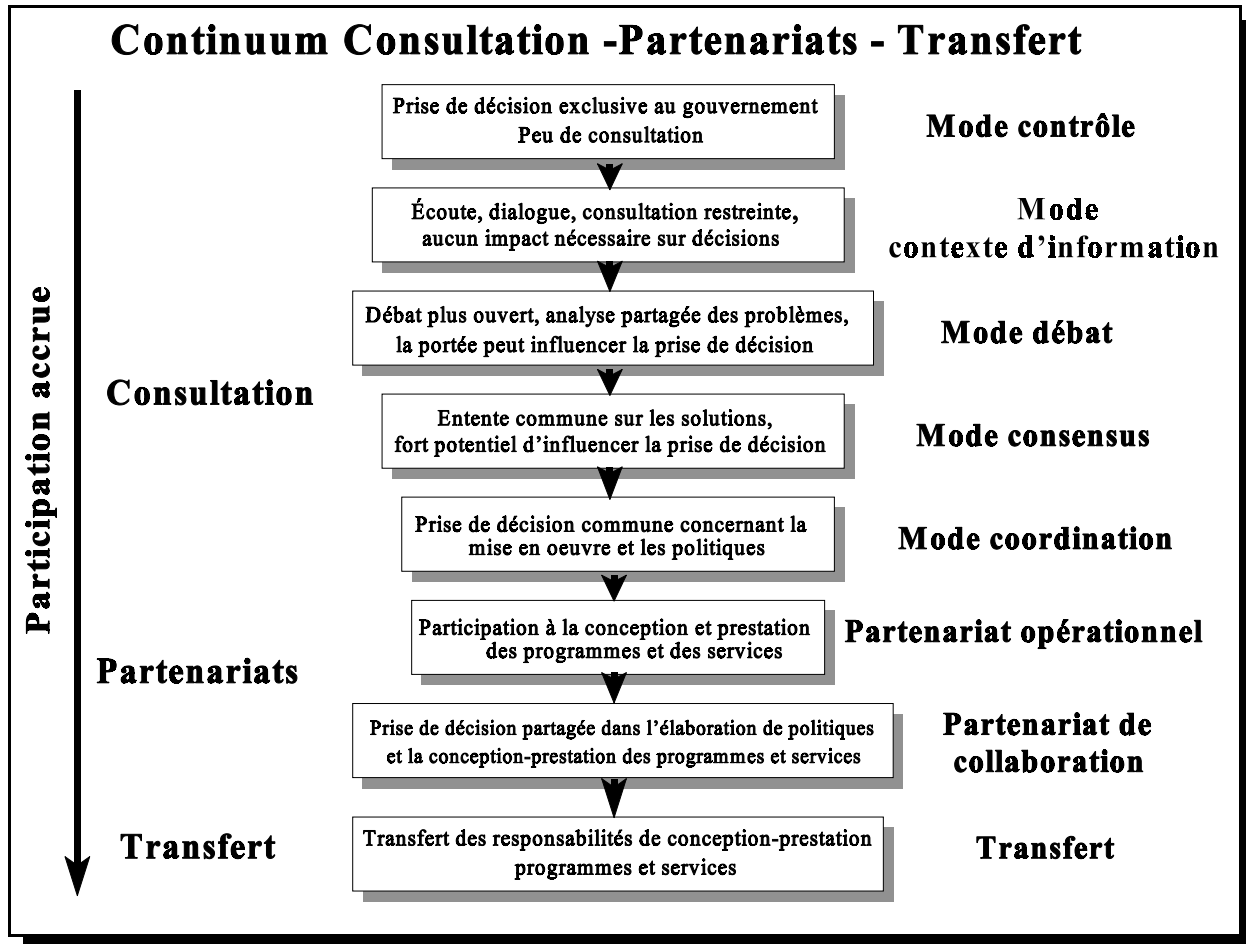
Quelles que soient ses nombreuses interprétations, la consultation, en soi, peut en général être perçue comme une gamme d'activités qui se produisent en un enchaînement homogène. À un bout, il y a un partage de l'information avec le public en ce qui concerne les décisions du gouvernement. À l'autre bout de la chaîne se trouve le processus de prise de décision, où les participants partagent les responsabilités de l'établissement des priorités sur diverses questions, la planification du processus, le choix de la meilleure solution, la mise en oeuvre de la solution et le suivi de ses résultats. Le résultat désiré est la délégation ou le transfert du processus de prise de décision d'un participant à un autre.

Étant donné que le MAINC doit aborder des intérêts différents chez les Autochtones, les circonstances prescrivent quelle forme de consultation pourrait être appropriée. Par exemple, le modèle contrôle pourrait être utilisé là où le respect de la loi fait l'objet d'un suivi (p. ex. les dispositions sur la pollution de la Loi sur les pêches), alors que la collaboration et le partenariat caractérisent de nouvelles mesures telles que le développement durable. Cependant, il semblerait que le MAINC, au cours des dernières années, ait réduit considérablement l'utilisation du modèle contrôle alors que les collaborations se multiplient.

Le **Diagramme 3** est basé sur un travail fait par le Centre canadien de gestion (CCG) et il représente une idéalisation de diverses approches de la consultation. Il illustre clairement les caractéristiques associées à chaque mode de consultation ainsi que la progression vers le transfert de responsabilités. Malgré qu'il ne soit pas lié spécifiquement à un ministère ou à une organisation, le modèle du CCG permet aux praticiens de la consultation publique de juger du niveau où ils se situent sur le continuum de la consultation. Il n'en demeure pas moins qu'il reflète de façon générale l'approche que suit actuellement le Ministère. La transition finale à la délégation exige le transfert des responsabilités d'élaboration et de prestation de programme aux Premières Nations, aux Inuit et aux habitants du Nord tout en conservant un rôle partagé en matière de politiques.

Bien que ce modèle ait beaucoup à offrir sur le plan de la consultation, il a ses limites. Une restriction particulière concerne l'absence d'une responsabilité de transfert de l'élaboration de politiques à l'étape de la délégation sur le continuum. Les responsabilités qui sont transférées à l'étape de la délégation ne s'appliquent qu'à la conception et à la prestation des programmes et des services. L'élaboration des politiques semble demeurer partagée avec le gouvernement (ou avec le ministère fédéral). Bien que la prise de décision partagée pour ce qui est de l'élaboration de politiques puisse s'avérer suffisante, il n'est pas clair comment ceci correspondra au transfert des responsabilités globales, par exemple dans le domaine de l'éducation élémentaire et secondaire.

Diagramme 3 - Continuum de consultation



Autres activités fédérales

Des représentants de onze ministères fédéraux ayant une expérience connue de la consultation publique ont fait l'objet d'entrevues, et on a lue attentivement la documentation sur leurs méthodes de consultation. On s'est penché en particulier sur leur expérience de la consultation avec les Premières Nations. Les ministères comprennent : Patrimoine canadien, Environnement Canada, Santé Canada, Pêches et Océans, Justice Canada, Service correctionnel Canada, Industrie Canada, Revenu Canada, Développement des ressources humaines Canada, la Société canadienne d'hypothèques et de logement et le Bureau du Conseil privé.

La consultation est récemment devenue très populaire au gouvernement, tandis que les ministères trouvent des moyens de se conformer à l'engagement exprimé dans le *Livre rouge libéral*², qui consiste à élaborer un processus détaillé pour la consultation et à créer de nouveaux partenariats avec les peuples autochtones. Les autres facteurs déterminants qui placent la consultation au premier plan sont : les arrêts fondamentaux de la Cour Suprême (en particulier Sparrow) et la reconnaissance que les peuples autochtones devraient participer de façon importante à la prise de décision quant aux questions qui les touchent directement.

En 1997-1998, une table ronde sur l'engagement des citoyens a été parrainée par l'Institut de recherche sur les structures gouvernementales au sujet de l'engagement des citoyens, du point de vue des rapports entre le gouvernement et le public, pour la création et l'élaboration des politiques. Le Bureau du Conseil privé (BCP) facilite actuellement les discussions interministérielles pour partager les expériences et les leçons retenues en matière de consultation. D'autres ministères fédéraux qui reconnaissent les rapports spéciaux qui existent avec les peuples autochtones et recherchent des approches de consultation efficaces ont souvent demandé au MAINC de leur fournir, à titre d'exemples, des études de cas impliquant les Premières Nations.

Alors que les diverses approches utilisées par les ministères fédéraux en matière de consultation vont des plus traditionnelles aux plus avancées, il est clair que les choses bougent dans tout le gouvernement. Environnement Canada, en particulier, a élaboré une politique de consultation très avancée qui reflète des principes directeurs démocratiques et un ensemble précis de lignes directrices pour la consultation avec les Premières Nations. Ces principes directeurs furent présentés à des fins de discussion lors d'une réunion du groupe de discussion interministériel organisée par la Direction générale des Communications et de la consultation du Bureau du Conseil privé en décembre 1996. Il faut noter que certaines parties de la politique et des lignes directrices de la consultation à Environnement Canada peuvent être utiles dans l'élaboration d'un protocole pour le MAINC; cependant, Environnement Canada maintient sa politique du contrôle décisionnel.

Activités de consultation avec les Premières Nations

La majorité des représentants des ministères fédéraux qui ont été interviewés dans le cadre de cette étude ont indiqué que les consultations avec les Premières Nations ont augmenté de façon importante au cours des cinq dernières années. Ils ont attribué cette augmentation à un plus grand nombre d'activités au sein des ministères, ce qui a par la suite entraîné un accroissement des activités de consultation et à un arrêt de la Cour Suprême *® c. Sparrow*, qui a mené à des consultations accrues sur certaines questions de droits.

² Parti libéral du Canada, *Pour la création d'emplois, pour la relance économique : le plan d'action libéral pour le Canada*, Ottawa, 1993.

Dans le cas des ministères qui n'ont pas connu un accroissement des activités de consultation, certaines des raisons fournies comprennent: une culture d'entreprise ou une philosophie de gestion qui accordait une faible priorité aux activités de consultation, des rapports boiteux avec leurs intervenants, ou le fait que les méthodes de consultation étaient devenues beaucoup trop complexes et demandaient davantage de temps.

La plupart des répondants ont indiqué que l'ampleur de leurs activités de consultation avec les peuples autochtones ne dépasse pas le niveau des organisations nationales. Des ministères tels que Santé Canada et la SCHL, qui traitent avec des organisations nationales et régionales des Premières Nations, ont indiqué que des processus de consultation plus officiels seraient utiles, étant donné la complexité de l'interdépendance entre les peuples autochtones et les autres ministères ayant des responsabilités de programme.

Certains ministères ont indiqué que la consultation des Autochtones présente des difficultés de taille et qu'elle est bien différente de la consultation d'autres intervenants. Selon eux, la méfiance des Autochtones à l'égard des processus décisionnels et des techniques de communication justifie le choix d'approches uniques qui peuvent exiger beaucoup de temps et de travail. Certains répondants ont fait remarquer que les Premières Nations pourraient revendiquer une participation plus active à la prise des décisions que d'autres clients, car ils se sentent souvent pris au dépourvu.

Ces représentants fédéraux ont également souligné plusieurs difficultés associées à la consultation des Autochtones, y compris le manque de financement régulier et de mécanismes pour assurer la souplesse nécessaire à l'atteinte des objectifs variés. Ces difficultés ont amené d'autres ministères à formuler une politique globale afin de rationaliser leur activité de consultation.

Section 4 - Modèles de consultation

Modèles et méthodes de consultation

Étant donné l'extrême difficulté d'en arriver à une compréhension commune de la consultation et de ses conséquences sur la participation, sur la prise de décision et sur le financement, les gestionnaires du MAINC et de l'extérieur ont exprimé un grand intérêt à examiner les cas où la consultation a été réussie.

Bien que cet aperçu général n'ait pas été conçu pour fournir des études de cas approfondies, la haute direction a quand même demandé qu'une tentative soit faite pour établir un « lexique » en fonction des consultations futures. Étant donné que les difficultés antérieures ont nui à toutes les tentatives de définir la consultation, on a décidé d'examiner une gamme de mesures où il devait y avoir une certaine consultation, de prendre en considération ce que cela signifiait dans de telles circonstances et de voir ce qui a fait que cela a réussi.

La consultation suscite de nombreuses préoccupations, en particulier, dans les situations où le gouvernement était perçu comme n'ayant formulé que des vœux pieux alors que les peuples autochtones s'attendaient à jouer un rôle plus important et à participer à la prise de décision. Cette difficulté se complique à mesure que des suppositions fusent de toutes parts, sans que l'on demande des éclaircissements au sujet des attentes par rapport au facteur temps, à la participation, aux rôles, aux processus, au financement, aux produits et aux résolutions, pour ne nommer que ces facteurs.

Types de mesures ministérielles en matière de consultation

Il y a eu beaucoup d'interaction entre le MAINC et les peuples autochtones au cours des dernières années. Il est difficile de classer les consultations par catégorie, puisque les fonctionnaires et les Autochtones élaborent des principes et des structures qui répondent à leurs besoins uniques. En même temps, on peut clairement observer des modèles de comportement dans les situations où le MAINC se livre à des activités de nature consultative avec ses partenaires.

Le **Diagramme 4** fait ressortir un certain nombre d'exemples où des stratégies de consultation ont été employées avec des résultats manifestement positifs, au moins du point de vue du Ministère. En guise de point de départ, les situations ont été assez librement classées selon l'objectif visé par chaque type d'interaction. Ces objectifs comprennent :

- **Les consultations sur la délégation**, qui prévoient un transfert efficace des programmes et des responsabilités (autrefois gérés par le MAINC) aux autorités des Premières Nations ou aux gouvernements territoriaux. Les conditions préexistantes comprennent des exigences prescrites par la loi, fiduciaires et autres, telles que le soutien de l'infrastructure, lesquelles pourraient restreindre la portée de la prise de décision partagée.
- **Les consultations à objectif de politiques**, qui pourraient être entreprises là où les politiques existantes sont inefficaces ou nuisibles aux peuples autochtones, où il existe des interprétations incompatibles, où de nouvelles approches sont nécessaires aux politiques existantes. Un exemple: la révision de la Politique des revendications particulières.
- **Les consultations sur les nouvelles stratégies**, où le Ministère a l'occasion d'introduire de nouvelles stratégies sans restrictions préexistantes, qu'on veut complètes et ouvertes, et qui font intervenir les Premières Nations, les Inuit et les habitants du Nord dès le départ. Un exemple est la stratégie de développement durable, qui a utilisé une approche de partenariat entre le Ministère et les Premières Nations.
- **Les consultations sur les enquêtes**, qui peuvent être entreprises lorsqu'il y a des exigences pour la collecte et la communication de renseignements acceptables et plausibles pour tous les intervenants touchés, malgré les préoccupations de litige ou toute autre condition de méfiance liées au passé.
- **Les consultations de type ministériel**, où il devient de plus en plus courant pour certaines entités sociales ministérielles de pratiquer la consultation comme une façon de faire des affaires, même si elles ne font pas partie des groupes que l'on peut facilement repérer et qui entrent en rapport avec les Premières Nations.
- **Les consultations diverses ou sur la résolution des problèmes**, qui sont généralement ponctuelles et qui nécessitent des solutions de participation pour les situations problématiques.

Ces initiatives ont également été analysées en fonction des principaux participants qui les avaient lancées, des principales étapes, des coûts (y compris les allocations directes de « consultation »), de la durée et du genre d'entente.

Cette division par catégorie est loin de se vouloir complète, mais elle fournit une base qui permet de mieux comprendre d'où certaines consultations efficaces tirent leurs origines, qui pourrait être intéressé, quel est le processus à suivre, quelles ont été les ressources utilisées et quels en ont été les résultats. De tels renseignements sont utiles lors de la planification d'entreprises futures et pour s'assurer que tous les participants savent clairement à quoi s'attendre. Bon nombre d'autres mesures de consultation ont lieu dans tout le pays, et ces mesures pourraient permettre de mieux comprendre les processus qui sont efficaces et ceux qui ne le sont pas, et, comme c'est le cas ci-dessus, que l'apport des peuples autochtones est nécessaire si on veut les évaluer de façon adéquate.

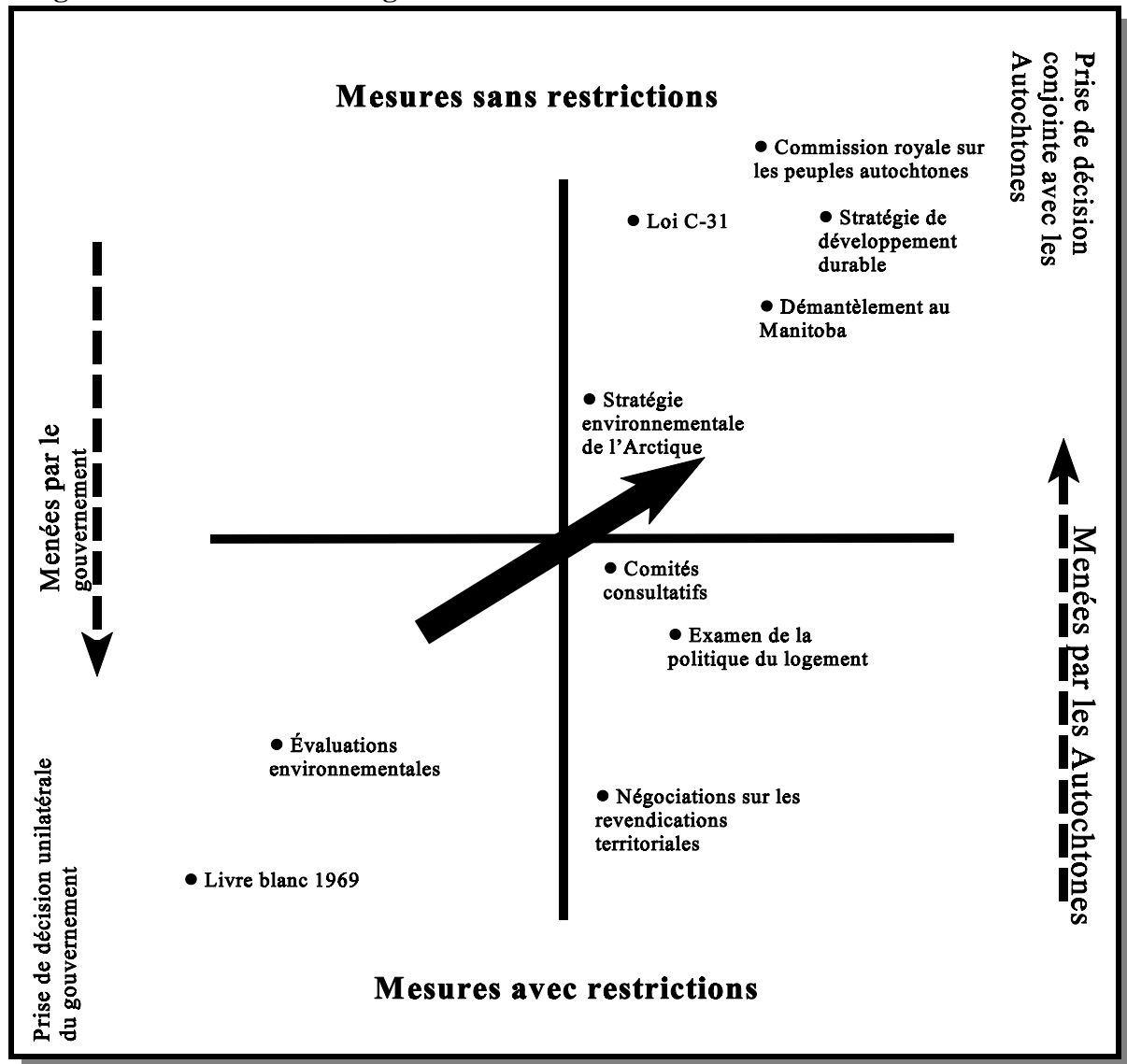
Diagramme 4 - Types de consultations ministérielles

Type	Exemple	But	Principaux participants	Amorcée par qui?	Étapes	Coût total de l'initiative	Estimation de la consultation	Durée	Genre d'entente
Délégation	Accord Canada/ Yukon sur le pétrole et le gaz	Transfert de l'administration fédérale au gouvernement du Yukon afin de l'appuyer dans son contrôle du Nord	-Yukon -Gouvernement fédéral -Conseil des Premières Nations du Yukon (PNY)	Cadre de travail politique et économique du Nord	-Approbation de principe -Accord de 1993 -Consultation avec PNY -Accord de 1997 -Acte de mise en vigueur est déposé : en attente de la 3 ^e lecture	Pétrole et gaz : revenus de 1,5 M\$/année	70 k\$ pour la consultation avec les PNY	1991 - 97	Accord signé par le ministre du MAINC et le chef du gouvernement du Yukon
Politiques	Logement	Allocation d'aide financière suite aux recommandations de l'examen des politiques	-APN -MAINC régions et AC -Chefs et Conseils tribaux	Question importante pour les Premières Nations	-Approche par phases : -4 groupes de travail, -Groupes de discussion et documentation, -Commission d'étude des Premières Nations	?	?	1992 -	Cadre de politique du logement
Nouvelle stratégie	IEA	Introduction de nouvelles stratégies sans limites préexistantes importantes	-Programme du Nord MAINC	Mesure fédérale	Consultation en 4 parties	100 M\$ - (91,3 M\$ gérés par le MAINC)	3 M\$ (250 k/année)	1991-97 18 mois de consultation avant le début de la stratégie	Approche consult. signée comme projet pour mesures futures du gouv. dans le Nord
Enquête	loi C-31	Collecte et communication de l'information plausible	-APN, AFAC, CNAC, FSIN, DGVE -gestionnaires du MAINC - autres ministères	Exigence parlementaire en réponse aux Premières Nations	-Entente sur le mandat -Comité directeur et comité de travail	1,3 M\$	262 k\$ plus 218 k\$ pour les audiences	1990-91 (18 mois)	Rapport Accord de financement au parlement signé conjointement
Stratégie ministérielle	DGEVI Comités consultatifs	Résultats objectifs dont tous peuvent bénéficier	-DGEVI -Programmes -Régions -Premières Nations et habitants du Nord	Méthode routinière du Ministère	Examen des plans, négociation contrats, instruments, résultats, recommandations, rapports	Moins de 2 k\$ par projet	Dépenses pour assister aux réunions du Comité consultatif	Chaque projet est différent	Ratification du rapport avant présentation à la haute direction
Résolution de problème	Mésentente territoriale Red Bank	Résolution de problème en commun	Région, Bande et 17 membres de la communauté	Premières Nations et gouvernement fédéral	Discussions des questions et des solutions	Coûts de réinstallation	Aucun coût direct	11 mois	?

Modèles changeants de consultation

En plus de ces mesures particulières, l'interaction semble devenir plus intense au niveau régional, où les leaders de la communauté et les gestionnaires entretiennent des rapports et des échanges continus. Il ressort de ces expériences de nouvelles façons de faire qui se prêtent bien à une autre sorte d'analyse. Les modèles changeants d'approches de la consultation commencent à se refléter dans le graphique suivant, qui illustre les modèles de la consultation.

Diagramme 5 - Modèles changeants de consultation



D'un point de vue superficiel, il est clair que la direction tend vers une plus grande franchise, vers un plus grand nombre de prises de décision en commun avec les Autochtones et vers un accroissement des initiatives menées par les Autochtones, alors que les rôles ministériels traditionnels sont à la baisse. Il pourrait s'avérer fructueux d'élaborer plus avant ce modèle en y incorporant davantage d'exemples et en tenant compte d'un apport autochtone plus important.

Modèles d'actualité

Bien qu'il existe plusieurs interprétations de la signification de la consultation, la plupart des praticiens de la consultation publique la perçoivent comme une gamme d'activités qui se produisent en un enchaînement homogène, ou comme un continuum, semblable à celui qui a été élaboré par le CCG (Diagramme 3). À une extrémité, la consultation consiste à partager de l'information avec des personnes intéressées au sujet de décisions qui ont été prises par le gouvernement. Certains groupes, et en particulier quelques Premières Nations, auraient peu de considération pour ce type de consultation. À l'autre extrémité du continuum, la consultation peut être perçue comme une activité de prise de décision commune, où les participants partagent la responsabilité d'accorder la priorité aux questions en jeu, de planifier le processus, de choisir la meilleure solution, de mettre en oeuvre cette solution et d'observer ses résultats. Le principe veut qu'en autant que les objectifs et les restrictions de la consultation sont clairement établis avant que le processus soit entamé, toute activité le long du continuum pourra être considérée comme une activité de consultation.

Le MAINC a employé une variété de modèles de consultation et/ou d'approches pour convenir à ses nombreuses initiatives. Ces approches suivent un cours naturel sur le « continuum de la consultation ». Elles sont :

1. ***Le partage de l'information*** - Le partage de l'information se produit habituellement lorsqu'un individu demande de l'information qui est détenue par quelque'un d'autre, ou comprend la prestation de conseils.
2. ***L'approche « menée par le gouvernement »*** - Comprend la formulation en commun d'une stratégie, laquelle aurait été mise de l'avant par le gouvernement, sur une période de temps, et permet aux participants de planifier un ou des processus, de désigner des produits, de définir les rôles et les ressources budgétaires. La SEA en constitue un exemple.
3. ***Les négociations*** - Lorsqu'ils s'engagent dans une négociation, les participants supposent que chaque partie dispose d'un pouvoir égal au sien et que les solutions nécessiteront des compromis (p. ex. les revendications territoriales). La tendance à accélérer les règlements signifie que le gouvernement doit être prêt, plus qu'il ne l'a fait dans le passé, à accéder aux demandes des Autochtones.

4. **L'approche « page blanche »** - Selon cette approche, les participants viennent à la table de négociation sans idées préconçues. Il s'agit là d'une approche de plus en plus appréciée par les peuples autochtones. Elle est plus pratique pour des domaines nouveaux et non restreints (p. ex. le développement durable), puisque tout participant a vraisemblablement l'occasion de proposer un point à des fins de discussion. Cependant, il est difficile dans le régime actuel de déterminer le bon moment pour amorcer un tel processus, car il faut normalement soumettre un projet à la haute direction pour qu'elle l'examine ou en délimite le champ d'application, et cela risque d'être considéré comme une décision de sa part.

5. **Le développement de partenariats** - S'engager dans des consultations en tant que partenaires exige la confiance, le respect mutuel et la compréhension. Un partenariat suppose une égalité parmi les participants et nécessite une coentreprise pour l'atteinte d'un objectif déterminé de part et d'autre.

Bien qu'il soit très difficile d'élaborer un cadre de travail qui puisse régulièrement être utilisé pour chaque consultation, il est important de ne pas percevoir chaque activité de consultation dans l'isolement. Le **Tableau 2** illustre les diverses approches employées par le MAINC en matière de consultation ainsi que certaines des qualités qui rendent les consultations efficaces.

Tableau 2 - Approches du MAINC en matière de consultation

	Partage de l'information	Approche menée par le gouvernement	Négociation	Partenariat	Approche page blanche
Exemples	conversations, réunions, comités, tribunes ouvertes, communiqués, documents de travail	Stratégie pour l'environnement arctique, Commission royale sur les peuples autochtones	Règlement des revendications territoriales	Congrès sur la politique Atlantique, Commission des traités de la C.-B., Commission des Indiens de l'Ontario	Développement durable
Caractéristiques	information verbale et écrite	exigences légales; structures officielles; participants choisis	une égalité de pouvoir parmi les participants, la résolution de problème nécessite des compromis	entraîne la création de consensus, suppose une égalité parmi les participants, nécessite une coentreprise	une nouvelle initiative, la prise de décision commune, le pouvoir égal parmi les participants, la souplesse dans la structure, le temps et les ressources

Section 5 - Discussion des questions abordées

Les observations suivantes concernent les aspects de cet aperçu général des activités de consultation au Ministère qui sont considérés comme importants. Elles renseigneront la haute direction sur la consultation menée par le Ministère à partir de 1995-1996 et sur ses conséquences pour les années subséquentes.

Première question : Méthodes de consultation du Ministère

De nombreuses activités de consultation se déroulent actuellement à tous les niveaux du MAINC. Le Ministère s'est engagé fermement à pratiquer davantage la consultation, laquelle a augmenté au cours des cinq dernières années.

Bien qu'il n'existe aucune définition fonctionnelle du terme « consultation », l'examen des méthodes de consultation du Ministère a décelé des activités de consultation nombreuses et reconnaissables ainsi qu'un engagement très répandu à cet égard à la grandeur du MAINC, et ce, dans tous les secteurs et à tous les niveaux de fonctionnement. Les Premières Nations, les Inuit et les habitants du Nord ont régulièrement réclamé une consultation élargie et franche, et le Ministère a répondu fermement en s'orientant vers la consultation dans le but de créer des stratégies de délégation efficaces. Par exemple, le *Cadre d'action* ministériel pour l'exercice 1997-1998 formule des mesures explicites quant aux partenariats, et le rapport ministériel de 1998 *Rassembler nos forces* reconnaît les partenariats comme le cadre de travail de toutes les activités ministérielles.

Vu la tendance de plus en plus marquée du gouvernement à consulter ouvertement la population, il est probable que la consultation continuera d'être très populaire. Le MAINC est considéré par les autres ministères comme un leader dans le domaine de la consultation. Lors d'un débat animé par le BCP, d'autres ministères fédéraux ont indiqué qu'ils comptaient sur le MAINC pour fournir des exemples de consultation avec les peuples autochtones. Il a été question à la table ronde sur la contribution des citoyens du rôle que joue le dialogue dans l'élaboration de politiques, et on y a formulé des lignes directrices.

De même que le gouvernement privilégie la délégation de responsabilités et l'autonomie gouvernementale depuis quelques années, les fonctionnaires prennent davantage conscience du fait que la consultation précède nécessairement les décisions. Vu les nombreux domaines de consultation, nous avons cru bon d'en établir des catégories selon le but et la méthode. Ce document vise à faire la lumière sur les nombreuses activités courantes. Il s'agit d'un premier pas vers la reconnaissance de la consultation, l'identification des intervenants ainsi que la délimitation des ressources et des rôles de chacun dans la prise des décisions.

La croissance de l'activité de consultation qui tient à la nécessité de regagner la confiance des Autochtones et d'atteindre des objectifs communs risque de provoquer l'indifférence pour cette même consultation. C'est ce qui se produit lorsque la consultation a lieu sur trop de fronts à la fois pour une communauté ou un organisme. Les fonctionnaires du Ministère (répartis dans neuf régions et à l'Administration centrale) et les Premières Nations (plus de 600 collectivités et diverses institutions organisationnelles), les Inuit et les habitants du Nord font face à une rationalisation sévère des ressources. La consultation, compte tenu du temps qu'elle prend, s'ajoute à leurs contraintes.

Bien que la consultation en soit arrivée à faire partie des activités professionnelles quotidiennes du Ministère, il n'existe aucune définition commune qui réunisse les fonctionnaires autour d'un objectif consolidé ou d'un ensemble de processus. Cette lacune présente des avantages et des désavantages. Puisqu'il n'y a eu aucune définition, l'approche s'est développée d'une manière souple et interactive. En même temps, il n'y a aucun ensemble cohérent de principes ou de partage suffisant d'expériences à l'échelle du Ministère.

Les employés du Ministère ont vainement tenté de définir la consultation dans l'espoir de savoir comment l'incorporer à leurs tâches quotidiennes. Leur tâche a été difficile parce que les peuples autochtones ont des compréhensions et des attentes différentes au sujet des activités ou du processus de consultation. Qui plus est, la nature des activités ministérielles est extrêmement variée: elles vont des négociations sur les revendications territoriales à la réglementation de l'utilisation des ressources naturelles. Enfin, l'héritage de méfiance ne s'est pas complètement dissipé.

En même temps, les employés ressentaient le besoin de resserrer les liens avec les Premières Nations, les Inuit et les habitants du Nord conformément à la nouvelle orientation stratégique. Mais la décentralisation du Ministère a compliqué la situation en ce sens que certains fonctionnaires à l'Administration centrale ont tendance à opter pour la consultation ponctuelle alors que les régions la perçoivent comme un processus continu impliquant un nombre de groupes.

En fin de compte, les employés ont cessé de se préoccuper de la nécessité de définir la consultation et se sont mis à collaborer avec les clients locaux à des opérations spécifiques. N'étant pas limités par une approche globale, les employés et les peuples autochtones ont été capables de formuler les approches qui correspondaient le mieux à leurs besoins.

Le principal avantage des modalités de consultation qui ont été établies, c'est qu'elles facilitent la communication entre les représentants du Ministère et ceux des peuples autochtones. Le Ministère semble disposer d'une grande souplesse quant à la façon de mener la consultation, compte tenu de la question en jeu et de sa capacité de partager ses responsabilités, entre autres.

L'ampleur de la consultation et des structures dont se sont dotés les Premières Nations (p. ex. le Alberta Summit et l'Atlantic Policy Congress), fournit une indication préliminaire de la réussite de la consultation. Par ailleurs, il y a toujours le risque de répéter les mêmes bêtises, car les occasions de se rencontrer sont limitées.

De plus, alors que la consultation au sein du Ministère donne lieu à une collaboration fonctionnelle, ailleurs dans l'Administration fédérale, il est encore admis que la prise de décision demeure l'affaire du gouvernement. Si cette façon de procéder convient encore aux ministères qui ne délèguent pas de responsabilités à leurs clients, pour les autres, elle pose de graves problèmes pour ceux qui doivent consulter leurs clients et laisse planer la possibilité de malentendus permanents.

La consultation s'effectue pour différentes questions, structures et capacités

Afin d'expliquer comment mener une consultation, on a présenté à la Section 4 une analyse des catégories de consultation : la consultation sur la délégation de responsabilités, la consultation sur la politique, la consultation sur les nouvelles stratégies, la consultation sur les enquêtes, la consultation sur les questions ministérielles et la consultation ponctuelle ou relative à la résolution de problèmes. En utilisant ces catégories, on peut déterminer quelle approche adopter, c'est-à-dire la page blanche ou le livre blanc, les partenariats ou l'obligation prescrite par la loi. Grâce à ces notions, on pourra peut-être mieux planifier et diriger les consultations et déterminer les stratégies appropriées pour orienter le travail futur.

Le contexte change rapidement avec les nouvelles priorités; la nature de la consultation devient plus complexe et établie entre le gouvernement et ses citoyens, alors que la nature de la relation entre le MAINC et les peuples autochtones s'élargit et qu'on privilégie davantage les partenariats plutôt que la consultation comme façon d'agir.

À mesure que se développe l'engagement stratégique pour la création de partenariats, il n'est pas clair quel rôle la consultation comme telle continuera de jouer. Alors que les Premières Nations, les Inuit et les habitants du Nord se dotent de la capacité et de la responsabilité nécessaires à la gestion de leurs propres affaires, on pourrait raisonnablement s'attendre à ce que le besoin de consultation du MAINC diminue. Si cette capacité nécessite la création et le financement de fonctions dont s'occupait auparavant le MAINC, les conséquences pour les consultations bénéficiant de financement deviennent moins claires. Bien qu'il puisse y avoir un besoin de consultation tant et aussi longtemps que le Ministère continuera à s'acquitter de toute responsabilité à l'égard de ses clients, ce besoin devrait probablement diminuer en importance dans la mesure où ces clients pourront diriger eux-mêmes leurs propres affaires.

La Commission royale sur les peuples autochtones a parlé énergiquement des rapports avec le gouvernement que revendiqueront probablement les Autochtones dans les années à venir, et le gouvernement se penche sur cette situation comme en témoigne *Rassembler nos forces*.

Il y a d'autres conséquences liées au besoin d'une consultation sur les politiques avec les peuples autochtones. Tandis que les structures s'améliorent dans les régions, il n'existe aucun groupe pour représenter toutes les Premières Nations. Il s'avère nécessaire de mieux définir la façon dont les consultations sur les politiques se dérouleront ainsi que de déterminer et d'appuyer la capacité des Autochtones de combler cet écart.

Deuxième question : Clarté des objectifs du MAINC en matière de consultation

Les activités de consultation entreprises par le Ministère appuient clairement les objectifs du gouvernement, y compris l'autonomie gouvernementale.

Le MAINC ne disposait d'aucun objectif explicite en matière de consultation avant la publication du *Cadre d'action* de 1996-1997, malgré une orientation politique très nette qui reflétait de vastes objectifs fédéraux. Cette situation faisait que les employés avaient une grande liberté pour élaborer des consultations de travail en fonction des besoins, mais il n'est pas évident si ces objectifs ont été atteints de manière efficace ni si l'orientation centrale est suffisante.

Troisième question : Ressources affectées à la consultation

Il n'existe aucun système de comptabilité particulier qui reconnaisse et comptabilise de façon logique les activités de consultation à l'échelle ministérielle. Bien que la nature souple et individuelle des activités de consultation du Ministère ait constitué un avantage lors de l'élaboration de nouvelles approches, les dépenses, en général, n'ont pas été inscrites en tant que dépenses de consultation en dehors des fonds de financement de base et CEP. La consultation n'est pas un programme en soi mais plutôt une méthode de gestion saine amplement reconnue à l'échelle du Ministère et faisant partie intégrante des activités de gestion.

Comme cela est indiqué à la Section 4, les dépenses liées à la consultation dépassent vraisemblablement ce que les systèmes de comptabilité du Ministère reconnaissent, lesquels sont conçus pour scruter les dépenses du programme et non pas celles d'une pratique de gestion comme la consultation.

Autant les peuples autochtones que le MAINC pourraient bénéficier d'une meilleure information au sujet des coûts de la consultation lorsque des contraintes budgétaires touchent la disponibilité des fonds pour les programmes. Lorsqu'ils planifient la façon d'accorder des ressources et d'établir des priorités pour leurs activités, les peuples autochtones et le MAINC pourraient trouver avantage à utiliser des lignes directrices lorsque des fonds sont attribués à des fins spéciales.

Surtout lorsqu'ils doivent se contenter des fonds limités des programmes, il leur serait utile de savoir s'il existe des manières plus efficaces d'effectuer une consultation. Par exemple, différentes approches pourraient être plus facilement comparées pour déterminer laquelle donne le meilleur résultat en fonction du coût. Les prévisions budgétaires pourraient aussi être améliorées.

Le travail nécessaire pour fournir de l'information plus précise sur les coûts sera nécessairement considérable. Par exemple, il faudrait changer le système de gestion des dépenses ministérielles; de plus, il faudrait surveiller les coûts importants de comptabilisation du temps du personnel. Finalement, il faudrait trouver le moyen d'évaluer les coûts subis par les organismes autochtones collaborant avec le Ministère. En définitive, il n'est pas clair si les bénéficiaires en vaudraient l'investissement.

Alors que certaines ressources affectées à la consultation sont destinées à des initiatives et des projets spéciaux, d'autres sont destinées au financement de base et au soutien des organisations. De telles organisations peuvent recevoir plusieurs sommes, selon le genre de consultation dans laquelle elles sont engagées. En même temps, de nouveaux organismes apparaissent, en particulier dans les régions, tels que l'Alberta Summit et l'Atlantic Policy Congress.

Ces organismes régionaux représentent un nouveau pôle de consultation pour le Ministère, et on ne sait pas trop s'ils remplacent ou modifient certaines fonctions accomplies par d'autres organisations dans les défense des intérêts des Autochtones.

Voici les suggestions formulées par les représentants du Ministère pour accroître l'efficacité des fonds de consultation :

- définir plus clairement les paramètres de consultation;
- réduire le double emploi des ressources de consultation au niveau du Ministère et des Premières Nations;
- faire appel à des spécialistes pour faciliter les consultations avec les Premières Nations et avec les habitants du Nord;
- s'assurer que les priorités et les objectifs de la consultation sont clairs; et
- adhérer à un calendrier raisonnable pour la discussion de questions particulières.

Quatrième question : Appui des méthodes de consultation du MAINC par les Autochtones

Les peuples autochtones ont clairement indiqué qu'ils s'attendent à une participation entière et franche aux opérations du MAINC, et plusieurs d'entre eux ont établi des structures organisationnelles à l'appui de la participation.

Les peuples autochtones n'ont pas été consultés pour la présente étude, mais on connaît bien leur point de vue pour l'avoir entendu à plusieurs reprises au cours des ans.

On a fait comprendre clairement aux fonctionnaires du Ministère l'importance d'obtenir la collaboration des Autochtones pour la consultation. Dans l'ensemble, on comprend et partage les visées des Autochtones et on reconnaît la nécessité pour eux d'être mêlés directement aux décisions qui les concernent. La création par les peuples autochtones d'organismes administratifs pour assurer la liaison avec les bureaux régionaux du MAINC facilite la consultation avec le Ministère.

Bien qu'on fasse normalement allusion aux Autochtones comme une collectivité, en réalité ils ne constituent pas un groupe homogène avec un seul représentant. Ils comptent des nations séparées, des collectivités, des organes gouvernementaux, des organisations politiques, des institutions, etc., dispersées dans tout le pays et présentant des capacités et des intérêts différents.

Bon nombre de fonctionnaires font remarquer que les peuples autochtones diffèrent du point de vue de la culture, des valeurs, des capacités et des attentes. Par exemple, le rapport de la CRPA mentionne que 60 à 80 nations autochtones jouissent du droit inhérent à l'autonomie gouvernementale, mais le MAINC entretient des rapports avec un nombre bien plus élevé, et il serait présomptueux de croire qu'elles ont toutes les mêmes intérêts. L'absence de modalités de consultation standard fait que c'est difficile de consulter les bonnes personnes ou organisations. Au fur et à mesure que les rapports avec les Premières Nations, les Inuit et les habitants du Nord se resserrent, ces derniers seront mieux en mesure de préciser le genre d'aide dont ils ont besoin.

Cinquième question : Pratiques exemplaires et leçons retenues

Au fil des ans, les fonctionnaires du Ministère ont élaboré divers modèles de consultation en fonction de différentes situations. Chacun a donné lieu à une leçon utile que nous expliquons dans ce rapport. Pour le Ministère, ces leçons constituent des pratiques exemplaires. Cependant, il faut attendre de pouvoir obtenir la participation de tous les intervenants avant de procéder à une évaluation du degré d'efficacité de la consultation.

Même si nous ne disposons pas d'une analyse comparative, les exemples présentés dans ce rapport pourraient constituer des pratiques exemplaires, étant donné qu'elles ont toutes été mises en pratique, que les Premières Nations, les Inuit et les habitants y ont collaboré et qu'elles ont donné des résultats. La consultation est désormais reconnue comme une façon de travailler. Les communications régulières avec les dirigeants et les communautés autochtones constituent un changement rafraîchissant, fort éloigné des prises de décision unilatérales. De plus en plus, bon nombre de fonctionnaires du MAINC reconnaissent qu'aucun modèle de consultation ne convient à toutes les situations, ni à tous les peuples autochtones, car plusieurs ont leur propre façon de prendre des décisions.

Les avantages et les difficultés associées à la consultation présentent une bonne occasion pour évaluer les pratiques exemplaires.

Voici certains avantages :

- plus grande légitimité et crédibilité du processus et du résultat;
- meilleur appui et maîtrise des mesures par les Autochtones et les intervenants;
- sanction du résultat ou du produit;
- accès à de l'information plus fiable;
- moins de conflits et de résistance;
- partage des connaissances;
- développement des capacités et apprentissage permanent;
- rapports positifs et bonne volonté soutenue; et
- meilleure possibilité de conclure des partenariats à l'avenir.

Voici certaines difficultés de consultation mentionnées par bon nombre d'experts :

- faire face à des objectifs contradictoires;
- ressources limitées;
- identifier les participants et les représentants;
- créer un climat de confiance;
- en arriver à un consensus;
- lier la consultation aux décisions;
- voir aux demandes des agents externes (p. ex. le Conseil du Trésor, les provinces, etc.);
- traiter avec les nouveaux participants (p. ex. les remplaçants);
- concilier les réactions des fonctionnaires et des communautés;
- lutter contre l'indifférence; et
- faire face à la complexité des formalités administratives à l'extérieur de structures traditionnelles.

Section 6 - Conclusions

Voici les conclusions principales sur la consultation :

- la consultation est un sujet complexe qui défie toute définition facile.
- la consultation est courante au MAINC.
- les coûts de la consultation sont difficiles à établir parce que la consultation n'est pas un programme mais plutôt une façon de gérer.
- il existe un stéréotype selon lequel le Ministère a déjà pris une décision (ou qu'il a un parti pris) lorsqu'il se présente à la table de négociation. Cette perception nuit à la crédibilité du MAINC auprès des Premières Nations et d'autres clients autochtones, et ce malgré les efforts considérables déployés par le Ministère pour collaborer avec les Autochtones à la réalisation d'objectifs communs.
- cet aperçu général fournit des renseignements pour aider le Ministère à reconnaître les nombreuses activités de nature consultative qui se sont tenues, mais qu'il reste encore à consigner.
- étant donné la nouvelle politique (p. ex. l'autonomie gouvernementale, la délégation, etc.), les nouveaux rapports entre le MAINC et ses partenaires seront perçus par les autres ministères fédéraux comme un modèle pour la conduite des affaires. Le MAINC a l'opportunité d'être proactif (p. ex. la SEA, la stratégie de développement durable, etc.) en donnant l'exemple de la façon de mêler les clients aux décisions qui les concernent.

MANDAT

Mandat

Évaluation de la nécessité des méthodes de consultation au Minsitère

- Objet :** Déterminer la nature et l'efficacité des méthodes de consultation du MAINC, définir les principes directeurs et trouver des solutions de rechange afin d'appuyer l'élaboration d'une stratégie ministérielle de consultation.
- Donnée de base :** Fidèle à la politique de l'État selon laquelle on doit consulter les Premières Nations, le MAINC lance des consultations dans presque tous les aspects de son travail, mais les opinions sont très différentes chez les participants sur le sens de «consultation». Il y a plusieurs intervenants du gouvernement qui sont associés aux consultations dans les régions et à l'Administration centrale ainsi que d'autres compétences, dont d'autres ministères, provinces et territoires. Il y a également différents genres de consultations, entre autres des consultations faites en bonne et due forme et des consultations sans caractère officiel, certaines sont financées d'autres non. Ces dernières années, le Ministère a accru ses consultations dans le cadre de sa nouvelle relation avec les Autochtones, mais la bonne foi du MAINC a parfois été mise en doute à cause des attentes différentes quant aux sujets qui doivent faire l'objet d'une consultation et pourquoi, aux processus qui devraient être utilisés, aux résultats escomptés et aux mesures qui devraient être prises.

Les dépenses engagées pour les consultations officielles sont importantes, et divers budgets sont touchés. Par exemple, plus de 8 millions de dollars ont été versés aux Premières Nations en 1994-1995 en financement de base et en d'autres financements, et les Premières Nations peuvent obtenir d'autres fonds aux fins des consultations par le biais d'autres mécanismes ministériels ou gouvernementaux. Il faut rationaliser ce qui est financé et déterminer la valeur de ces activités pour tous les intervenants. Certains ministères ont choisi de réduire les niveaux de financement. Patrimoine canadien par exemple a commencé à redresser le financement de base accordé aux groupes autochtones, et cela pourrait avoir des conséquences pour le MAINC. Peut-être que le MAINC pourrait mieux gérer ses consultations en mettant l'accent sur l'optimisation de ses activités et sur des principes de base uniformes.

Questions : Voici les principales questions à examiner :

1. Quelles sont les activités de consultation menées par le Ministère? Sont-elles clairement définies? Sont-elles assurées de manière uniforme? Ont-elles changé au cours des cinq dernières années?
2. Les objectifs du MAINC en matière de consultation sont-ils clairs et compatibles avec la politique du Ministère et celle du gouvernement? Ces objectifs sont-ils atteints?
3. Quelles sont les ressources ministérielles allouées à la consultation? Et dans les autres ministères, est-ce à peu près semblable? Les consultations sont-elles menées de manière rentable?
4. Les Premières Nations appuient-elles la consultation telle qu'elle est faite par le MAINC? Quels sont les aspects efficaces, de leur point de vue? Lesquels ne le sont pas?
5. Quelles sont les modèles de consultation à imiter pour les consultations futures? Y aurait-il de meilleures façons de faire qui permettraient au Ministère d'atteindre ses objectifs? Quelles leçons peut-on tirer des méthodes de consultation des autres ministères?

Étendue : L'évaluation sera de portée nationale et reposera sur l'information et la documentation provenant du MAINC et de sources externes, y compris les autres ministères gouvernementaux et les Premières Nations.

Méthode : L'évaluation se fera en deux phases par des ressources internes et des experts-conseils. La phase I sera un exercice administratif interne qui aura pour but de répertorier toutes les activités et dépenses de consultation du MAINC, dont les conditions des consultations, les genres d'ententes, les mécanismes de financement, et les résultats obtenus, et de fournir un cadre rationnel pour l'examen des solutions de rechange à la consultation. On examinera principalement les dossiers et les documents et on interrogera des gestionnaires clés de l'organisation afin d'obtenir l'information dont on a besoin. Pour la phase I, un comité consultatif formé de représentants du Ministère sera formé à la demande du programme. Dans la phase II, on examinera l'efficacité relative des activités de consultation et leur rentabilité et on élaborera des modèles de rechange. La phase II se fera par le biais d'un processus de consultation d'envergure.

Calendrier : La collecte des données dans le cadre de la phase I se fera à l'automne 1995, et le rapport sera remis en janvier 1996. La planification, y compris l'établissement d'un budget et de l'échéancier pour la phase II, se fera en attendant les résultats de la phase I.

Coûts : Le coût de la phase I comprendra 45 000 \$ pour les contrats de services, payés à part égale par la DGÉVI et le programme.

Approuvé par :

J. Stagg
Sous-ministre adjoint
Orientation stratégique et planification
le 12 octobre 1995