

2006



Rapport de la
**vérificatrice générale
du Canada**
à la Chambre des communes

NOVEMBRE

Chapitre 7
La participation du gouvernement fédéral au
processus des traités de la Colombie-Britannique —
Affaires indiennes et du Nord Canada



Bureau du vérificateur général du Canada

Le Rapport de novembre 2006 de la vérificatrice générale du Canada comporte des questions d'une importance particulière, les points saillants des chapitres, des annexes, un tour d'horizon du système de gestion des dépenses du gouvernement fédéral ainsi que douze chapitres. La table des matières principale se trouve à la fin du présent document.

Dans le présent Rapport, le genre masculin est utilisé sans aucune discrimination et uniquement dans le but d'alléger le texte.

Le Rapport est également diffusé sur notre site Web à l'adresse www.oag-bvg.gc.ca.

Pour obtenir des exemplaires de ce rapport et d'autres publications du Bureau du vérificateur général, adressez-vous au :

Bureau du vérificateur général du Canada
240, rue Sparks, arrêt 10-1
Ottawa (Ontario)
K1A 0G6

Téléphone : 613 952-0213, poste 5000, ou 1 888 761-5953
Télécopieur : 613 943-5485
Numéro pour les malentendants (ATS seulement) : 613 954-8042
Courriel : distribution@oag-bvg.gc.ca

This document is also available in English.

© Ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux du Canada 2006
N° de catalogue FA1-2006/1-7F
ISBN 0-662-72807-6



Chapitre

7

La participation du gouvernement
fédéral au processus des traités
de la Colombie-Britannique

Affaires indiennes et du Nord Canada

Tous les travaux de vérification dont traite le présent chapitre ont été menés conformément aux normes pour les missions de certification établies par l'Institut Canadien des Comptables Agréés. Même si le Bureau a adopté ces normes comme exigences minimales pour ses vérifications, il s'appuie également sur les normes et pratiques d'autres disciplines.

Table des matières

Avant-propos	1
Points saillants	5
Introduction	7
Historique	7
Le processus de négociation des traités	9
La participation du gouvernement fédéral au processus	11
Objet de la vérification	15
Observations et recommandations	15
État des négociations	15
Les négociations n'ont pas encore abouti à la signature d'un traité	15
Les points de vue concernant la nature des traités diffèrent	16
Le gouvernement fédéral a pris certaines mesures correctives	17
Options en dehors du processus de négociation des traités	17
Les Premières nations ont des options juridiques, politiques et économiques	17
Les options juridiques, politiques et économiques ont des conséquences pour le processus des traités de la Colombie-Britannique	18
Cadre stratégique	19
L'adaptation des politiques fédérales est ardue	19
Plusieurs problèmes n'ont pas été réglés	20
Processus de négociation	25
La négociation des résultats stratégiques à atteindre est ardue	25
Le temps et les ressources ne sont pas bien gérés	27
La gestion des ressources humaines se complique	30
Rapports au Parlement	31
Le Parlement n'est pas suffisamment informé	31
Conclusion	32
À propos de la vérification	35
Annexe	
Tableau des recommandations	37



La participation du gouvernement fédéral au processus des traités de la Colombie-Britannique

Affaires indiennes et du Nord Canada

Avant-propos

En Colombie-Britannique, la recherche d'un compromis entre les droits ancestraux et le titre autochtone d'une part, et l'affirmation de la souveraineté de la Couronne d'autre part est une question de longue date. Le gouvernement du Canada, celui de la Colombie-Britannique et les Premières nations ont tenté à plusieurs reprises de la régler, mais ils n'ont pas encore abouti à une solution que toutes les parties trouvent satisfaisante. Ce dossier est lourd de conséquences pour la Colombie-Britannique, car il soulève des questions au sujet de l'utilisation, de la gestion et de la réglementation des terres et des ressources, ainsi que des lois s'appliquant aux personnes et aux terres.

En 1992, le gouvernement du Canada, celui de la Colombie-Britannique et le Sommet des Premières nations, représentant les Premières nations participant au processus, ont créé le processus des traités de la Colombie-Britannique. Le but était de nouer des liens reposant sur le respect et la confiance avec les Premières nations de la province, de manière à pouvoir conclure des traités et lever ainsi l'incertitude engendrée par les revendications territoriales non réglées dans cette province.

Au départ, le gouvernement fédéral s'attendait à ce que toutes les revendications en Colombie-Britannique soient réglées pour l'an 2000. À l'heure actuelle, quelque 40 p. 100 des Premières nations admissibles de la province, c'est-à-dire des bandes au sens de la *Loi sur les Indiens*, représentant environ 30 p. 100 de leur population, ne participent pas à ce processus.

À l'échelle fédérale, Affaires indiennes et du Nord Canada représente le gouvernement aux négociations des traités en Colombie-Britannique. Le Ministère est appuyé par environ 40 ministères et organismes fédéraux. À l'échelle provinciale, le Ministry of Aboriginal Relations and Reconciliation de la Colombie-Britannique est le principal ministère responsable de la négociation des traités. Il est secondé par plusieurs ministères provinciaux.

La vérificatrice générale du Canada et le vérificateur général de la Colombie-Britannique soumettent chacun un rapport à leur assemblée législative sur la gestion du processus des traités en Colombie-Britannique. La vérificatrice générale du Canada s'est penchée principalement sur les procédures que le gouvernement fédéral emploie et les ressources qu'il utilise pour négocier les traités. Le vérificateur général de la Colombie-Britannique a examiné si le gouvernement provincial s'est doté des processus administratifs et des ressources nécessaires pour négocier avec succès des traités. L'un et l'autre se sont penchés sur les résultats obtenus par leur gouvernement respectif.

Les deux vérifications ont eu lieu simultanément afin de broser un portrait plus juste du processus de négociation des traités. Nos bureaux ont partagé leurs méthodes de travail et ont rencontré ensemble les représentants des Premières nations et de diverses organisations.

Résultats limités

Des progrès ont lieu à certaines tables de négociation — deux ententes définitives paraissent imminentes et une troisième devrait suivre peu après —, mais le processus n'a pas encore abouti à un seul traité avec les Premières nations. Après avoir dépensé des centaines de millions de dollars en plus de douze ans de négociations, les résultats se situent bien en deçà des attentes initiales des trois parties. Au cours des dernières années, toutefois, les deux gouvernements se sont efforcés d'améliorer le processus.

Opinions divergentes

Pour que des négociations réussissent, il faut que les parties aient une vision commune de leurs rapports et de l'avenir. Or les deux vérifications ont permis de constater que les parties avaient des opinions divergentes quant à la nature des traités faisant l'objet de négociations. Par exemple, les deux gouvernements s'appuient sur leurs propres politiques pour la négociation des traités et ne reconnaissent pas les droits ancestraux ni le titre autochtone que revendiquent les Premières nations. Bon nombre de Premières nations sont quant à elles convaincues qu'elles possèdent des droits ancestraux en vertu de la Constitution canadienne et que ces droits devraient être reconnus avant même que ne commencent les négociations. De plus, les gouvernements voient les traités comme un règlement complet et définitif du titre et des droits ancestraux que revendiquent les Premières nations, alors que ces dernières les considèrent plutôt comme des documents pouvant évoluer au fur et à mesure que les rapports entre les parties se développent.

Ces différences freinent les progrès à plusieurs tables de négociation et contribuent au fait qu'environ 40 p. 100 des Premières nations qui pourraient participer au processus s'en abstiennent.

Évolution du contexte

Nous avons remarqué que, faute de traités, d'autres options traitant des questions des droits ancestraux et du titre autochtone ont vu le jour, mais les solutions adoptées sont temporaires dans bien des cas. Les deux vérifications ont permis de constater que certains arrêts des tribunaux peuvent rendre le recours en justice plus intéressant que la négociation. On a observé un nombre croissant de contrats entre les Premières nations et les gouvernements fédéral et provincial, les municipalités et le secteur privé. Les deux vérifications soulignent également l'approbation, par le gouvernement de la Colombie-Britannique et les trois organisations représentant l'ensemble des Premières nations de la province, du document intitulé *A new relationship* (Une nouvelle relation). Celui-ci décrit comment de nouveaux rapports basés sur le respect, la reconnaissance et la prise en considération des droits ancestraux et du titre autochtone seront établis entre le gouvernement de la Colombie-Britannique et les Premières nations de la province.

Étant donné ces autres options juridiques, économiques et politiques, il est ardu pour le gouvernement fédéral et le gouvernement de la Colombie-Britannique d'offrir aux Premières nations des avantages qui égalent ou excèdent ceux qu'elles peuvent obtenir en dehors du processus des traités.

Nécessité de procéder à un examen

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

Selon nous cependant, les négociations restent une façon efficace pour les parties d'instaurer une nouvelle relation et de régler leurs revendications. Comme l'a déclaré le juge en chef Lamer dans le jugement *Delgamuukw* de 1997, un arrêt historique : « En fin de compte, c'est au moyen de règlements négociés — toutes les parties négociant de bonne foi et faisant les compromis qui s'imposent — processus renforcé par les arrêts de notre Cour, que nous pourrions [...] concilier la préexistence des sociétés autochtones et la souveraineté de Sa Majesté. »

Nous prions nos gouvernements respectifs de prendre des mesures, en collaboration avec les Premières nations, pour mettre en œuvre nos recommandations.

Sheila Fraser, FCA
Vérificatrice générale
du Canada

Arn van Iersel, CGA
Vérificateur général par intérim de
la Colombie-Britannique

On peut consulter le rapport intitulé *Treaty Negotiations in British Columbia: An Assessment of the Effectiveness of British Columbia's Management and Administrative Processes* sur le site Web du Bureau du vérificateur général de la Colombie-Britannique, à l'adresse www.bcauditor.com. Pour obtenir des exemplaires du rapport, communiquer avec le :

Office of the Auditor General of British Columbia
8, Bastion Square
Victoria (Colombie-Britannique)
V8V 1X4
Téléphone : 250 387-6803 ou 1 800 663-7867
Télécopieur : 250 387-1230
Courrier électronique : bcauditor@bcauditor.com



La participation du gouvernement fédéral au processus des traités de la Colombie-Britannique

Affaires indiennes et du Nord Canada

Points saillants

Objet

Le processus des traités de la Colombie-Britannique vise à concilier les droits ancestraux et le titre autochtone que revendiquent les Autochtones avec l'affirmation de la souveraineté de la Couronne sur le territoire. Les traités qui en découlent visent à éliminer l'incertitude concernant l'utilisation, la gestion et la réglementation des terres et des ressources, de même qu'à l'égard des lois s'appliquant aux terres et aux personnes. Affaires indiennes et du Nord Canada représente le gouvernement fédéral lors des négociations des traités de la Colombie-Britannique. Les deux autres parties sont les Premières nations (individuellement ou en groupes) et la province de la Colombie-Britannique.

Nous avons examiné la participation du Ministère dans le processus de négociation des traités ainsi que les résultats de cette participation. Nous nous sommes intéressés aux procédures et aux méthodes de gestion ainsi qu'aux ressources consacrées à l'élaboration et à la mise en œuvre des politiques fédérales qui s'appliquent à la négociation des traités. Notre vérification a aussi englobé, lorsque c'était pertinent, l'appui d'autres ministères fédéraux au processus de négociation. Nous avons rencontré des représentants d'Affaires indiennes et du Nord Canada et d'autres ministères et nous avons consulté des dossiers et documents pertinents; nous avons aussi recueilli le point de vue de collectivités et d'organisations des Premières nations ainsi que celui de la Commission des traités de la Colombie-Britannique.

Pertinence

De 1993 à 2006, le gouvernement fédéral a consacré quelque 426 millions de dollars à la négociation des traités de la Colombie-Britannique, et les Premières nations de cette province ont emprunté près de 300 millions de dollars aux mêmes fins. À ce jour, aucun traité n'a encore été signé dans le cadre du processus des traités de la Colombie-Britannique, même si deux ententes définitives paraissent imminentes et qu'une troisième devrait suivre peu après. Le coût des négociations pour le gouvernement du Canada et les Premières nations continue de croître.

L'élimination de l'incertitude entourant les revendications territoriales non réglées en Colombie-Britannique revêt de l'importance pour tous les Canadiens. Cela peut aider les membres des Premières nations qui vivent en Colombie-Britannique à combler l'écart entre leur niveau de vie et celui des autres résidents de la province. De surcroît, des études montrent que cette incertitude freine le développement économique.

Constatations

- Même si la conclusion de certains traités semble imminente, la plupart des négociations sont au point mort ou ne progressent que très lentement. En outre, environ 40 p. 100 des Premières nations (bandes assujetties à la *Loi sur les Indiens*) ne sont pas parties au processus de négociation des traités, et un nombre croissant d'activités en dehors de ce processus traitent des questions liées aux droits ancestraux et au titre autochtone.
- Si le processus d'élaboration des politiques a permis de régler certains problèmes soulevés au cours des négociations, d'autres demeurent en suspens. Ainsi, les changements dans le contexte juridique du traitement des revendications territoriales qui se recoupent peuvent rendre la signature de traités plus complexe.
- En 1991, le gouvernement fédéral prévoyait que toutes les revendications territoriales en Colombie-Britannique seraient réglées pour l'an 2000. En 2006, aucun traité n'a encore été signé dans le cadre du processus des traités de la Colombie-Britannique, et Affaires indiennes et du Nord Canada ne possède pas les systèmes de gestion lui permettant d'évaluer le temps et les ressources qui seront encore nécessaires pour négocier des traités avec les Premières nations et les groupes actuellement parties au processus.

Réaction du Ministère. Affaires indiennes et du Nord Canada accepte toutes les recommandations de la vérificatrice générale du Canada et s'est engagé à prendre des mesures. Les réponses du Ministère sont insérées dans le chapitre, à la suite des recommandations auxquelles elles se rapportent.

Introduction

7.1 La conciliation des droits ancestraux et du titre autochtone sur les terres avec l'affirmation de la souveraineté de la Couronne dans la province de la Colombie-Britannique est un dossier de longue date. Il soulève des questions quant à l'utilisation, la gestion et la réglementation des terres et des ressources, ainsi qu'aux lois s'appliquant aux terres et aux personnes.

7.2 Il est important, aussi bien pour les Premières nations que pour le gouvernement fédéral, de régler les revendications territoriales en Colombie-Britannique. Les Premières nations, par exemple, soutiennent que comme l'exploitation des ressources dans les territoires revendiqués se poursuit pendant la négociation des traités, il ne leur restera pas assez de terres ni de ressources pour assurer leur subsistance et la préservation de leur culture. Le gouvernement fédéral, pour sa part, s'attend à ce que le règlement équitable et rapide des revendications territoriales en Colombie-Britannique par des traités négociés clarifie les droits sur le territoire et les ressources de la province.

7.3 L'absence de traités freine le développement économique. Selon certaines études de cabinets d'experts-conseils, l'incertitude que font planer les revendications territoriales non réglées pèse lourdement sur l'économie de la province; la signature de traités aurait donc un effet bénéfique.

Historique

7.4 Avant que le territoire maintenant connu sous le nom de Colombie-Britannique ne devienne une province du Canada en 1871, Sir James Douglas, agent principal de la Compagnie de la Baie d'Hudson et ensuite gouverneur de la colonie de la Couronne de l'île de Vancouver, avait procédé à 14 achats de terres des Autochtones. Après l'adhésion de la Colombie-Britannique au Canada, le gouvernement fédéral a assumé la responsabilité des Indiens (membres des « Premières nations ») tandis que la Colombie-Britannique conservait autorité sur les terres et les ressources de la province. L'union a créé des frictions entre les deux gouvernements ainsi qu'avec les Premières nations. En 1876, les gouvernements de la Colombie-Britannique et du Canada ont mis sur pied une commission mixte pour se pencher sur la question et établir des réserves indiennes dans la province. En 1912, une commission fédérale-provinciale a été établie pour aplanir toutes les divergences entre le gouvernement du Canada et la province de la

Colombie-Britannique concernant les territoires indiens et les affaires indiennes en général. Au fil des ans, les Premières nations de la Colombie-Britannique sont devenues de plus en plus insatisfaites du traitement de leurs droits territoriaux et d'autres questions. En 1916, une organisation autochtone provinciale, l'Alliance des tribus de la Colombie-Britannique, était formée pour faire valoir les droits des Premières nations. Au fil des ans, plusieurs Premières nations ont défendu leur cause à Victoria, à Ottawa et à Londres.

7.5 Entre 1871 et 1921, le gouvernement fédéral a signé 11 traités avec des Premières nations, principalement en Ontario et dans les provinces des Prairies. Un seul de ces traités, le traité n° 8 de 1899, couvre une partie de la Colombie-Britannique. Entre-temps, en 1876, l'adoption de la *Loi sur les Indiens* venait regrouper tous les textes législatifs et réglementaires existants concernant les Indiens.

7.6 En 1969, les Nisga'a se sont adressés aux tribunaux pour faire déclarer que le titre autochtone sur leurs territoires dans le nord-ouest de la Colombie-Britannique n'était pas « éteint ». En 1973, la Cour suprême du Canada a rendu l'arrêt *Calder* décrétant que les Nisga'a détenaient un titre autochtone antérieur à l'établissement de la souveraineté britannique. La Cour s'est toutefois divisée de façon égale sur la question de savoir si le titre avait été « éteint » lorsque la Colombie-Britannique s'est jointe au Canada.

7.7 En 1973, dans la foulée de cet arrêt historique, le gouvernement fédéral a établi une politique concernant les revendications territoriales globales. Cette politique a été révisée en 1981 puis en 1986, devenant alors la Politique sur les revendications territoriales globales. En vertu de cette politique, le gouvernement fédéral négocie avec les Premières nations un ensemble de droits et d'avantages clairement définis en échange de l'abandon de leurs revendications concernant leurs droits ancestraux et leur titre autochtone. Selon Affaires indiennes et du Nord Canada, 20 ententes sur des revendications territoriales globales (surtout dans les trois territoires) couvrant environ 40 p. 100 de la superficie du Canada ont été signées en vertu de cette politique. Ces ententes touchent plus de 90 collectivités autochtones et au-delà de 70 000 membres. Entre autres avantages, ces collectivités sont devenues propriétaires de 600 000 kilomètres carrés de territoire et ont reçu plus de 2,4 milliards de dollars en espèces.

7.8 En 1982, l'article 35 de la *Loi constitutionnelle* venait reconnaître et confirmer les droits existants — ancestraux ou issus des traités — des peuples autochtones. En 1990, le gouvernement fédéral avait

accepté 21 revendications territoriales globales de Premières nations de la Colombie-Britannique pour négociation éventuelle mais, dans les faits, les Nisga'a étaient les seuls avec lesquels des négociations étaient en cours.

Le processus de négociation des traités

7.9 En décembre 1990, pour apaiser la frustration croissante des Premières nations face au manque de progrès dans le traitement de leurs revendications territoriales, les gouvernements du Canada et de la Colombie-Britannique, de concert avec les Premières nations, ont créé le Groupe de travail sur les revendications en Colombie-Britannique. Celui-ci devait définir la portée, l'organisation, le processus et l'échéancier des négociations visant à régler les revendications en suspens dans la province. Dans son rapport présenté en 1991, le Groupe de travail a fait 19 recommandations auxquelles les trois parties ont souscrit. À la lumière de ces recommandations, en 1992, la Commission des traités de la Colombie-Britannique (la Commission) et le processus des traités de la Colombie-Britannique étaient établis en vertu d'une entente entre le gouvernement du Canada, celui de la Colombie-Britannique et le Sommet des Premières nations (représentant les Premières nations participant au processus). Le gouvernement fédéral espérait que le processus tripartite de négociation des traités de la Colombie-Britannique accélérerait le règlement des revendications territoriales globales dans la province.

7.10 Le rôle de la Commission consiste à superviser le processus des traités de la Colombie-Britannique, qui comporte six étapes (voir la pièce 7.1). Les responsabilités de la Commission sont notamment les suivantes :

- administrer les fonds nécessaires pour permettre aux Premières nations de participer au processus de négociation des traités et accorder des prêts et des contributions à celles-ci selon des critères convenus par les trois parties;
- encourager la progression des négociations, la surveiller et faire rapport à cet égard;
- cerner les problèmes et offrir des conseils;
- aider à résoudre les différends, à la demande des parties.

7.11 À l'exclusion de la nation des Nisga'a (qui a déjà signé un traité), il y a 202 Premières nations ou bandes selon la *Loi sur les Indiens* qui pourraient participer au processus des traités de la Colombie-Britannique. Ce nombre comprend huit Premières nations

dont certains membres vivent au Yukon et dans les Territoires du Nord-Ouest mais qui revendiquent des terres en Colombie-Britannique. Les territoires revendiqués dans le cadre du processus, ou qui pourraient l'être, englobent la majeure partie de la province.

7.12 Les Premières nations sont libres de se joindre au processus de négociation des traités. Environ 60 p. 100 des Premières nations ou bandes admissibles participent actuellement au processus. Chaque Première nation détermine elle-même comment elle veut s'organiser pour les négociations. Certaines d'entre elles participent au processus sur une base individuelle tandis que d'autres le font au sein de groupes. Les Premières nations considèrent que le processus de négociation des traités comporte plusieurs difficultés (voir la pièce 7.2).

7.13 Les Premières nations qui participent au processus des traités de la Colombie-Britannique bénéficient d'un appui financier, principalement sous forme de prêts consentis par le gouvernement du

Pièce 7.1 Les six étapes du processus des traités de la Colombie-Britannique

Déclaration d'intention	Étape 1	Une Première nation, ou un groupe de Premières nations, dépose devant la Commission des traités de la Colombie-Britannique une déclaration d'intention de négocier un traité avec le gouvernement du Canada et celui de la Colombie-Britannique. Entre autres, la déclaration identifie les personnes représentées ainsi que la région géographique correspondant au territoire ancestral de la Première nation et indique tout chevauchement avec les territoires d'autres Premières nations.
Préparatifs	Étape 2	La ou les Premières nations, le gouvernement de la Colombie-Britannique et celui du Canada (les parties) se préparent pour les négociations et déposent devant la Commission les documents indiquant leur état de préparation. Les négociations débutent lorsque la Commission estime que les parties et la table ont rempli les critères de préparation établis dans l'Entente sur la création de la Commission des traités de la Colombie-Britannique en 1992.
Négociations	Étape 3	Les parties négocient une entente-cadre qui précise les sujets sur lesquels porteront les négociations, la marche à suivre et les objectifs, ainsi que l'échéancier pour la conclusion d'une entente de principe.
	Étape 4	Les parties négocient une entente de principe couvrant tous les points sur lesquels elles doivent s'entendre pour parvenir à la conclusion d'un traité. C'est habituellement l'étape la plus longue des négociations relatives aux traités.
	Étape 5	Les parties officialisent dans une entente définitive les éléments de l'accord intervenu dans l'entente de principe en vue de la conclusion éventuelle d'un traité. L'entente inclut aussi un plan de mise en œuvre ainsi que des dispositions financières. L'entente définitive doit être approuvée en premier lieu par la Première nation ou le groupe de Premières nations, puis par le gouvernement de la Colombie-Britannique et enfin par celui du Canada. Les modalités de la procédure de ratification sont définies dans l'entente définitive.
Mise en œuvre	Étape 6	La mise en œuvre de l'entente définitive débute officiellement après qu'une loi a été adoptée par l'assemblée législative de la Colombie-Britannique et une autre par le Parlement fédéral.

Source : Divers documents publics

Canada, afin de pouvoir préparer et mener les négociations d'égal à égal avec les gouvernements fédéral et provincial. Au 31 mars 2006, le gouvernement fédéral avait consenti aux Premières nations des prêts d'une valeur de 289 millions de dollars. À la fin de mars 2009, les prêts aux Premières nations pourraient dépasser les 375 millions de dollars. Ces prêts sont censés être remboursés à même la portion en espèces établie à la signature de chaque traité.

La participation du gouvernement fédéral au processus

7.14 Le gouvernement fédéral a chargé Affaires indiennes et du Nord Canada de diriger sa participation à la négociation des traités en Colombie-Britannique. Selon le Ministère, le gouvernement du Canada participe au processus des traités afin de négocier promptement des traités justes, équitables et d'un coût abordable avec

Pièce 7.2 Point de vue des Premières nations à propos des difficultés liées au processus des traités

Premières nations qui participent au processus des traités

Financement des négociations. L'accumulation d'emprunts plus élevés que prévu pour les négociations est devenue l'un des plus grands obstacles aux progrès dans la négociation des traités. Cela place les Premières nations en position de faiblesse puisque les gouvernements ne subissent pas une pression similaire à celle des Premières nations pour conclure des traités.

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

Règlement des différends. Le processus des traités ne comporte pas de mécanisme de résolution des conflits aux tables de négociation.

Appui des collectivités. L'appui des Premières nations à la négociation de traités peut être difficile à conserver, compte tenu de la complexité des négociations, des résultats concrets limités, du niveau d'endettement croissant ainsi que de la nécessité de résoudre d'autres problèmes économiques et sociaux urgents.

Chevauchements. Des conflits entre Premières nations peuvent survenir lorsque celles-ci revendiquent le même territoire.

Rapport de forces déséquilibré. Les Premières nations n'ont que des moyens limités pour négocier tous les points que les deux gouvernements veulent couvrir dans les traités, alors que les gouvernements ont à leur service une foule de spécialistes.

Mandats. Le gouvernement fédéral accorde à ses négociateurs des mandats limités et rigides qui laissent peu de latitude pour négocier certaines questions.

Options. Les options en dehors du processus des traités ont amené certaines Premières nations à se désintéresser de la table de négociation. La pertinence de la négociation de traités peut être mise en doute lorsque d'autres options intéressantes se présentent.

Premières nations qui ne participent pas au processus des traités

Aucune reconnaissance des droits. Le processus des traités est défectueux au départ car il ne reconnaît pas les droits ancestraux et implique l'abandon du titre autochtone.

Nature du traité. Le type de traité offert est archaïque et désuet et ne correspond pas au genre de relations que les Autochtones voudraient nouer avec le gouvernement du Canada.

Source : Entrevues avec des membres des Premières nations et documents fournis par les Premières nations (non vérifiés)

les Premières nations de la Colombie-Britannique. Ces traités visent à instaurer de nouveaux rapports entre le gouvernement du Canada et les Premières nations, en définissant clairement les droits, responsabilités et obligations de chaque partie, et en précisant la compétence sur les personnes, les terres et les ressources.

7.15 Organisation. En 1992, le Ministère a créé un service, le Bureau fédéral de négociation des traités, établi en Colombie-Britannique, afin de gérer les négociations relatives aux traités dans la province. Le Bureau relève du Secteur des revendications et du gouvernement indien d'Affaires indiennes et du Nord Canada, situé à Ottawa. Ce secteur est responsable de l'élaboration et de la mise en œuvre des politiques fédérales clés concernant la négociation et la mise en application d'ententes sur les revendications territoriales globales (et l'autonomie gouvernementale). Il est également chargé de mener les négociations afférentes avec les Premières nations dans l'ensemble du pays.

7.16 Le Bureau fédéral de négociation des traités est chargé de mener la plupart des négociations relatives aux traités et de représenter les intérêts du gouvernement du Canada aux tables de négociation. Il possède un budget annuel de 15 millions de dollars et un effectif d'une centaine de personnes. Le ministère des Finances Canada est responsable de la négociation des clauses à incidence fiscale des traités. Un financement annuel atteignant quelque 7 millions de dollars est fourni à d'autres ministères et organismes fédéraux qui aident Affaires indiennes et du Nord Canada dans les négociations. Le gouvernement fédéral a consacré environ 426 millions de dollars au processus des traités de la Colombie-Britannique depuis ses débuts en 1993 (voir la pièce 7.3). Ce montant englobe certains coûts liés au traité avec les Nisga'a, conclu en dehors du processus des traités de la Colombie-Britannique en 1999.

7.17 Le Comité directeur fédéral de l'autonomie gouvernementale et des revendications globales, composé de sous-ministres adjoints des ministères intéressés, est le comité fédéral clé qui appuie le processus de négociation des traités de la Colombie-Britannique. Ce comité fournit des orientations stratégiques et des conseils aux négociateurs. Il examine également les changements proposés aux mandats ainsi que les ententes conclues avant que celles-ci soient présentées au gouvernement pour approbation.

7.18 Mandat. Pour le gouvernement du Canada, les négociations sont menées par des équipes de représentants fédéraux dirigées par des négociateurs en chef nommés par le ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien. Les négociateurs fédéraux reçoivent deux types de

Pièce 7.3 Dépenses fédérales pour le processus des traités de la Colombie-Britannique (en millions de dollars)

	Réelles de 1993-1994 à 2005-2006	Prévues de 2006-2007 à 2008-2009	Totales, réelles et prévues de 1993-1994 à 2008-2009
Fonds fédéraux pour Affaires indiennes et du Nord Canada et d'autres ministères et organismes fédéraux	236,8 ¹	66,7	303,5
Contributions à la Commission des traités de la Colombie-Britannique et au Sommet des Premières nations	34,3	9,3	43,6
Soutien financier aux Premières nations ²	155,3	85,0	240,3
TOTAL Processus des traités de la Colombie-Britannique³	426,3	161,0	587,3

Note : Les chiffres ayant été arrondis, leur somme peut ne pas correspondre au total indiqué.

1. Inclut certains coûts liés au traité de 1999 avec les Nisga'a, négocié en dehors du processus des traités de la Colombie-Britannique. Affaires indiennes et du Nord Canada n'a pas effectué un suivi distinct de ces coûts.
2. Inclut des contributions aux Premières nations pour assumer 20 p. 100 de leurs frais de négociation, des contributions pour les mesures reliées aux traités et le développement des capacités, ainsi que le paiement par Affaires indiennes et du Nord Canada des intérêts sur les prêts en cours aux Premières nations de la Colombie-Britannique.
3. N'inclut pas les prêts en cours aux Premières nations, qui se sont chiffrés à 289,2 millions de dollars de 1993-1994 à 2005-2006. Selon les prévisions, les prêts aux Premières nations augmenteront de 87,0 millions de dollars entre 2006-2007 et 2008-2009, pour atteindre un total de 376,2 millions de dollars.

Source : Affaires indiennes et du Nord Canada

mandats gouvernementaux (les instructions du gouvernement). Un mandat général englobe les aspects clés touchant l'ensemble de la Colombie-Britannique, qui sont communs à toutes les négociations avec les Premières nations de Colombie-Britannique, par exemple la nécessité de résoudre à la fois les revendications territoriales et les questions d'autonomie gouvernementale. Lorsqu'une négociation particulière est plus avancée, le négociateur fédéral en chef responsable obtient du gouvernement un mandat spécifique portant sur certains points de la négociation, comme la superficie des terres et le transfert financier que le gouvernement est disposé à offrir, et l'approbation de dérogations, le cas échéant, au mandat général. La pièce 7.4 résume les principales positions fédérales dans les négociations relatives aux traités de la Colombie-Britannique.

7.19 Partage des coûts avec la Colombie-Britannique.

La coordination officielle entre le gouvernement du Canada et celui de la Colombie-Britannique est régie par un protocole d'entente signé en 1993. Cette entente porte sur le partage des coûts antérieurs aux traités, des coûts liés à la conclusion éventuelle des traités et à leur mise en œuvre, ainsi que des coûts de l'autonomie gouvernementale.

L'objet principal du protocole d'entente est de veiller à ce que l'ensemble de ces coûts soient partagés également entre les deux gouvernements. Toutefois, chacun d'eux doit assumer ses propres coûts de négociation.

Pièce 7.4 Les positions fédérales couvrent un large éventail de sujets

Terres	<ul style="list-style-type: none"> • Les Premières nations choisissent des terres additionnelles à l'intérieur du territoire qu'elles revendiquent; la Colombie-Britannique et le Canada doivent approuver la quantité de terres désignées ainsi que l'emplacement de ces terres. • Les terres de réserve existantes et les terres additionnelles deviennent des terres visées par un traité possédées en fief simple (propriété pleine et entière) par les Premières nations.
Ressources	<p>Terres visées par un traité :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Les ressources de surface et du sous-sol appartiennent aux Premières nations, sous réserve de certaines restrictions. <p>Terres non visées par un traité :</p> <ul style="list-style-type: none"> • L'accès aux forêts, aux plantes et à la faune est défini sur le territoire revendiqué. • Des possibilités de pêche à buts alimentaire, social et cérémonial sont définies et protégées comme des droits issus d'un traité; la participation à la pêche commerciale est précisée dans une entente séparée.
Gouvernance	<ul style="list-style-type: none"> • La <i>Loi sur les Indiens</i> ne s'applique plus, sauf en ce qui concerne la définition d'« Indien inscrit ». • En général, les dispositions touchant l'autonomie gouvernementale ne s'appliquent que sur les terres visées par un traité. • Toutes les lois fédérales et provinciales s'appliquent; cependant, dans certains domaines à l'intérieur de la collectivité de la Première nation, ou relativement au fonctionnement du gouvernement de celle-ci, ce sont les lois des Premières nations qui prévalent en cas de litige. • La <i>Charte des droits et libertés</i> continue de s'appliquer.
Finances	<p>Financement :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Les programmes et services à financer sont décidés d'un commun accord. • Les Premières nations contribuent au financement des programmes et services à même leurs propres sources de revenu. • Les transferts fédéraux sont réduits au fur et à mesure que les Premières nations deviennent autosuffisantes. <p>Fiscalité :</p> <ul style="list-style-type: none"> • La franchise fiscale dont bénéficient les membres des Premières nations est abolie après une période de transition. • Des pouvoirs de taxation doivent être définis pour les gouvernements des Premières nations, mais ils seront exercés concurremment avec ceux des autorités fiscales fédérale et provinciale. • Des ententes distinctes peuvent être signées pour partager des champs d'imposition.
Avantages financiers	<ul style="list-style-type: none"> • Il y aura un transfert en espèces, duquel sera déduit le remboursement des prêts et auquel s'ajoutera un partage des recettes provenant de l'exploitation des ressources et d'autres avantages. La valeur des terres choisies est aussi prise en considération. Les transferts en espèces et le partage des recettes sont étalés sur plusieurs années.
Certitude	<ul style="list-style-type: none"> • Une fois ratifié, le traité constitue un règlement complet et définitif du titre autochtone et des droits ancestraux qui se rapportent aux terres et aux ressources.

Source : Affaires indiennes et du Nord Canada

Objet de la vérification

7.20 Notre vérification portait principalement sur les procédures et procédés de gestion ainsi que sur les ressources utilisées par le gouvernement fédéral pour négocier des traités en Colombie-Britannique, de même que sur les résultats de ces activités. La vérification était centrée sur Affaires indiennes et du Nord Canada, mais elle englobait également, lorsque c'était pertinent, l'appui fourni par d'autres ministères fédéraux participant au processus. Même si nous n'avons pas vérifié les Premières nations, nous avons recueilli leur point de vue sur les éléments vérifiés au moyen de consultations et de visites dans les collectivités. Nous avons également rencontré les commissaires de la Commission des traités de la Colombie-Britannique.

7.21 La vérification avait pour objectifs de déterminer si :

- le gouvernement fédéral a des procédures et des méthodes de gestion efficaces et efficientes, ainsi que des ressources suffisantes pour réaliser ses objectifs stratégiques au moyen du processus des traités de la Colombie-Britannique;
- le processus fédéral de délégation assure la concordance des mandats avec les autorisations pertinentes;
- de l'information suffisante et appropriée concernant le coût et les progrès des négociations est fournie à la haute direction, au gouvernement et au Parlement.

7.22 La section intitulée **À propos de la vérification**, à la fin du chapitre, fournit d'autres détails sur les objectifs, l'étendue, la méthode et les critères de la vérification.

Observations et recommandations

État des négociations

Les négociations n'ont pas encore abouti à la signature d'un traité

7.23 En 1991, le gouvernement fédéral s'attendait à ce que toutes les revendications territoriales en Colombie-Britannique soient réglées pour l'an 2000. Au moment où la vérification a été effectuée en 2006, après plus de 12 ans de négociations, environ 426 millions de dollars de dépenses par le gouvernement fédéral et 289 millions de dollars de prêts aux Premières nations, le processus n'a encore abouti à aucun traité. En 1999, un traité a été signé avec la nation des Nisga'a, mais les négociations ont été menées en dehors du processus des traités de la Colombie-Britannique.

7.24 Les responsables fédéraux nous ont dit qu'il ne fallait pas juger le processus uniquement sur le nombre de traités signés jusqu'à présent. Ils ont affirmé que plusieurs négociations sont assez avancées et qu'elles devraient déboucher sur une entente de principe et, au bout du compte, sur une entente définitive d'ici quelques années. Selon eux, la participation au processus de négociation a également aidé à améliorer les rapports entre le gouvernement du Canada, celui de la Colombie-Britannique et les Premières nations, ainsi qu'entre le Canada et la Colombie-Britannique en ce qui concerne les affaires autochtones. Cela a aussi permis aux Premières nations de se doter d'une expertise dans plusieurs secteurs, notamment la gestion des terres et des ressources. Toutefois, certains indices laissent à penser que l'impuissance à conclure des traités, les avantages limités au cours des négociations et la lenteur relative de celles-ci sont en fait des sources de tension dans les relations entre les gouvernements et les Premières nations.

7.25 La progression des négociations peut être perturbée par différents événements. Par exemple, les décisions de tribunaux peuvent ralentir les négociations parce que l'incidence de ces décisions doit être analysée. Des élections fédérales, provinciales et dans les Premières nations peuvent retarder des décisions ou modifier des positions de négociation. En outre, certaines Premières nations se sont retirées des négociations en groupe afin de négocier individuellement. En 2002, la Colombie-Britannique a tenu un référendum provincial pour faire approuver les principes des négociations relatives aux traités.

7.26 La majorité des 47 négociations (ou « tables ») du processus n'enregistrent pas de progrès soutenus. Selon les documents que nous avons examinés, en 2005, les négociations étaient au point mort à 12 tables; à 17 autres, elles étaient ardues et elles étaient productives à 18 tables. La stratégie actuelle du Ministère pour parvenir à la signature de traités consiste à se concentrer sur les tables de négociation où les pourparlers progressent vers le stade d'une entente. Deux ententes définitives sont considérées comme imminentes, et une autre devrait suivre peu après.

Les points de vue concernant la nature des traités diffèrent

7.27 Il existe des divergences de vues fondamentales entre le gouvernement fédéral et bon nombre de Premières nations qui participent au processus des traités de la Colombie-Britannique. Par exemple, le gouvernement fédéral ne reconnaît pas les droits ancestraux à moins qu'ils ne soient confirmés par les tribunaux. Les Premières nations de la Colombie-Britannique considèrent que

les droits ancestraux et le titre autochtone devraient être reconnus avant le début des négociations. À certaines tables de négociation, les Premières nations soutiennent qu'elles ont droit à une indemnisation pour le déni antérieur de leurs droits. Le gouvernement fédéral estime pour sa part qu'il n'y a aucune base pour établir une telle indemnisation puisque les négociations ne sont pas fondées sur des droits. Autre divergence capitale : pour le gouvernement fédéral, un traité constitue un règlement complet et définitif des droits ancestraux et du titre autochtone d'une Première nation, alors que pour bien des Premières nations, les traités sont des documents évolutifs qui reconnaissent leurs droits et leur titre. Selon le Sommet des Premières nations, l'enjeu le plus difficile et le plus fondamental dans les négociations des traités est de « parvenir à la certitude » alors que les gouvernements et les Premières nations ont des points de vue diamétralement opposés.

Le gouvernement fédéral a pris certaines mesures correctives

7.28 Le gouvernement fédéral a pris certaines mesures pour tenter d'accélérer les négociations. Ainsi, en 1999, les gouvernements fédéral et provincial ont lancé de nouveaux programmes, comme l'Initiative de préparation aux négociations et les Mesures reliées aux traités, pour appuyer les Premières nations dans les négociations. En outre, au fil des ans, le gouvernement fédéral a approuvé des modifications aux mandats de négociation ainsi qu'à l'appui financier accordé aux Premières nations, cherchant ainsi à faire avancer les discussions. Le gouvernement fédéral a également proposé d'autres mesures qui n'ont pas été retenues parce qu'elles n'avaient pas l'aval d'une ou de plusieurs parties, comme une contribution minimale (paiement de transfert conditionnel dans un but précis) quelle que soit la taille des Premières nations.

Options en dehors du processus de négociation des traités

Les Premières nations ont des options juridiques, politiques et économiques

7.29 Le contexte juridique, politique et économique au sein duquel la négociation des traités se déroule a évolué. Toutes les Premières nations disposent désormais d'autres moyens de faire valoir leurs revendications, de protéger les ressources ou de participer aux décisions touchant les ressources dans les régions revendiquées.

7.30 Contexte juridique. Les représentants fédéraux nous ont dit qu'à cause de certaines décisions des tribunaux, il était devenu plus attrayant pour certaines Premières nations de s'adresser à ceux-ci que de négocier. Par exemple, dans certaines conditions, les Premières nations peuvent désormais, sur ordonnance d'un tribunal, bénéficier

de fonds fédéraux ou provinciaux pour porter en justice certaines causes concernant leurs droits ancestraux et leur titre autochtone. Les Premières nations ont toujours pu s'adresser aux tribunaux, mais il peut désormais être moins coûteux pour certaines d'entre elles de choisir cette option puisqu'il leur faut généralement emprunter pour négocier des traités.

7.31 Contexte politique. Un événement important touchant toutes les Premières nations de la Colombie-Britannique est survenu en mars 2005. Le First Nations Leadership Council (constitué des dirigeants politiques du Sommet des Premières nations, de l'Union of B.C. Indian Chiefs et de la B.C. Assembly of First Nations) et le premier ministre de la Colombie-Britannique ont approuvé un document intitulé *A New Relationship*. Ce document décrit comment de nouveaux rapports de gouvernement à gouvernement, fondés sur le respect, la reconnaissance et la prise en compte des droits ancestraux et du titre autochtone, seront établis entre la Colombie-Britannique et les Premières nations de cette province. En 2006, le gouvernement provincial a versé 100 millions de dollars à la New Relationship Trust Corporation, récemment créée, pour aider les Premières nations à réellement participer à la gestion des terres et des ressources ainsi qu'à offrir des programmes sociaux adéquats à leurs collectivités.

7.32 Contexte économique. Il y a un nombre croissant de contrats mettant en cause des Premières nations, que celles-ci soient parties ou non au processus des traités. Le gouvernement fédéral, par exemple, a signé des ententes avec certaines Premières nations concernant la cogestion des ressources ou l'accès à ces ressources dans les parcs fédéraux. Des Premières nations et les administrations provinciales ou municipales ont signé plusieurs ententes portant sur l'aménagement du territoire, la mise en valeur des ressources ou la consultation. En outre, certaines Premières nations ont conclu des ententes de partenariat avec des sociétés désireuses d'exploiter des ressources dans leur territoire traditionnel. Bon nombre de ces ententes apportent une certitude « opérationnelle » concernant la gestion des terres et des ressources dans les territoires revendiqués et reconnaissent implicitement l'existence de droits et du titre autochtone, sans les définir. Toutefois, la plupart de ces ententes ont une durée et une portée limitées.

Les options juridiques, politiques et économiques ont des conséquences pour le processus des traités de la Colombie-Britannique

7.33 Certaines des options en dehors des traités ont aidé à régler, quoique temporairement dans bien des cas, certains problèmes que le gouvernement fédéral voulait résoudre par le processus des traités.

Parallèlement toutefois, ces options ont réduit l'intérêt de certaines Premières nations pour le processus des traités et ont rendu plus difficile pour les gouvernements d'offrir des avantages égalant ou excédant ceux que les Premières nations peuvent obtenir en dehors du processus.

7.34 Des représentants fédéraux nous ont dit qu'à l'heure actuelle, plusieurs options ne prévoyant pas la conclusion de traités sont attrayantes pour les Premières nations. Certains responsables des Premières nations nous ont dit que beaucoup de leurs membres se demandent quel est l'avantage d'emprunter de l'argent pour participer au processus de négociation des traités alors qu'il existe des options attrayantes en dehors du processus.

7.35 À notre avis, ces options rendent plus ardu pour le gouvernement fédéral de réaliser, dans le cadre du processus des traités sous sa forme actuelle, ses objectifs stratégiques, à savoir la signature de traités avec la plupart des Premières nations de la Colombie-Britannique.

Cadre stratégique

7.36 Nous nous attendions à ce qu'Affaires indiennes et du Nord Canada possède une fonction de politique stratégique et une capacité d'analyse permettant de prévoir les obstacles et de réagir de façon stratégique. Nous nous attendions également à ce que le Ministère dispose d'un processus d'élaboration des politiques fondé sur une analyse factuelle et une modélisation fiable, tenant compte de la façon dont les politiques seront mises en œuvre. Nous nous attendions aussi à ce que le Ministère se conforme à toutes les autorisations pertinentes et ait en place un cadre juridique de pouvoirs, de tâches et de fonctions liés à la négociation des traités de même qu'un mécanisme ministériel pour cerner les questions de légalité et les secteurs où il pourrait y avoir absence de fondement juridique.

L'adaptation des politiques fédérales est ardue

7.37 Nous avons constaté qu'Affaires indiennes et du Nord Canada se conformait aux autorisations et aux politiques qui s'appliquent à la participation du gouvernement fédéral au processus des traités de la Colombie-Britannique. Le Ministère possède une unité à Ottawa et une autre en Colombie-Britannique pour élaborer de nouvelles politiques et lignes directrices, ainsi que pour réviser celles qui existent. Une structure interministérielle est également en place pour coordonner l'élaboration des politiques fédérales touchant l'autonomie gouvernementale et les revendications territoriales des Premières

nations, à l'intérieur et à l'extérieur de la Colombie-Britannique. Toutefois, ces structures sont complexes et compliquent l'élaboration de politiques.

7.38 Nous avons également constaté que, malgré les obstacles, le Ministère avait été à la hauteur de certains enjeux stratégiques, par exemple en trouvant le moyen de s'assurer qu'un traité constitue le règlement complet et définitif de tous les droits sur les territoires revendiqués. En collaboration avec d'autres ministères, Affaires indiennes et du Nord Canada a élaboré une nouvelle terminologie et de nouvelles techniques juridiques pour atteindre cet objectif, tout en tenant compte de la réticence des Premières nations à échanger ou modifier les droits ancestraux revendiqués. Ces changements ont permis à certaines négociations de se poursuivre.

Plusieurs problèmes n'ont pas été réglés

7.39 La Politique sur les revendications territoriales globales. La participation du gouvernement fédéral au processus des traités de la Colombie-Britannique est fondée sur sa Politique sur les revendications territoriales globales de 1986. Même si certaines modifications ont été apportées à la politique, nous n'avons trouvé nulle part d'analyse en bonne et due forme visant à déterminer jusqu'à quel point cette politique nationale est pertinente pour la négociation des traités de la Colombie-Britannique.

7.40 La combinaison de nombreux facteurs rend le règlement des revendications territoriales beaucoup plus compliqué dans une province comme la Colombie-Britannique que dans les territoires. Comme dans les autres provinces, la plupart des terres et des ressources de la Colombie-Britannique sont sous le contrôle de la province et non du gouvernement fédéral. Les terres de la Couronne, tant fédérales que provinciales, sont rares dans bien des régions de la Colombie-Britannique, et elles sont souvent assujetties à des droits de tiers. Les terres ont généralement une valeur élevée, spécialement dans les régions urbaines. La province est peuplée par une importante majorité de non-Autochtones aux intérêts divergents concernant les terres, les pêches et d'autres ressources qui peuvent être offertes dans des traités. Dans certaines régions de la Colombie-Britannique, cela limite la capacité du gouvernement d'élaborer une offre de ressources et d'avantages acceptable pour toutes les parties.

7.41 Selon la politique des revendications territoriales, le gouvernement fédéral considère que les droits ancestraux et le titre autochtone sur le territoire demeurent non définis. Toutefois, la nature, la portée et la teneur du titre et des droits ancestraux ont été précisées depuis l'établissement de la politique, notamment par des décisions de la Cour suprême du Canada. Affaires indiennes et du Nord Canada estime que cela a eu pour effet de hausser les attentes des Premières nations de la Colombie-Britannique en ce qui a trait au traitement de leurs revendications concernant les droits ancestraux et le titre autochtone. Le Ministère continue de rechercher un règlement complet et définitif des droits ancestraux associés aux revendications territoriales. En raison des attentes de plus en plus élevées des Premières nations, le Ministère a obtenu l'autorisation d'accroître certains avantages offerts à celles-ci, ce qui a fait grimper le coût du règlement des revendications territoriales en Colombie-Britannique.

7.42 Les négociations avec les plus petites Premières nations.

Le gouvernement fédéral a adopté en 1995 une politique concernant le droit inhérent des Autochtones à l'autonomie gouvernementale. Dans cette politique, le gouvernement précise que la taille du groupe et les économies d'échelle seront des facteurs importants pour déterminer ce qu'il convient de négocier.

7.43 Durant les premières années du processus des traités, bien des Premières nations de petite taille ont entamé des négociations individuellement et non en groupe, comme prévu initialement par les parties. Des inquiétudes ont été exprimées, notamment par la Commission des traités de la Colombie-Britannique, au sujet des ressources nécessaires pour négocier et mettre en application des traités avec des groupes et des Premières nations de petite taille. Au départ, Affaires indiennes et du Nord Canada ne se préoccupait que des coûts et de la capacité de négociation des petites Premières nations. Certaines recommandations fédérales visant à régler d'autres défis associés à la négociation avec de petites Premières nations ont été rejetées par les autres parties, lesquelles soutenaient que les Premières nations devaient être libres de s'organiser comme elles le voulaient pour négocier des traités. Ce n'est qu'à un stade plus avancé des négociations que le Ministère a commencé à se préoccuper des difficultés de mise en œuvre par le gouvernement fédéral, notamment le coût du soutien d'une multitude de petits gouvernements et les structures fédérales requises pour maintenir avec de nombreuses petites Premières nations les relations prévues par les traités.

Comme bon nombre des négociations actuellement les plus avancées sont menées avec des Premières nations de petite taille, ces questions de mise en œuvre doivent être réglées.

7.44 Recoupement des revendications. En raison du grand nombre de revendications en Colombie-Britannique, il y a plusieurs situations où des territoires revendiqués par des Premières nations se chevauchent. En conséquence, pour atteindre le niveau de certitude recherché concernant les terres et les ressources en Colombie-Britannique, le gouvernement fédéral doit régler les revendications concernant les droits et le titre autochtone de toutes les Premières nations d'un territoire donné. Dans le cadre du processus des traités de la Colombie-Britannique, le règlement des questions de chevauchement relève essentiellement des Premières nations. Des lignes directrices fédérales pour le règlement des revendications portant sur des territoires qui se chevauchent ont été élaborées en 1994, en tenant compte de la situation de la Colombie-Britannique. Toutefois, de récentes décisions des tribunaux peuvent obliger le gouvernement fédéral à consulter toutes les Premières nations qui ont une revendication sur un territoire, qu'elles soient ou non parties au processus de négociation des traités, avant de signer un traité avec une Première nation particulière. Cette obligation éventuelle de consultation peut rendre le processus des traités encore plus complexe lorsque ces négociations ont atteint le stade de l'entente définitive sans que les questions de chevauchement aient été réglées. Face à cette situation, Affaires indiennes et du Nord Canada a élaboré un cadre de consultations avec les Premières nations sur les revendications qui se recoupent en Colombie-Britannique.

7.45 Terres de la Couronne désignées excédentaires. Les terres qui pourraient être offertes pour permettre la conclusion de traités sont rares dans bien des régions de la Colombie-Britannique. En conséquence, la capacité et la volonté du gouvernement d'offrir des terres fédérales de la Couronne aux Premières nations peuvent s'avérer essentielles pour favoriser les négociations. En 1998, Affaires indiennes et du Nord Canada a obtenu le pouvoir et des crédits pour acquérir et détenir des terres, y compris des terres de la Couronne désignées excédentaires dont un ministère fédéral n'a plus besoin, dans le but de faciliter la conclusion de traités.

7.46 Depuis 1998, le Ministère a utilisé ce pouvoir pour acquérir 14 propriétés, à un coût total de 6,9 millions de dollars environ. Comme ces propriétés sont acquises au fur et à mesure où elles deviennent disponibles et que les négociations prennent beaucoup de temps, le Ministère peut avoir à détenir les terres pendant plusieurs

années, jusqu'à la signature d'un traité et au transfert officiel de ces terres à une Première nation. Au moment de la vérification, le Ministère avait dépensé environ 1,7 million de dollars pour conserver ces 14 propriétés, qui ne pourront être transférées aux Premières nations avant plusieurs années.

7.47 Nous avons constaté que dans les régions où les terres sont rares et chères, la façon dont les terres de la Couronne désignées excédentaires sont cédées ne favorise pas l'objectif consistant à conclure des traités. Quand des propriétés fédérales importantes et de grande valeur doivent être cédées, Affaires indiennes et du Nord Canada n'a pas priorité sur les autres ministères pour acquérir ces terres excédentaires. Les procédures et les échéanciers liés à la cession de ces terres sont également difficiles à coordonner avec ceux du processus de négociation des traités. Par exemple, à l'heure actuelle, Affaires indiennes et du Nord Canada ne peut acquérir les terres de la Couronne désignées excédentaires dont il aurait besoin pour parvenir à la conclusion d'un traité que si une Première nation a signé une entente-cadre de négociation. Dans un cas examiné, les négociations avec une Première nation n'avaient pas atteint ce stade, et le Ministère ne pouvait pas acquérir une terre de la Couronne disponible dans la région de Vancouver. La Première nation a obtenu une injonction provisoire d'un tribunal pour empêcher la vente de cette propriété. On a finalement trouvé une solution, mais celle-ci n'a pas favorisé la négociation d'un traité ni aidé au règlement de la revendication territoriale de la Première nation concernée.

7.48 Jurisprudence. Depuis 1982, environ 40 décisions de la Cour suprême du Canada ont précisé la nature et la teneur des droits ancestraux, y compris le titre autochtone, de même que les obligations de la Couronne concernant ces droits. Certaines décisions, comme les arrêts *Delgamuukw* en 1997 et *Haida et Taku River* en 2004, ont provoqué la remise en question de diverses politiques et pratiques fédérales, ainsi que du processus de négociation des traités dans son ensemble. Nous avons constaté qu'Affaires indiennes et du Nord Canada avait cerné les risques et les conséquences éventuelles, et avait modifié certaines de ces politiques et pratiques. Toutefois, l'élaboration de politiques répondant à ces décisions judiciaires est lente.

7.49 En lisant certaines décisions clés des tribunaux, nous avons constaté que ceux-ci pouvaient désormais interpréter les négociations de traités comme un processus de « conciliation » où les négociations avec les Premières nations portant sur leurs droits constituent une reconnaissance implicite de ces droits. Cela peut ne pas correspondre à la position du gouvernement fédéral, selon laquelle les négociations

relatives aux traités sont essentiellement fondées sur des politiques et menées « sous réserve de tout droit » (les discussions ne peuvent être utilisées au tribunal) et les droits ne sont pas reconnus tant qu'une entente définitive n'est pas ratifiée. Néanmoins, les tribunaux sont très en faveur de la négociation comme moyen de concilier les intérêts des gouvernements et ceux des Premières nations.

7.50 L'obligation de consulter. Dans les arrêts *Sparrow* (1990) et *Delgamuukw* (1997), la Cour suprême du Canada a établi que les gouvernements ont l'obligation de consulter les Premières nations dans le cadre du processus de justification en cas d'empiètement sur des droits ancestraux ou un titre autochtone reconnu par un tribunal. En 2004, la Cour suprême du Canada a affirmé pour la première fois, dans les arrêts *Haida* et *Taku River*, que les gouvernements ont aussi le devoir de consulter les Premières nations et de trouver des accommodements, le cas échéant, lorsqu'ils ont connaissance de l'existence possible de droits ancestraux ou d'un titre autochtone et qu'ils envisagent de prendre des mesures qui pourraient porter préjudice à ces droits ou titre. Même si les travaux visant à déterminer comment le gouvernement fédéral compte s'acquitter de cette obligation ont commencé, aucun mécanisme en bonne et due forme n'est encore en place.

7.51 Examen des objectifs de politiques. Affaires indiennes et du Nord Canada reconnaît qu'il faut un processus plus rapide et coordonné pour l'élaboration et l'examen continu de politiques.

7.52 Recommandation. Affaires indiennes et du Nord Canada, en collaboration avec d'autres ministères et organismes concernés, devrait élaborer un processus plus rapide et coordonné pour l'élaboration et l'examen continu de politiques en ce qui concerne sa participation aux négociations des traités en Colombie-Britannique. Ce processus d'examen permanent de la politique fédérale devrait prendre en compte les éléments suivants :

- les leçons tirées de la participation du Ministère au processus des traités de la Colombie-Britannique;
- la jurisprudence concernant les droits ancestraux et le titre autochtone;
- le fait que les Premières nations ont d'autres options;
- les objectifs et priorités du gouvernement fédéral.

Réponse du Ministère. Affaires indiennes et du Nord Canada essaiera, de concert avec ses partenaires fédéraux, d'améliorer les processus

internes utilisés actuellement pour l'élaboration de ses politiques, afin d'être plus sensible aux défis et aux opportunités stratégiques susceptibles de se présenter aux tables de négociation. L'élaboration des politiques continuera d'être informée par le contexte de chaque dossier de négociation et par l'évolution de la jurisprudence. Le gouvernement fédéral étudiera, de concert avec la Colombie-Britannique et le Sommet des Premières nations, les moyens d'accroître l'efficacité du processus au niveau des autorités responsables, c'est-à-dire au niveau politique et au niveau des groupes de travail, où s'opèrent les discussions des problèmes stratégiques et fonctionnels.

7.53 Recommandation. Affaires indiennes et du Nord Canada, en collaboration avec d'autres ministères et organismes fédéraux concernés et après consultation des Premières nations, devrait élaborer une politique permettant de s'acquitter de l'obligation qu'a le gouvernement fédéral de consulter les Premières nations et, s'il y a lieu, de trouver des accommodements, tel qu'arrêté par la Cour suprême du Canada.

Réponse du Ministère. Affaires indiennes et du Nord Canada continuera le travail entrepris concernant les mécanismes de consultation. Pour faire suite aux arrêts prononcés par la Cour suprême du Canada en 2004 dans les affaires *Haida* et *Taku River*, le Ministère et plusieurs autres ministères fédéraux ont décidé de se doter d'une politique de consultation et d'aménagement qui pourrait être appliquée de manière systématique à travers les régions et qui permettrait d'accroître le degré de coordination entre ministères. Des discussions préliminaires se sont tenues avec les représentants des Premières nations, des Inuits et des Métis, ainsi qu'avec les autorités provinciales et territoriales au sujet des mécanismes de fonctionnement d'une telle approche et du type de participation que souhaitent les divers intervenants.

Processus de négociation

La négociation des résultats stratégiques à atteindre est ardue

7.54 Nous nous attendions à ce qu'Affaires indiennes et du Nord Canada ait clairement défini des objectifs stratégiques concrets, conformes à son mandat et à sa vision stratégique, et à ce que les résultats attendus soient clairement énoncés.

7.55 Nous avons constaté que le Ministère a une vue claire des résultats précis qu'il veut obtenir lors de la négociation des traités ainsi que des rapports du gouvernement fédéral avec les Premières nations une fois que les traités seront signés. Par exemple, le Ministère a élaboré des énoncés de position sur les principaux points à négocier,

comme les terres et les ressources. Ces positions ont été déposées par écrit ou présentées verbalement à la plupart des tables de négociation que nous avons examinées.

7.56 Toutefois, nous avons également constaté que certaines positions présentées dans ces documents sont complexes et difficiles à négocier. Par exemple, le gouvernement fédéral s'attend à ce qu'en vertu des traités, les Premières nations consacrent une part du revenu provenant de leurs propres activités au paiement des programmes et services dont elles bénéficient. Certaines d'entre elles sont d'accord avec ce principe. Le gouvernement fédéral a élaboré des lignes directrices sur l'utilisation des revenus propres des Premières nations et a fourni de l'information spécifique sur la position fédérale à certaines d'entre elles. Toutefois, les représentants du Ministère nous ont dit que les modalités d'application de la proposition fédérale étaient difficiles à négocier avec les Premières nations. Les travaux visant à aplanir les obstacles philosophiques et pratiques se poursuivent.

7.57 Nous avons aussi constaté que les ministères et organismes fédéraux appuyant Affaires indiennes et du Nord Canada dans le cadre des négociations de traités ne lui communiquent pas toujours en temps utile leurs positions à l'égard des traités.

7.58 En outre, il peut y avoir des tensions quand vient le temps d'établir un équilibre entre la nécessité de signer des traités et la responsabilité du gouvernement de tenir compte d'autres intérêts. Par exemple, Affaires indiennes et du Nord Canada doit négocier les clauses qui portent sur les pêches dans les traités avec les Premières nations, lesquelles peuvent adopter des positions très fermes quant à ce qu'elles sont prêtes à accepter. Pêches et Océans Canada doit prendre en considération les intérêts de plusieurs parties intéressées qui n'interviennent pas dans le processus de négociation des traités (comme les pêcheurs sportifs et commerciaux) tout en poursuivant l'objectif de conclure des traités. Il estime aussi qu'il doit en même temps maintenir le pouvoir discrétionnaire du ministre pour ce qui est de la gestion et de la protection du poisson et de l'habitat du poisson. Affaires indiennes et du Nord Canada et Pêches et Océans Canada doivent concilier ces grands objectifs gouvernementaux avant de pouvoir mettre la dernière main aux clauses d'un traité qui portent sur les pêches.

7.59 La procédure pour obtenir un mandat particulier (les instructions détaillées du gouvernement fédéral pour chaque traité) ou pour faire modifier un mandat est longue, ce qui peut ralentir les négociations avec les Premières nations. Une quantité appréciable de

ressources et de temps est consacrée à essayer d'aplanir des divergences au sein du gouvernement fédéral.

7.60 Selon certains représentants, la négociation des traités est l'un des processus les plus étroitement contrôlés et les plus rigides dans l'administration fédérale. Elle fait intervenir environ 40 ministères et organismes, y compris des organismes centraux, ainsi qu'une structure de coordination qui gère différents niveaux d'approbation. Par conséquent, le processus ne peut progresser qu'à petites étapes. On nous a aussi affirmé que même si les différents ministères fédéraux qui ont leur mot à dire dans les décisions relatives aux mandats peuvent être disposés à envisager des modifications, ils ne considèrent pas toujours l'appui à la négociation des traités comme une priorité. D'autres représentants ont fait observer que le processus était structuré comme si le principal risque que courait le gouvernement fédéral dans la négociation des traités était de s'écarter des mandats plutôt que de ne pas conclure de traités.

Le temps et les ressources ne sont pas bien gérés

7.61 Nous nous attendions à ce qu'Affaires indiennes et du Nord Canada se soit doté de pratiques et structures de gestion et ait des ressources suffisantes pour permettre la négociation rapide des traités. Nous nous attendions aussi à ce que le Ministère recueille de l'information pertinente sur les résultats et s'en serve pour prendre des décisions.

7.62 Nous avons constaté que le Ministère dispose d'une structure de gestion et de méthodes pour la négociation. Toutefois, le Ministère n'a pas effectué les analyses requises pour être en mesure d'évaluer le temps et les ressources nécessaires pour négocier chaque traité. De plus, il ne sait pas si les progrès accomplis à ce jour correspondent aux ressources investies.

7.63 Nous avons également constaté qu'Affaires indiennes et du Nord Canada se préoccupe peu des échéanciers de négociation. Près du tiers des ententes-cadres de négociation que le Ministère a signées ne précisent pas d'échéancier pour la conclusion d'une entente de principe. Lorsque ces échéanciers sont précisés, nous avons constaté que le Ministère n'a procédé à aucune analyse ou s'est limité à une analyse très succincte, avant ou pendant les négociations, pour déterminer le temps ou les ressources que le Ministère et le gouvernement fédéral devraient consacrer à l'atteinte des échéanciers. Par exemple, dans bon nombre d'ententes-cadres qui précisaient un échéancier, les parties ont accepté de tenter de parvenir à une entente

de principe dans un délai de deux ans. Même si ces ententes-cadres sont signées par le ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien au nom du gouvernement du Canada, nous n'avons trouvé aucune analyse de la capacité du Ministère de respecter l'échéancier établi dans chaque cas.

7.64 Lorsque les ententes-cadres fixaient des échéanciers pour la conclusion d'ententes de principe, nous avons constaté que les dates cibles n'avaient pas été respectées, sauf dans un cas. Et dans ce seul cas où la date cible n'est pas encore dépassée, les représentants ont mentionné qu'il était peu probable que celle-ci soit respectée parce que les négociations étaient au point mort. Les échéanciers établis au stade de l'entente définitive ne sont pas non plus respectés. Par exemple, les deux tables de négociation parvenues au stade de l'entente définitive que nous avons examinées ont déjà pris deux fois plus de temps que les estimations initiales respectives et chacune des tables a dépassé de plus d'un an la date cible fixée initialement pour conclure l'entente définitive.

7.65 Les représentants d'Affaires indiennes et du Nord Canada ont fait valoir que la négociation des traités était un processus dynamique et que les négociateurs devaient rester souples pour pouvoir faire face aux imprévus, qui sont souvent hors de la sphère d'influence directe du Ministère. Par exemple, des membres des Premières nations rejettent certaines ententes de principe et certaines Premières nations se sont retirées du processus des traités. Ces représentants ont soutenu qu'il est impossible de gérer la négociation des traités avec le même niveau de planification et de contrôle qu'un projet de construction, par exemple. Selon eux, ils surveillent les progrès réalisés dans la rédaction des divers chapitres d'un traité et ils énumèrent les problèmes à régler, parce que cette façon de procéder convient le mieux à ce type de processus.

7.66 Nous avons constaté qu'Affaires indiennes et du Nord Canada fait des efforts pour gérer le temps et les ressources. Par exemple, certaines équipes de négociation ont élaboré des plans de travail tripartites. Toutefois, à quelques exceptions près, les plans que nous avons examinés étaient des ébauches et se contentaient essentiellement d'énumérer des questions en suspens ainsi que les dates où celles-ci seraient abordées. Ces plans portaient sur des périodes de moins d'un an et ne comportaient aucune estimation du temps ou des ressources nécessaires pour effectuer les tâches requises afin de conclure une entente de principe ou une entente définitive.

7.67 Le Ministère affirme que, depuis 2002, il favorise des négociations axées sur les résultats, qui visent avant tout à conclure

des ententes. À cette fin, on procède désormais à une évaluation annuelle de chaque table de négociation. Ces évaluations permettent de déterminer les négociations qui sont productives, celles qui sont ardues et celles qui sont au point mort, ainsi que de proposer des moyens d'améliorer la productivité et d'allouer les ressources. L'information fournie permet au ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien de décider s'il faut se retirer de certaines tables de négociation. Ces évaluations constituent une amélioration.

7.68 Il n'y a pas de cibles officielles. En dépit de ces améliorations, nous n'avons trouvé aucune estimation fiable du moment où le Ministère pense terminer les négociations avec toutes les Premières nations et les groupes qui participent actuellement au processus de négociation des traités, ni du coût final. Il n'y a pas non plus d'évaluation en bonne et due forme des résultats qui seront obtenus à court terme. À la différence des présentations antérieures du Ministère au Conseil du Trésor, la plus récente présentation du Ministère afin d'obtenir une autorisation financière pour la période de 2004 à 2009 ne mentionnait pas le nombre d'ententes prévu.

7.69 Des documents internes d'Affaires indiennes et du Nord Canada indiquent toutefois qu'entre juin 2006 et mars 2009, le Ministère prévoit conclure 19 ententes de principe et trois ententes définitives.

7.70 Endettement des Premières nations. L'accroissement du niveau d'endettement des Premières nations constitue l'une des conséquences importantes du prolongement des négociations au-delà de ce qui était prévu initialement. Les prêts consentis pour les négociations sont, aux yeux du gouvernement fédéral, des avances sur la conclusion éventuelle d'un traité et devront être remboursés à même la portion en espèces établie à la conclusion du traité. Comme les négociations se prolongent, les Premières nations doivent emprunter davantage, ce qui réduit la valeur nette de leurs bénéfices éventuels. Le Ministère reconnaît que le problème est aggravé par le fait que certains coûts inhérents aux négociations sont les mêmes pour toutes les Premières nations, quelle que soit leur taille, alors que les sommes offertes aux petites Premières nations sont moindres.

7.71 En partie pour réagir au niveau d'endettement croissant des Premières nations, Affaires indiennes et du Nord Canada a réclamé et obtenu des modifications au programme de prêts en 2002. Par exemple, si les négociations progressent, la date à laquelle les prêts deviennent dus et exigibles peut être portée de 12 à 17 ans après le début des négociations. De plus, le Ministère assumera les frais d'intérêts sur tous les prêts, y compris ceux que des Premières nations

contractent lors de la négociation d'une entente définitive, jusqu'au 31 mars 2009. À notre avis, ces changements ne réussiront pas à maintenir le coût des négociations à un niveau peu élevé ni à limiter de façon appréciable l'augmentation du niveau d'endettement des Premières nations.

7.72 Des niveaux d'endettement élevés rendent plus difficile la conclusion d'ententes. Nous avons estimé que pour certaines des plus petites Premières nations, les emprunts accumulés pouvaient représenter de 44 à 64 p. 100 du montant en espèces offert à l'étape de l'entente de principe. Dans l'un de ces cas, une Première nation ne voulait plus emprunter davantage et le Ministère a trouvé un autre programme dont les modalités étaient telles que la Première nation a pu demander et recevoir 600 000 \$ pour pouvoir poursuivre la négociation du traité.

7.73 Enfin, nous avons constaté que le Ministère avait continué d'absorber les frais d'intérêts sur les emprunts de trois Premières nations qui s'étaient retirées du processus des traités. Ces emprunts se chiffrent à plus de 7 millions de dollars. Bien que la date fixée pour le remboursement des emprunts approche, le Ministère n'a pas encore déterminé la ligne de conduite à adopter.

La gestion des ressources humaines se complique

7.74 Nous nous attendions à ce qu'Affaires indiennes et du Nord Canada se soit doté d'un plan détaillé de gestion des ressources humaines axé sur les résultats stratégiques visés par le Ministère. Notre examen à cet égard s'est limité au Bureau fédéral de négociation des traités. Nous avons constaté que le Bureau possédait un plan de gestion des ressources humaines. Ce plan cible certains postes qui sont essentiels pour atteindre les objectifs du Bureau et, le cas échéant, les mesures à prendre pour combler ces postes. Le Bureau estime que jusqu'à tout récemment, il avait suffisamment de personnel pour répondre à la demande découlant de la négociation des traités. Toutefois, il reconnaît qu'il devra à l'avenir gérer ses ressources humaines de façon plus serrée afin de faire face à la croissance prévue de la charge de travail associée à une augmentation possible du nombre de tables de négociation parvenues au stade de l'entente définitive.

7.75 Recommandation. Affaires indiennes et du Nord Canada devrait améliorer sa gestion des négociations en vue de la signature de traités en précisant davantage les résultats à atteindre à chaque table ainsi que le temps et les ressources, y compris ceux des Premières nations, requis pour parvenir à ces résultats.

Réponse du Ministère. Affaires indiennes et du Nord Canada explorera comment il pourrait améliorer la gestion du temps et des ressources consacrés à l'entreprise, en portant une attention particulière aux délais et aux résultats. Le Ministère essaiera de faire en sorte que les négociations soient davantage axées sur les résultats et centrera ses efforts sur les tables de négociation qui ont le plus de chance de progresser.

Le succès du Ministère — du moins pour certains de ces engagements — dépendra en partie de la participation des autres parties au processus. Une meilleure gestion du processus des traités est dans l'intérêt de toutes les parties et permettra aux Premières nations et aux gouvernements concernés d'atteindre leurs objectifs plus rapidement et à moindre coût.

Rapports au Parlement

Le Parlement n'est pas suffisamment informé

7.76 Nous nous attendions à ce que les rapports d'Affaires indiennes et du Nord Canada concernant la négociation des traités de la Colombie-Britannique soient équilibrés, transparents et faciles à comprendre. C'est principalement par le truchement du rapport ministériel sur les plans et priorités et du rapport ministériel sur le rendement que le Parlement est informé du processus des traités de la Colombie-Britannique. Les rapports annuels de la Commission des traités de la Colombie-Britannique sont aussi déposés au Parlement. Nous ne les avons cependant pas vérifiés.

7.77 Nous avons constaté que le Ministère ne donnait pas suffisamment d'information au Parlement sur les coûts engagés par le gouvernement fédéral dans le processus des traités de la Colombie-Britannique ni sur les progrès réalisés. Nous avons constaté que l'information fournie au Parlement sur les résultats obtenus ainsi que les entraves et les obstacles aux progrès dans la négociation des traités en Colombie-Britannique n'était pas équilibrée, transparente ou facile à comprendre.

7.78 Par exemple, les progrès accomplis vers l'atteinte d'étapes clés sont communiqués pour certaines tables de négociation. Toutefois, le fait que bon nombre de tables de négociation soient au point mort n'est pas mentionné, ce qui laisse à penser que les négociations se poursuivent à toutes les tables. Même si certains rapports contiennent de l'information concernant divers obstacles aux progrès dans les négociations, ils ne contiennent que peu de renseignements sur la mesure dans laquelle ces obstacles nuisent à l'atteinte des résultats escomptés et sur la façon dont ils influent sur les attentes. Les résultats

attendus ne sont pas toujours définis, et lorsqu'ils le sont, les réalisations ne sont pas comparées aux attentes, ce qui rend difficile toute évaluation du rendement.

7.79 Compte tenu de l'importance que le gouvernement du Canada accorde au processus des traités de la Colombie-Britannique ainsi que des crédits importants que le Parlement est appelé à approuver à cette fin, celui-ci devrait être mieux informé.

7.80 Recommandation. Affaires indiennes et du Nord Canada devrait fournir au Parlement une information plus claire sur les résultats attendus par le gouvernement fédéral en précisant les échéanciers, les résultats obtenus, l'étendue de la participation des Premières nations ainsi que les coûts afférents. Lorsque les résultats sont inférieurs aux attentes, il faudrait fournir des explications et, s'il y a lieu, corriger les attentes.

Réponse du Ministère. Bien que les systèmes de rapport actuels d'Affaires indiennes et du Nord Canada soient conformes aux exigences réglementaires et stratégiques du gouvernement fédéral et que les rapports annuels que la Commission des traités de la Colombie-Britannique dépose devant le Parlement à chaque automne constituent une bonne source d'information, le Ministère convient que l'importance et le coût du processus des traités de la Colombie-Britannique justifient une plus grande ouverture et un plus grand degré de détail du dispositif de rapport.

Conclusion

7.81 Les procédures et processus en place pour gérer la participation du gouvernement fédéral au processus des traités de la Colombie-Britannique ne suffisent pas pour permettre à Affaires indiennes et du Nord Canada d'évaluer le temps et les ressources nécessaires pour mener efficacement les négociations. Les ressources investies jusqu'ici dans le processus des traités de la Colombie-Britannique ainsi que les procédures et processus associés n'ont pas permis d'atteindre les objectifs stratégiques clés du gouvernement, et aucun traité n'a encore été signé. En outre, plusieurs problèmes qui freinent la progression des négociations ne sont pas réglés.

7.82 Le processus fédéral de délégation pour la négociation des traités assure que les mandats correspondent aux autorisations pertinentes. Toutefois, il s'agit d'un processus complexe, et les divergences entre

ministères fédéraux au sujet de certains aspects des mandats peuvent freiner le rythme des négociations avec les Premières nations. De plus, il y a parfois discordance entre la jurisprudence et la position du gouvernement fédéral, pour qui la négociation des traités est de nature politique.

7.83 La haute direction et le gouvernement ne sont pas suffisamment ou convenablement informés du coût et des progrès des négociations. Le Parlement n'est pas bien informé en ce qui concerne les résultats de la participation du gouvernement du Canada au processus des traités de la Colombie-Britannique.

Réponse globale du Ministère. Affaires indiennes et du Nord Canada est d'accord et prendra des mesures concernant les recommandations de la vérificatrice générale sur les quatre aspects suivants : politiques; consultation et aménagement; gestion du processus; structures de rapport. Le Ministère espère ainsi améliorer le processus des traités de la Colombie-Britannique, processus qui, malgré les difficultés, a réalisé des progrès tangibles et devrait bientôt conduire à l'établissement d'accords définitifs. Ainsi que le souligne le rapport de la vérificatrice générale, l'élimination de l'incertitude engendrée par les revendications territoriales qui restent en suspens en Colombie-Britannique est une question qui intéresse le pays tout entier.

Les négociations se sont révélées plus complexes et laborieuses que ne l'avait prévu le Ministère, du fait des nombreuses tables à gérer et de la difficulté des enjeux concernés. Il n'empêche — comme l'a maintes fois réitéré la Cour suprême du Canada — que les gouvernements ont l'obligation de trouver un moyen de concilier les deux impératifs que sont la souveraineté de la Couronne et les droits ancestraux autochtones pré-existants. Selon la Cour suprême, la voie négociée est le meilleur moyen de concilier ces deux nécessités.

La voie judiciaire ne saurait que résoudre en partie les questions de droits ancestraux et de titre autochtone qui restent en litige. La conclusion de conventions sectorielles avec les Premières nations est un pas dans la bonne direction, mais ce dispositif ne saurait remplacer l'établissement de traités en bonne et due forme, comme ceux qui existent dans d'autres régions du pays. Les traités sont peut-être un objectif plus difficile, mais le processus de négociation qu'ils impliquent, notamment en Colombie-Britannique, a permis de faire beaucoup de progrès sur le plan du développement des capacités et de la réduction des risques de conflits et de litiges, et il a permis de sensibiliser les résidents de la province à l'importance des problèmes auxquels sont confrontées les Premières nations et à la nécessité de

forger avec celles-ci un nouveau type de relation et de nouveaux partenariats.

En tant que l'une des trois parties à un processus de négociation qui se veut volontaire plutôt que coercitif, le gouvernement fédéral ne peut garantir les résultats obtenus à chacune des tables de négociation en cours. Toutefois, plusieurs tables sont près d'arriver à un accord définitif ou à une entente de principe. C'est un progrès qui devrait donner une nouvelle impulsion aux autres tables de négociation.

À propos de la vérification

Objectifs

La vérification avait pour objectifs de déterminer si :

- le gouvernement fédéral a des procédures et des méthodes de gestion efficaces et efficientes ainsi que des ressources suffisantes pour réaliser ses objectifs stratégiques au moyen du processus des traités de la Colombie-Britannique;
- le processus fédéral de délégation assure la concordance des mandats avec les autorisations pertinentes;
- de l'information suffisante et appropriée concernant le coût et les progrès des négociations est fournie à la haute direction, au gouvernement et au Parlement.

Étendue, méthode et critères

Affaires indiennes et du Nord Canada dirige la participation du gouvernement fédéral à la négociation des traités de la Colombie-Britannique avec les Premières nations et la province de la Colombie-Britannique.

La vérification portait principalement sur les processus et les méthodes de gestion ainsi que sur les ressources que le gouvernement fédéral consacre à la négociation des traités en Colombie-Britannique. Notre vérification s'est concentrée sur les activités du Ministère concernant la négociation de ces traités, ainsi que sur les résultats de ces activités. Nous nous sommes aussi intéressés, lorsque c'était pertinent, à l'appui fourni par d'autres ministères fédéraux participant au processus.

L'équipe de vérification a rencontré des gestionnaires et des membres du personnel du Ministère, y compris des équipes de négociation fédérales, et elle a examiné des documents pertinents au bureau régional en Colombie-Britannique, y compris au Bureau fédéral de négociation des traités, et à l'administration centrale. L'équipe de vérification a également rencontré des responsables d'organismes centraux, de Pêches et Océans Canada et du ministère de la Justice Canada. Nous avons aussi examiné des dossiers de négociation fédéraux et des documents connexes pour 12 tables de négociation du processus des traités de la Colombie-Britannique. Nous nous sommes intéressés aux processus d'élaboration des politiques et des mandats de négociation à Affaires indiennes et du Nord Canada. Même si nous n'avons pas vérifié les activités des Premières nations ou de leurs organisations, nous avons recueilli leur point de vue sur les questions reliées au processus des traités de la Colombie-Britannique. L'équipe de vérification a aussi visité deux collectivités autochtones. Lors de ces visites, nous avons discuté avec des dirigeants politiques et des négociateurs. Nous avons également recueilli le point de vue du Sommet des Premières nations ainsi que de l'Union of B.C. Indian Chiefs et nous avons interrogé les commissaires de la Commission des traités de la Colombie-Britannique.

Nous nous attendions à ce que :

- Affaires indiennes et du Nord Canada se conforme à toutes les autorisations pertinentes et ait en place un cadre juridique de pouvoirs, de tâches et de fonctions pour la négociation des traités de même qu'un mécanisme ministériel pour cerner les questions de légalité et les secteurs où il pourrait y avoir absence de fondement juridique;

- le Ministère possède une fonction de politique stratégique et une capacité d'analyse permettant de prévoir les obstacles et de réagir de manière stratégique, ainsi qu'un processus d'élaboration des politiques fondé sur une analyse factuelle et une modélisation fiable tenant compte de la mise en œuvre et des questions opérationnelles;
- le Ministère s'assure que des pratiques et des structures de gestion sont en place pour appuyer la négociation rapide des traités;
- le Ministère se soit doté d'objectifs stratégiques mesurables clairement définis, qui correspondent à la vision stratégique et au mandat du Bureau fédéral de négociation des traités et du Ministère, ainsi que d'un énoncé clair des résultats attendus concernant cette priorité gouvernementale;
- le Ministère possède des ressources suffisantes pour permettre la négociation rapide des traités;
- le Ministère possède un plan détaillé de gestion des ressources humaines axé sur les résultats stratégiques visés par l'organisation;
- le Ministère recueille de l'information pertinente sur les résultats et s'en serve pour prendre des décisions à l'échelle de l'organisation;
- le Ministère présente des rapports publics équilibrés, transparents et faciles à comprendre.

Achèvement des travaux de vérification

Les travaux de vérification aux fins du présent chapitre ont été pour l'essentiel terminés le 9 juin 2006.

Travail de vérification connexe

Dans le chapitre « Suivi des recommandations formulées dans des rapports antérieurs » (chapitre 12 du Rapport de la vérificatrice générale du Canada déposé en décembre 2001), on peut consulter la section intitulée Affaires indiennes et du Nord Canada — Revendications territoriales globales (1998, chapitre 14). Les résultats de cette vérification ont été publiés en version originale dans le chapitre 14 du Rapport du vérificateur général du Canada de septembre 1998, intitulé « Affaires indiennes et du Nord Canada — Revendications territoriales globales ».

Équipe de vérification

Vérificateur général adjoint : Ronald Campbell

Directeur principal : Jerome Berthelette

Directeur : André Côté

Amy Begley

Rowan Betts

Mathieu Lefèvre

Kevin McGillivary

Charlene Taylor

Pour obtenir de l'information, veuillez joindre la Direction des communications en composant le 613 995-3708 ou le 1 888 761-5953 (sans frais).

Annexe Tableau des recommandations

Les recommandations formulées au chapitre 7 sont présentées ici sous forme de tableau. Le numéro du paragraphe où se trouve la recommandation apparaît en début de ligne. Les chiffres entre parenthèses correspondent au numéro des paragraphes où le sujet de la recommandation est abordé.

Recommandation	Réponse du Ministère
Cadre stratégique	
<p>7.52 Affaires indiennes et du Nord Canada, en collaboration avec d'autres ministères et organismes concernés, devrait élaborer un processus plus rapide et coordonné pour l'élaboration et l'examen continu de politiques en ce qui concerne sa participation aux négociations des traités en Colombie-Britannique. Ce processus d'examen permanent de la politique fédérale devrait prendre en compte les éléments suivants :</p> <ul style="list-style-type: none"> • les leçons tirées de la participation du Ministère au processus des traités de la Colombie-Britannique; • la jurisprudence concernant les droits ancestraux et le titre autochtone; • le fait que les Premières nations ont d'autres options; • les objectifs et priorités du gouvernement fédéral. <p>(7.36-7.51)</p>	<p>Affaires indiennes et du Nord Canada essaiera, de concert avec ses partenaires fédéraux, d'améliorer les processus internes utilisés actuellement pour l'élaboration de ses politiques, afin d'être plus sensible aux défis et aux opportunités stratégiques susceptibles de se présenter aux tables de négociation. L'élaboration des politiques continuera d'être informée par le contexte de chaque dossier de négociation et par l'évolution de la jurisprudence. Le gouvernement fédéral étudiera, de concert avec la Colombie-Britannique et le Sommet des Premières nations, les moyens d'accroître l'efficacité du processus au niveau des autorités responsables, c'est-à-dire au niveau politique et au niveau des groupes de travail, où s'opèrent les discussions des problèmes stratégiques et fonctionnels.</p>

Recommandation	Réponse du Ministère
<p>7.53 Affaires indiennes et du Nord Canada, en collaboration avec d'autres ministères et organismes fédéraux concernés et après consultation des Premières nations, devrait élaborer une politique permettant de s'acquitter de l'obligation qu'a le gouvernement fédéral de consulter les Premières nations et, s'il y a lieu, de tenir compte de leurs intérêts, tel qu'arrêté par la Cour suprême du Canada. (7.50)</p>	<p>Affaires indiennes et du Nord Canada continuera le travail entrepris concernant les mécanismes de consultation. Pour faire suite aux arrêts prononcés par la Cour suprême du Canada en 2004 dans les affaires <i>Haida</i> et <i>Taku River</i>, le Ministère et plusieurs autres ministères fédéraux ont décidé de se doter d'une politique de consultation et d'aménagement qui pourrait être appliquée de manière systématique à travers les régions et qui permettrait d'accroître le degré de coordination entre ministères. Des discussions préliminaires se sont tenues avec les représentants des Premières nations, des Inuits et des Métis, ainsi qu'avec les autorités provinciales et territoriales au sujet des mécanismes de fonctionnement d'une telle approche et du type de participation que souhaitent les divers intervenants.</p>
Processus de négociation	
<p>7.75 Affaires indiennes et du Nord Canada devrait améliorer sa gestion des négociations en vue de la signature de traités en précisant davantage les résultats à atteindre à chaque table ainsi que le temps et les ressources, y compris ceux des Premières nations, requis pour parvenir à ces résultats. (7.54-7.74)</p>	<p>Affaires indiennes et du Nord Canada explorera comment il pourrait améliorer la gestion du temps et des ressources consacrés à l'entreprise, en portant une attention particulière aux délais et aux résultats. Le Ministère essaiera de faire en sorte que les négociations soient davantage axées sur les résultats et centrera ses efforts sur les tables de négociation qui ont le plus de chance de progresser.</p> <p>Le succès du Ministère — du moins pour certains de ces engagements — dépendra en partie de la participation des autres parties au processus. Une meilleure gestion du processus des traités est dans l'intérêt de toutes les parties et permettra aux Premières nations et aux gouvernements concernés d'atteindre leurs objectifs plus rapidement et à moindre coût.</p>
Rapports au Parlement	
<p>7.80 Affaires indiennes et du Nord Canada devrait fournir au Parlement une information plus claire sur les résultats attendus par le gouvernement fédéral en précisant les échéanciers, les résultats obtenus, l'étendue de la participation des Premières nations ainsi que les coûts afférents. Lorsque les résultats sont inférieurs aux attentes, il faudrait fournir des explications et, s'il y a lieu, corriger les attentes. (7.76-7.79)</p>	<p>Bien que les systèmes de rapport actuels d'Affaires indiennes et du Nord Canada soient conformes aux exigences réglementaires et stratégiques du gouvernement fédéral et que les rapports annuels que la Commission des traités de la Colombie-Britannique dépose devant le Parlement à chaque automne constituent une bonne source d'information, le Ministère convient que l'importance et le coût du processus des traités de la Colombie-Britannique justifient une plus grande ouverture et un plus grand degré de détail du dispositif de rapport.</p>

Réponse globale du Ministère

Affaires indiennes et du Nord Canada est d'accord et prendra des mesures concernant les recommandations de la vérificatrice générale sur les quatre aspects suivants : politiques; consultation et aménagement; gestion du processus; structures de rapport. Le Ministère espère ainsi améliorer le processus des traités de la Colombie-Britannique, processus qui, malgré les difficultés, a réalisé des progrès tangibles et devrait bientôt conduire à l'établissement d'accords définitifs. Ainsi que le souligne le rapport de la vérificatrice générale, l'élimination de l'incertitude engendrée par les revendications territoriales qui restent en suspens en Colombie-Britannique est une question qui intéresse le pays tout entier.

Les négociations se sont révélées plus complexes et laborieuses que ne l'avait prévu le Ministère, du fait des nombreuses tables à gérer et de la difficulté des enjeux concernés. Il n'empêche — comme l'a maintes fois réitéré la Cour suprême du Canada — que les gouvernements ont l'obligation de trouver un moyen de concilier les deux impératifs que sont la souveraineté de la Couronne et les droits ancestraux autochtones pré-existants. Selon la Cour suprême, la voie négociée est le meilleur moyen de concilier ces deux nécessités.

La voie judiciaire ne saurait que résoudre en partie les questions de droits ancestraux et de titre autochtone qui restent en litige. La conclusion de conventions sectorielles avec les Premières nations est un pas dans la bonne direction, mais ce dispositif ne saurait remplacer l'établissement de traités en bonne et due forme, comme ceux qui existent dans d'autres régions du pays. Les traités sont peut-être un objectif plus difficile, mais le processus de négociation qu'ils impliquent, notamment en Colombie-Britannique, a permis de faire beaucoup de progrès sur le plan du développement des capacités et de la réduction des risques de conflits et de litiges, et il a permis de sensibiliser les résidents de la province à l'importance des problèmes auxquels sont confrontées les Premières nations et à la nécessité de forger avec celles-ci un nouveau type de relation et de nouveaux partenariats.

En tant que l'une des trois parties à un processus de négociation qui se veut volontaire plutôt que coercitif, le gouvernement fédéral ne peut garantir les résultats obtenus à chacune des tables de négociation en cours. Toutefois, plusieurs tables sont près d'arriver à un accord définitif ou à une entente de principe. C'est un progrès qui devrait donner une nouvelle impulsion aux autres tables de négociation.

Rapport de la vérificatrice générale du Canada à la Chambre des communes — Novembre 2006

Table des matières principale

Questions d'une importance particulière — 2006

Points saillants — Chapitres 1 à 12

Annexes

Le système de gestion des dépenses du gouvernement fédéral : tour d'horizon

- | | |
|--------------------|---|
| Chapitre 1 | Le système de gestion des dépenses au centre du gouvernement |
| Chapitre 2 | Le système de gestion des dépenses dans les ministères |
| Chapitre 3 | Les grands projets de technologies de l'information |
| Chapitre 4 | La bonne conduite des affaires publiques : les organismes de sécurité publique et de protection civile |
| Chapitre 5 | La réinstallation des membres des Forces canadiennes, de la GRC et de la fonction publique fédérale |
| Chapitre 6 | La Sécurité de la vieillesse — Ressources humaines et Développement social Canada et Service Canada |
| Chapitre 7 | La participation du gouvernement fédéral au processus des traités de la Colombie-Britannique — Affaires indiennes et du Nord Canada |
| Chapitre 8 | L'affectation des fonds aux programmes de réglementation — Santé Canada |
| Chapitre 9 | L'administration des régimes de retraite et d'assurances — Gendarmerie royale du Canada |
| Chapitre 10 | L'attribution et la gestion d'un contrat relatif aux services de santé — Travaux publics et Services gouvernementaux Canada et Santé Canada |
| Chapitre 11 | La protection des fonds publics — Bureau de l'enquêteur correctionnel |
| Chapitre 12 | Le rôle des membres du conseil d'administration nommés par le gouvernement fédéral — Technologies du développement durable Canada |

