

2007



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

OCTOBRE

Chapitre 3
La Convention définitive des Inuvialuit



Bureau du vérificateur général du Canada

Le Rapport d'octobre 2007 de la vérificatrice générale du Canada comporte des questions d'une importance particulière, les points saillants des chapitres, des annexes ainsi que sept chapitres. La table des matières principale du Rapport 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 2007

N° de catalogue FA1-2007/3-3F

ISBN 978-0-662-07350-5



Chapitre

3

La Convention définitive des Inuvialuit

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

Points saillants	1
Introduction	5
Revendications territoriales et développement du Nord	5
Convention définitive des Inuvialuit	6
Objet de la vérification	8
Observations et recommandations	9
Respect des obligations fédérales	9
Les obligations relatives au transfert de capitaux, à la création de parcs et au transfert de terres sont respectées	9
Aucun processus n'a été instauré en vue de l'échange de terres	10
Les organisations fédérales n'ont pas respecté les obligations de la Convention en matière de contrats	13
L'examen des mesures économiques n'a pas eu de suite	19
Les organisations fédérales s'acquittent de leurs obligations au chapitre de l'environnement et de la faune	20
Mise en œuvre de la Convention par le gouvernement fédéral	24
Il n'y a pas d'approche stratégique pour exécuter les obligations fédérales	24
L'atteinte des buts énoncés ne fait pas l'objet d'une surveillance	28
Conclusion	30
À propos de la vérification	32
Annexe	
Tableau des recommandations	34



La Convention définitive des Inuvialuit

Points saillants

Objet En 1984, après dix ans de négociations, le gouvernement fédéral et les Inuvialuit (les Inuits de l'Arctique de l'Ouest) ont signé la Convention définitive des Inuvialuit (la Convention). Aux termes de celle-ci, les Inuvialuit ont obtenu quelque 91 000 kilomètres carrés de terres et un paiement total de près de 170 millions de dollars; en contrepartie, ils ont renoncé à 335 000 kilomètres carrés des terres qu'ils revendiquaient initialement. La Convention reflète les principes suivants, formulés par les Inuvialuit et reconnus par le Canada : permettre aux Inuvialuit d'être des participants à part entière de la société et de l'économie du Nord canadien et du pays; protéger et préserver la faune, l'environnement et la productivité biologique de l'Arctique; sauvegarder l'identité culturelle et les valeurs des Inuvialuit au sein d'une société nordique en évolution.

La Convention impose une série d'obligations aux parties en vue de réaliser ces principes. Les obligations qui incombent au gouvernement fédéral reviennent à divers ministères fédéraux, dont Affaires indiennes et du Nord Canada (AINC), le principal ministère responsable. Nous avons examiné dans quelle mesure chaque ministère s'est acquitté de certaines de ses obligations particulières, au titre de la Convention, relativement à l'économie, à l'environnement et à la conservation de la faune. Nous avons aussi analysé les mesures prises par AINC pour s'assurer que les obligations fédérales sont respectées et pour déterminer, suivre et communiquer les progrès accomplis dans la réalisation des principes de la Convention.

Notre vérification a porté également sur les mesures prises par Environnement Canada, l'Agence Parcs Canada, Pêches et Océans Canada ainsi que Travaux publics et Services gouvernementaux Canada pour respecter leurs obligations en vertu de la Convention.

Pertinence Les ententes sur les revendications territoriales sont essentielles au développement du Nord canadien. À l'instar des autres ententes sur les revendications territoriales globales, la Convention définitive des Inuvialuit est protégée par la Constitution. Il s'agit de la première entente sur des revendications territoriales globales conclue au nord

du 60^e parallèle et de la troisième entente du genre seulement au Canada. Elle a inspiré les 18 ententes subséquentes sur les revendications territoriales et a eu des répercussions sur leurs bénéficiaires.

Les efforts que déploie le gouvernement fédéral pour honorer ses obligations aux termes de la Convention ont une incidence cruciale sur ses relations avec les Inuvialuit. Il est en outre probable que ces efforts influencent la perception qu'ont les autres groupes autochtones négociant une entente sur les revendications territoriales à l'égard de la crédibilité du gouvernement.

Constatations

- Bien que la Convention définitive des Inuvialuit soit protégée par la Constitution, le gouvernement fédéral n'a pas respecté certaines de ses principales obligations, dans bien des cas parce qu'il n'a pas établi les processus et les modalités nécessaires ou n'a pas assigné à des responsables les diverses mesures à prendre. Signalons par exemple qu'aucun processus n'a encore été instauré pour supprimer les charges (restrictions à l'utilisation), tel que stipulé dans la Convention, restrictions qui s'appliquent à 13 parcelles de terre des Inuvialuit. Sans ces restrictions, les Inuvialuit auraient le contrôle et l'usage de ces parcelles. Certaines de ces restrictions auraient dû être levées il y a plus de dix ans. Par ailleurs, en 1984, AINC a par erreur transféré aux Inuvialuit des terres sur lesquelles se trouvent des infrastructures municipales appartenant au gouvernement des Territoires du Nord-Ouest ainsi que des terres qui appartenaient à Transports Canada. Le Ministère n'a pas encore fait le nécessaire pour les échanger contre d'autres terres.
- Les organisations fédérales n'ont pas respecté certaines de leurs obligations en matière de contrats aux termes de la Convention. Pendant plus de dix ans, les politiques gouvernementales sur les contrats n'ont pas tenu compte de la nécessité d'informer les Inuvialuit des contrats fédéraux visant les activités dans la région désignée des Inuvialuit (la région désignée). Les organisations négligent toujours de surveiller leurs pratiques en matière de contrats dans la région désignée et ne peuvent donner l'assurance que les obligations aux termes de la Convention sont respectées.
- Certaines des obligations découlant de la Convention sont respectées ou sont en voie de l'être. Par exemple, Environnement Canada, Pêches et Océans Canada ainsi que l'Agence Parcs Canada ont mené des recherches et des activités de surveillance concernant les ressources fauniques et halieutiques, en étroite consultation avec les Inuvialuit. Des organisations fédérales ont participé aux organes

de cogestion créés en application de la Convention et ont donné sur demande des avis aux comités, conseils et bureau d'examen environnemental.

- Vingt-trois ans après l'entrée en vigueur de la Convention, AINC n'a toujours pas adopté de stratégie pour en assurer la mise en œuvre. Il n'a jamais recensé systématiquement les obligations fédérales prévues par la Convention, pas plus qu'il n'a déterminé quels ministères fédéraux seraient responsables des différentes obligations. Il n'a pas élaboré de plan pour garantir le respect des obligations fédérales. Le Ministère n'a pas d'approche stratégique pour définir et exécuter les obligations du Canada, et ne surveille pas la façon dont ce dernier s'acquitte de ces obligations.
- Malgré qu'il se soit souvent engagé à le faire, AINC n'a pas encore donné suite aux constatations de l'examen obligatoire des mesures économiques prévues aux termes de la Convention, mené en 2001. L'examen a permis de constater que l'économie de la région désignée ne s'était pas améliorée depuis la signature de la Convention, que les objectifs des mesures économiques n'avaient pas été atteints et que les Inuvialuit accusaient du retard par rapport à leurs voisins du Nord.
- Affaires indiennes et du Nord Canada, en tant que responsable principal au gouvernement fédéral, n'a pris aucune mesure pour assurer la surveillance des progrès accomplis dans la réalisation des principes de la Convention. En fait, ses représentants estiment que cette responsabilité n'incombe pas au Ministère. Celui-ci n'a pas établi d'indicateurs de rendement et n'a pas de vue d'ensemble des progrès effectués pour atteindre les trois objectifs fondamentaux de la Convention.

Réaction des organisations. Les organisations fédérales que nous avons vérifiées ont accepté toutes nos recommandations. Leurs réponses, qui sont publiées à la suite de nos recommandations dans le chapitre, comprennent les mesures qu'ils sont en train de prendre ou qu'ils comptent prendre.

Introduction

Revendications territoriales et développement du Nord

3.1 En 1973, la Cour suprême du Canada a rendu une décision dans l'affaire *R. c. Calder* confirmant que les Autochtones possèdent un titre de propriété ancestral sur les terres qu'ils occupaient et utilisaient traditionnellement. Les droits ancestraux et les droits issus de traités ont été reconnus et confirmés dans l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982*. Puisque les ententes sur les revendications territoriales globales constituent une forme de traité, elles sont protégées par la Constitution.

3.2 Toujours en 1973, le prix mondial du pétrole a grimpé en flèche et le Canada a multiplié les efforts pour trouver de nouvelles sources d'approvisionnement énergétique au pays. Les préoccupations des Autochtones à savoir qui aurait voix au chapitre en matière d'exploration et de construction de pipelines dans le Nord ont entraîné la tenue d'audiences, présidées par le juge Thomas Berger de la Cour suprême de la Colombie-Britannique. Dans son rapport publié en 1977 à la suite de ces audiences, le juge Berger a fait valoir l'importance pour le gouvernement du Canada de régler les revendications territoriales avant de développer le Nord.

3.3 Selon Affaires indiennes et du Nord Canada (AINC), les revendications territoriales globales reposent sur l'affirmation de droits ancestraux et du titre autochtone sur des terres qui n'ont jamais été visées par un traité ou un autre acte juridique. Les ententes sur les revendications territoriales visent à procurer une certitude à toutes les parties et à clarifier les droits des groupes autochtones sur les terres et les ressources, de manière à faciliter l'autosuffisance des Autochtones et la croissance économique de leurs collectivités. Dans les ententes sur les revendications territoriales globales, les droits des demandeurs autochtones sont déterminés en fonction de l'utilisation et de l'occupation traditionnelles des terres (droits et titre autochtones). Dans le cadre de ces ententes, les demandeurs obtiennent des droits déterminés, des indemnités et d'autres avantages en échange de la renonciation à la revendication du titre ancestral sur l'ensemble ou une partie des terres en question.

3.4 Les ententes modernes sur les revendications territoriales globales comportent de nombreuses dispositions et sont complexes. Elles prévoient généralement le transfert de terres et l'octroi d'un règlement en espèces au groupe autochtone en cause, alors que celui-ci renonce à

revendiquer ses droits sur d'autres terres ou intérêts à l'extérieur de la région désignée. Les ententes abordent parfois des questions telles que la façon dont la région désignée sera gérée, la participation des demandeurs au développement ainsi que le contrôle de ces derniers sur ce développement, de même que les rôles, responsabilités et obligations de chaque partie. Certaines obligations supposent la prise de mesures ponctuelles précises, tandis que d'autres exigent la modification de processus, comme les examens environnementaux, et des pratiques fédérales liées à la passation des contrats.

3.5 Les ententes sur les revendications territoriales ne visent pas à mettre un terme aux relations entre les gouvernements et les groupes autochtones, mais bien à les changer. AINC a signé 21 ententes sur les revendications territoriales globales depuis 1975, dont la mise en œuvre est assurée par quelque 25 employés. Le Ministère dispose également de personnel additionnel pour appuyer, au besoin, l'observation d'obligations particulières.

Convention définitive des Inuvialuit

3.6 Les revendications territoriales des Inuvialuit (les Inuits de l'Arctique de l'Ouest) ont commencé en 1974. Après la signature de la convention de principe en 1978, les négociations entre les Inuvialuit et le gouvernement fédéral se sont poursuivies jusqu'à la signature de la Convention définitive des Inuvialuit (la Convention) il y a 23 ans, en 1984. Il s'agissait à l'époque de la première entente sur des revendications territoriales globales conclue au nord du 60^e parallèle et de la troisième entente du genre seulement au Canada.

3.7 Le premier article de la Convention énonce les trois principes suivants :

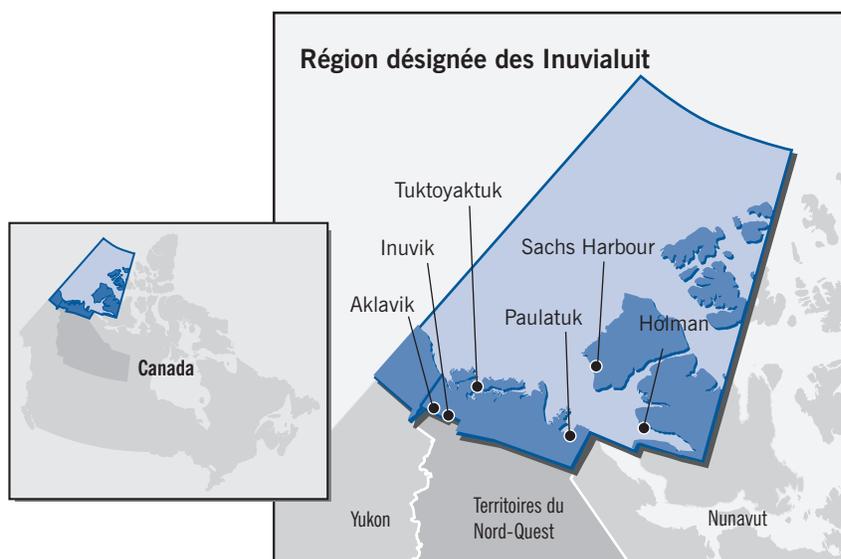
- sauvegarder l'identité culturelle et les valeurs des Inuvialuit au sein d'une société nordique en voie d'évolution;
- permettre aux Inuvialuit d'être des participants à part entière de la société ainsi que de l'économie nordique et nationale;
- protéger et préserver la faune, l'environnement et la productivité biologique de l'Arctique.

3.8 La Convention a conféré aux Inuvialuit, outre un paiement total de près de 170 millions de dollars, les titres de propriété relatifs à environ 91 000 kilomètres carrés de terres dans la région désignée des Inuvialuit (la région désignée), comme le montre la pièce 3.1. En contrepartie, les Inuvialuit ont renoncé à revendiquer un territoire de 335 000 kilomètres carrés qui faisait partie de leurs revendications initiales.

3.9 La Convention prévoyait des transferts fédéraux de 152 millions de dollars au cours des 14 premières années après l'entrée en vigueur de la Convention, de même qu'un fonds de promotion économique de 10 millions de dollars et un fonds de développement social de 7,5 millions de dollars. Par ailleurs, les mesures économiques de la Convention donnent aux Inuvialuit divers droits relativement aux contrats du gouvernement fédéral dans la région désignée. La Convention accorde aussi aux Inuvialuit des sièges au sein d'organismes chargés de l'examen des répercussions environnementales et de conseils consultatifs de gestion de la faune, et elle impose de nombreuses obligations à ses signataires.

3.10 La Convention a entraîné des changements directs et permanents dans les méthodes et les processus de gestion de la région désignée. Une des dispositions prévoyait la création de la Société régionale inuvialuit et de ses filiales, à qui les fonds fédéraux ont été transférés. Détenu par les Inuvialuit, cette société a pris beaucoup d'importance au sein des Territoires du Nord-Ouest et au-delà. Selon AINC, on comptait environ 3 400 bénéficiaires de la Convention en 2004. Aux termes de la Convention, tous les Inuvialuit âgés de plus de 18 ans reçoivent des paiements établis en fonction des bénéfices d'exploitation de la Société. Chaque collectivité inuvialuit possède sa société communautaire; ensemble, ces sociétés contrôlent la Société régionale inuvialuit.

Pièce 3.1 Région désignée des Inuvialuit



3.11 Un autre volet important de la Convention touche la création de comités, conseils et bureaux de cogestion qui sont responsables de l'étude des répercussions environnementales des projets proposés, des examens environnementaux, de la gestion de la pêche et de la prestation de conseils relativement à la faune. Pris collectivement, ils comprennent un nombre égal de représentants des Inuvialuit et du gouvernement fédéral et, dans certains cas, des gouvernements territoriaux touchés. Par l'entremise de ces comités, conseils et bureaux, les Inuvialuit participent directement au contrôle des activités de développement et de conservation dans la région désignée.

Objet de la vérification

3.12 Nous avons examiné la façon dont le gouvernement fédéral s'est acquitté des obligations qui lui incombent en vertu de la Convention définitive des Inuvialuit. Plus particulièrement, nous nous sommes penchés sur les mesures prises par le gouvernement fédéral pour satisfaire à un certain nombre d'obligations fédérales particulières. Nous avons également examiné la façon dont AINC, en tant que responsable principal au fédéral, a prévu, mené et surveillé l'exécution des obligations du Canada selon la Convention. Finalement, nous avons évalué la mesure dans laquelle AINC a surveillé la réalisation des principes de la Convention et a produit des rapports à ce sujet, et la façon dont il l'a fait.

3.13 Notre vérification a également porté sur l'Agence Parcs Canada, Pêches et Océans Canada, Environnement Canada et Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, puisqu'ils ont des responsabilités précises aux termes de la Convention. Nous avons exclu de notre vérification les autres signataires et participants de la Convention, y compris les gouvernements du Yukon et des Territoires du Nord-Ouest, et la Société régionale inuvialuit et ses filiales.

3.14 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

Respect des obligations fédérales

3.15 La Convention définitive des Inuvialuit contient plus de 80 dispositions qui obligent le gouvernement fédéral à prendre certaines mesures ou à mener des activités données. Certaines de ces obligations sont précises et ponctuelles, comme le transfert de fonds dans un délai déterminé. Cependant, plus des trois quarts d'entre elles sont permanentes, telles que la participation régulière aux comités, conseils et bureaux. Notre vérification a porté sur les activités fédérales liées à 29 des obligations que nous avons jugées importantes pour le respect de la Convention par le Canada. Nous nous attendions à ce que les organisations fédérales aient recensé chacune de ces obligations, qu'elles en aient planifié l'exécution et qu'elles y aient donné suite. Nous avons analysé les dossiers et les registres de données, et nous avons rencontré des représentants de chacune des organisations vérifiées.

Les obligations relatives au transfert de capitaux, à la création de parcs et au transfert de terres sont respectées

3.16 Transfert de capitaux. L'une des plus importantes exigences de la Convention concerne le transfert de fonds fédéraux aux Inuvialuit. Nous avons constaté que, tel que prévu, AINC a versé les montants prescrits à la Société régionale inuvialuit conformément au calendrier établi dans la Convention. Celle-ci prévoyait une série de paiements échelonnés sur 14 ans, totalisant 152 millions de dollars. Elle prévoyait aussi un transfert fédéral de 10 millions de dollars pour l'établissement d'un fonds de promotion économique et un transfert de 7,5 millions de dollars pour la création d'un fonds de développement social.

3.17 Parcs nationaux. La création de parcs nationaux fait partie des dispositions importantes de la Convention liées au développement de la région désignée. Le Canada a créé trois parcs nationaux dans la région désignée, soit le parc national Ivvavik en 1984, le parc national Aulavik en 1992 et le parc national Tuktoyaktuk Nogait en 1996. L'Agence Parcs Canada a aussi créé le Site canadien des **pingos**, près de Tuktoyaktuk, en 1997. Ensemble, ces parcs couvrent une superficie de plus de 38 000 kilomètres carrés et comptent parmi les propriétés de l'Agence qui sont situées le plus au nord.

3.18 Transfert de terres dans la région désignée. Par la signature de la Convention définitive des Inuvialuit et l'adoption subséquente de la *Loi sur le règlement des revendications des Inuvialuit de la région ouest de l'Arctique* il y a 23 ans, en 1984, le Canada a officiellement constitué la

Pingo — Formation géologique naturelle causée par le gel du sol sous un lac qui s'est drainé.

région désignée des Inuvialuit, qui est située le long de la mer de Beaufort et s'étend de la frontière de l'Alaska jusqu'au Nunavut. Bien que certaines terres de ce secteur demeurent la propriété de la Couronne, quelque 91 000 kilomètres carrés de terres ont été transférés aux Inuvialuit lors de l'adoption de la *Loi*.

Aucun processus n'a été instauré en vue de l'échange de terres

3.19 Pour diverses raisons, le gouvernement fédéral tenait à conserver un certain nombre de parcelles de terre dans la région désignée. Dans le cas de deux parcelles particulières, le gouvernement fédéral est tenu, aux termes de la Convention, de les échanger contre d'autres terres. La Convention stipule également que le gouvernement fédéral doit remettre aux Inuvialuit les terres dont il cesse d'avoir besoin pour les usages qu'il en avait en octobre 1978.

3.20 Nous nous attendions à ce qu'AINC ait consulté les autres organisations fédérales ainsi que le gouvernement territorial pour recenser les structures fédérales et municipales sur les parcelles de terre qui devaient être transférées lors de la signature de la Convention. Nous nous attendions aussi à ce qu'AINC ait planifié la façon dont il allait échanger des terres contre les terres qu'ils souhaitait désigner des sites d'intérêt national. En outre, nous nous attendions à ce que le Ministère ait recensé les terres ne servant plus à la Couronne, pour les remettre sans tarder aux Inuvialuit.

3.21 Erreurs dans le transfert des terres. Le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest continue d'assumer toutes les responsabilités territoriales et municipales dans la région désignée. Il est demeuré propriétaire de biens comme les étangs d'eaux usées, les décharges de déchets solides et les stations de pompage d'eau. Ces lieux sont souvent situés juste à l'extérieur des frontières municipales. Divers ministères fédéraux possèdent également, pour différentes raisons, des biens dans la région désignée.

3.22 Nous avons constaté qu'AINC n'avait pas déterminé clairement les terres à transférer. Le Ministère n'a pas vérifié auprès des autres organisations fédérales ou du gouvernement territorial si tous leurs biens devaient être exclus du transfert de terres. En fait, bien qu'AINC ait exclu les municipalités proprement dites du transfert, il a inclus par inadvertance des terres sur lesquelles se trouvaient quelque 18 structures municipales appartenant au gouvernement territorial. AINC a aussi transféré par mégarde une portion de la piste de l'aéroport de Sachs Harbour, qui appartenait à Transports Canada. Ce ministère n'a pas été averti au préalable de ce transfert.

3.23 Vingt-trois ans après la signature de la Convention, AINC n'a toujours pas corrigé cette erreur. En 1991, le Ministère avait convenu de préciser quelles terres pourraient être remises aux Inuvialuit en contrepartie de la piste de l'aéroport de Sachs Harbour. Or, il a plutôt demandé aux Inuvialuit de trouver des terres pouvant servir à l'échange, sans fixer de critères de sélection avant 2002. Depuis, AINC a eu de nombreuses discussions sur les parcelles de terre à échanger en contrepartie de la piste, mais il n'a pas établi de processus permettant la recherche active de terres de remplacement. En conséquence, les discussions n'ont pas abouti. À la fin de notre vérification, ce dossier avait été soumis à l'arbitrage.

3.24 De plus, AINC n'a pris aucune mesure pour aider le gouvernement des territoires du Nord-Ouest à récupérer les terres sur lesquelles se trouvent des structures lui appartenant. Les Inuvialuit en sont venus à imposer des frais au gouvernement territorial pour l'utilisation des terres transférées par erreur par le Ministère. Pourtant, malgré les demandes répétées du gouvernement territorial, le Ministère a toujours refusé de l'aider à acquitter ces frais. À la fin de notre vérification, le gouvernement territorial avait entrepris d'échanger des terres avec les Inuvialuit sans le soutien du gouvernement fédéral.

3.25 Échange de terres en contrepartie d'une formation géologique de pingos. Lors de la signature de la Convention, le gouvernement fédéral souhaitait conserver deux parcelles de terre : Nelson Head, à l'extrémité sud de l'île de Banks, et une formation géologique unique de pingos près de Tuktoyaktuk. Le gouvernement fédéral avait l'intention d'établir des sites d'intérêt national à ces deux endroits. L'Agence Parcs Canada a ultérieurement décidé de ne pas créer de site à Nelson Head et a renoncé à cette parcelle. Le site canadien des pingos a, quant à lui, été constitué en 1997. Aux termes de la Convention, le Canada et les Inuvialuit devaient négocier un échange de terres.

3.26 Nous avons constaté qu'AINC n'avait pas établi de processus adéquat pour respecter son obligation, en vertu de la Convention, d'offrir des terres de remplacement convenant aux Inuvialuit. Le Ministère n'avait pas non plus établi de critères pour guider les Inuvialuit dans la sélection de ces terres. Dès 1987, les Inuvialuit ont demandé à entamer les négociations en vue de trouver des terres de remplacement, mais aucune discussion n'a eu lieu. À la fin de notre vérification, ce dossier avait été soumis à l'arbitrage.

3.27 Parcelles de terre des Inuvialuit utilisées par le gouvernement fédéral. Lors du transfert initial des titres de propriété aux Inuvialuit, certaines parcelles de terre étaient soumises à des restrictions, appelées

charges, de façon à pouvoir être utilisées à des fins précises par la Couronne et le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest jusqu'à ce qu'ils n'en aient plus besoin à ces fins. Ces parcelles de terre comprennent par exemple les stations du réseau d'alerte avancée (DEW) de la Défense nationale et les stations de recherche d'Environnement Canada. Elles sont désignées à l'annexe R de la Convention. Nous avons examiné le statut des 20 parcelles de terre réservées à l'usage du gouvernement fédéral il y a 23 ans, en 1984. Nous nous attendions à ce qu'AINC ait supervisé et coordonné les activités fédérales nécessaires pour que les terres n'étant plus requises soient remises aux Inuvialuit. Nous nous attendions également à ce que chaque parcelle qui n'était plus requise leur ait été remise.

3.28 Selon la documentation d'AINC, le gouvernement fédéral n'a plus besoin de 11 des 20 parcelles réservées au départ, ni de certaines portions de 2 autres parcelles. Entre 1986 et 2005, le gouvernement a cessé d'utiliser ces terres. Toutefois, 11 des 13 parcelles devaient être remises en état avant d'être transférées aux Inuvialuit. La documentation d'AINC sur l'état actuel de ces terres est incomplète et manque de cohérence, mais il semblerait que les 11 parcelles aient été assainies et que les 13 parcelles aient été préparées pour leur transfert aux Inuvialuit entre 1994 et 2005. Depuis, au moins trois de ces parcelles ont subi une détérioration et pourraient exiger d'autres travaux de remise en état.

3.29 Nous avons constaté qu'AINC n'a jamais établi de processus permettant aux organisations fédérales de remettre aux Inuvialuit les parcelles de terre énumérées à l'annexe R qui ne sont plus utilisées. Les agents responsables d'AINC ont proposé un processus aux organisations fédérales en 2003, mais aucune de celles qui détenaient des parcelles n'a répondu. Les agents d'AINC ne sont pas arrivés à s'entendre entre eux sur la façon de procéder, ni sur leurs rôles et responsabilités. En conséquence, alors que plus de dix ans se sont écoulés dans certains cas et malgré les demandes répétées des Inuvialuit, aucune des restrictions n'a été supprimée; les Inuvialuit ne contrôlent pas ces terres et ne peuvent pas les utiliser.

3.30 Recommandation. Affaires indiennes et du Nord Canada devrait élaborer et mettre en œuvre des processus clairs pour :

- garantir l'échange de terres en temps voulu aux termes de la Convention définitive des Inuvialuit;
- assurer le nettoyage des parcelles de terre qui sont énumérées à l'annexe R et dont le gouvernement fédéral n'a plus besoin ainsi que le transfert de leur contrôle.

Réponse du Ministère. AINC accepte cette recommandation.

- En ce qui concerne les échanges de terres, AINC documentera les processus exposés dans la Convention définitive des Inuvialuit, que l'on pourra utiliser dans d'autres échanges de terres; d'ici avril 2009 on recommandera des lignes directrices pour chaque étape du processus de manière à en assurer le caractère opportun.
- Pour ce qui est des terres énumérées à l'annexe R, AINC examinera le processus relatif à l'assainissement et à la remise du contrôle des parcelles de terres désignées à l'annexe R. Le Ministère apportera des changements en vue d'améliorer son efficacité d'ici le 1^{er} avril 2008, en se fondant sur les résultats de l'annulation des charges liées au titre de propriété sur Kittigazuit Bay. Cette mesure est déjà enclenchée.

Les organisations fédérales n'ont pas respecté les obligations de la Convention en matière de contrats

3.31 Aux termes de l'article 16 de la Convention, les organisations fédérales sont tenues d'aviser les Inuvialuit des contrats relatifs à des activités dans la région désignée des Inuvialuit, de leur octroyer tous les contrats soumis à des appels d'offres lorsqu'ils présentent la meilleure offre, et de leur accorder une part raisonnable des contrats attribués sans appel d'offres s'ils peuvent fournir les biens et services à des conditions raisonnables. La Convention oblige aussi les organisations fédérales à fournir aux Inuvialuit, en priorité, des possibilités économiques dans les parcs nationaux et le site canadien situés dans la région désignée. Ces dispositions relatives aux contrats devaient grandement contribuer à faire en sorte que les Inuvialuit deviennent des participants à part entière de l'économie du Nord canadien et s'intègrent à la société canadienne.

3.32 Nous nous attendions à ce qu'AINC, en tant que responsable principal de la Convention, et Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (TPSGC), à titre d'autorité contractante pour la plupart des contrats fédéraux examinés, aient recensé les obligations à ce chapitre, aient prévu la façon de les respecter et y aient donné suite. Nous avons examiné si AINC avait fait preuve de leadership quant à l'exécution de ces obligations. Nous avons aussi étudié les contrats passés par TPSGC en tant qu'autorité contractante pour déterminer si les dispositions de la Convention relatives aux contrats avaient été respectées.

3.33 Nous nous attendions à ce qu'AINC, TPSGC, l'Agence Parcs Canada, Pêches et Océans Canada et Environnement Canada soient

en mesure de prouver qu'ils respectaient les obligations de la Convention relatives aux contrats, même si celle-ci ne les oblige pas expressément à le faire. Nous avons demandé à ces cinq organisations de confirmer qu'elles surveillaient le respect de leurs obligations.

3.34 Information des organisations fédérales au sujet de leurs obligations. Nous n'avons trouvé aucun élément de preuve indiquant qu'AINC ait informé les autres organisations fédérales de ces dispositions, entre la signature de la Convention en 1984 et 1990. Cette année-là, le sous-ministre d'AINC a envoyé une lettre à ses collègues sous-ministres pour leur faire part des mesures économiques prévues dans la Convention. Nous n'avons pas trouvé de preuves que des réunions ou activités aient eu lieu par la suite afin de mettre en œuvre ces dispositions.

3.35 En 1993, les Inuvialuit ont lancé une procédure d'arbitrage contre la Défense nationale et AINC, invoquant que ces ministères avaient omis de les inviter à soumissionner pour deux contrats attribués par TPSGC pour l'assainissement d'un grand nombre d'anciennes stations du réseau d'alerte avancée, dont six sont situées dans la région désignée. Dans une décision rendue en 1994, la Commission d'arbitrage a confirmé la position des Inuvialuit voulant que cette omission contrevenait à l'article 16 de la Convention, et a fait remarquer que le représentant de TPSGC ne connaissait pas les obligations du Ministère en vertu de cet article quand le contrat en question avait été attribué et que, mis à part AINC, les ministères ne savaient à peu près rien de ces obligations.

3.36 Par suite de cette décision, des modifications ont été apportées en 1995 à la politique sur les marchés du Conseil du Trésor, afin d'y incorporer expressément les dispositions de la Convention exigeant que les Inuvialuit soient informés des contrats et que des contrats leur soient attribués. La politique recommandait aussi que les autorités contractantes obtiennent une liste à jour des entreprises inuvialuit. Depuis l'élaboration de cette politique, TPSGC a révisé les directives données aux agents responsables des achats et leur a demandé de se reporter à la politique sur les marchés du Conseil du Trésor.

3.37 Information des Inuvialuit au sujet des contrats. Nous avons cherché à évaluer la mesure dans laquelle TPSGC informait les Inuvialuit des contrats à venir dans la région désignée. Nous avons constaté que le Ministère assure le suivi des contrats qui sont liés à des ententes sur des revendications territoriales en général, mais qu'il n'a pas de moyen systématique — automatisé ou manuel — pour déterminer à quelle entente en particulier se rattache chaque contrat.

3.38 À l'aide d'un outil de recherche automatisé, les représentants du Ministère ont recensé pour nous 2 704 dossiers qui touchaient des ententes sur les revendications territoriales ou qui concernaient des contrats réservés aux entreprises autochtones. Parmi ces dossiers, ils ont été en mesure de repérer manuellement 49 contrats qui étaient assujettis à la Convention. Selon les représentants du Ministère, ces 49 contrats représentaient la totalité des contrats touchant la région désignée.

3.39 Pour vérifier cette information, nous avons choisi huit autres contrats attribués par TPSGC pour des activités qui, selon nous, étaient susceptibles d'être visées par la Convention. Nous avons demandé aux représentants du Ministère de confirmer si ces huit contrats étaient bien visés par la Convention et, le cas échéant, si les Inuvialuit avaient été informés de l'attribution de ces contrats. Nous avons constaté que six de ces huit contrats étaient effectivement visés par la Convention. Nous avons conclu qu'en l'absence d'un mécanisme permettant de surveiller systématiquement les contrats qui sont visés par la Convention, le Ministère n'a pas été en mesure de repérer tous les contrats dont les Inuvialuit auraient dû être informés.

3.40 Les Inuvialuit avaient été informés de certains des contrats à venir dans la région désignée, mais non de tous. Sur les 49 contrats que le Ministère nous a fournis au départ pour notre examen, les Inuvialuit avaient été informés de 46. Sur les six autres contrats que nous avons repérés par la suite et qui visaient la région désignée, les Inuvialuit avaient été informés de cinq. Nous avons constaté que le Ministère avait avisé les Inuvialuit de la plupart des contrats que nous avons examinés. Cependant, étant donné que le Ministère n'a pu déterminer le nombre total de contrats qui touchaient la région désignée, nous n'avons pu en arriver à une conclusion quant à la mesure dans laquelle TPSGC respecte les exigences de la Convention.

3.41 Attribution des contrats. La Convention oblige les organisations fédérales à attribuer aux Inuvialuit tous les contrats soumis à un appel d'offres s'ils présentent la meilleure offre. Nous avons voulu déterminer si TPSGC surveille les contrats soumis à un appel d'offres qu'il attribue aux Inuvialuit et s'il peut, par conséquent, prouver qu'il s'acquitte de cette obligation. Nous avons constaté que le Ministère s'appuie plutôt sur la politique de passation des marchés du gouvernement, selon laquelle les contrats sont attribués au soumissionnaire conforme offrant le meilleur rapport qualité-prix. Il surveille les activités de passation des contrats en général, mais ne vérifie pas si les Inuvialuit obtiennent ou non les contrats accordés par appels d'offres. À notre avis, si le Ministère obtenait une liste des

entreprises inuvialuit, comme le recommande la politique sur les marchés du Conseil du Trésor, cela l'aiderait à déterminer la proportion de contrats attribués aux Inuvialuit. Or le Ministère n'a pas obtenu de telle liste.

3.42 La Convention oblige aussi les organisations fédérales à attribuer aux Inuvialuit une part raisonnable des contrats qui touchent la région désignée mais qui ne sont pas accordés par appels d'offres, si les Inuvialuit peuvent fournir les biens et services à des conditions raisonnables. Nous nous attendions à ce qu'AINC, en tant que ministère responsable de l'application de la Convention, ait défini l'expression « part raisonnable » et que les organisations fédérales aient veillé à ce que les contrats attribués sans appel d'offres dans la région désignée soient accordés conformément à cette définition. Bien qu'il se soit penché sur la question, AINC n'a pas défini l'expression « part raisonnable ». Faute de définir cette expression et d'assurer le suivi des activités relatives aux contrats, AINC ne peut, au nom du gouvernement fédéral, démontrer la mesure dans laquelle les contrats fédéraux attribués dans la région désignée favorisent l'atteinte des objectifs économiques de la Convention.

3.43 Obligation relative aux contrats pour les parcs nationaux.

Nous avons aussi voulu évaluer si l'Agence Parcs Canada accordait en priorité aux Inuvialuit les contrats touchant les parcs nationaux et le site canadien situés dans la région désignée, comme l'exige la Convention. Nous avons constaté que l'Agence Parcs Canada ne tient pas de dossiers suffisamment détaillés pour prouver qu'elle remplit cette obligation. Nous n'avons donc pu déterminer la mesure dans laquelle cette obligation est respectée.

3.44 Surveillance des obligations relatives aux contrats. En fait, les cinq organisations fédérales visées par notre vérification (Affaires indiennes et du Nord Canada, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, l'Agence Parcs Canada, Pêches et Océans Canada et Environnement Canada) nous ont indiqué qu'elles ne disposaient pas de moyen systématique pour déterminer si les Inuvialuit étaient avisés des contrats dans la région désignée et pour suivre l'attribution de ces contrats. Nous n'avons donc pu obtenir l'assurance que ces organisations respectaient leurs obligations en matière de contrats aux termes de la Convention. Les représentants du Secrétariat du Conseil du Trésor nous ont informés qu'ils ont lancé une initiative pour améliorer, entre autres, la surveillance des obligations du gouvernement fédéral en matière de contrats qui sont prévues dans les ententes sur les revendications territoriales globales ainsi que l'information communiquée à ce sujet.

3.45 Recommandation. Affaires indiennes et du Nord Canada devrait communiquer clairement aux organisations fédérales les obligations en matière de contrats du gouvernement du Canada aux termes de la Convention définitive des Inuvialuit. Le Ministère devrait aussi définir l'expression « part raisonnable » énoncée dans la Convention. Il devrait également donner aux organisations fédérales une orientation sur la façon de respecter leurs obligations à ce chapitre en attribuant aux Inuvialuit une part raisonnable des contrats accordés sans appel d'offres qui touchent la région désignée.

Réponse du Ministère. AINC accepte cette recommandation. D'ici mars 2008, le Ministère terminera les travaux entrepris avec Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, le Secrétariat du Conseil du Trésor et l'École de la fonction publique du Canada concernant l'élaboration d'un module de formation sur les ententes sur les revendications territoriales globales à l'intention de tous les agents d'approvisionnement fédéraux. Assumant un rôle de leadership, AINC travaillera avec les signataires et le ministère de la Justice Canada en vue de définir l'expression « part raisonnable » d'ici le mois de décembre 2007. Le Ministère partagera ensuite cette définition avec des organisations fédérales afin qu'elles soient guidées dans l'exécution de leurs responsabilités à l'égard des approvisionnements au sein du gouvernement fédéral.

3.46 Recommandation. Affaires indiennes et du Nord Canada, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, l'Agence Parcs Canada, Pêches et Océans Canada et Environnement Canada devraient, de concert avec le Secrétariat du Conseil du Trésor, mettre au point des systèmes et des méthodes leur permettant d'établir s'ils respectent les dispositions de la Convention définitive des Inuvialuit relativement aux contrats, ou améliorer les méthodes et systèmes existants. Pour assurer le respect de ces dispositions, les systèmes et méthodes devraient permettre de surveiller les activités suivantes de chaque organisation fédérale :

- l'envoi aux Inuvialuit d'avis sur les contrats relatifs aux activités dans la région désignée;
- l'attribution aux Inuvialuit de tous les contrats soumis à un appel d'offres qui portent sur des activités dans la région désignée, si les Inuvialuit présentent la meilleure offre;
- l'attribution aux Inuvialuit d'une part raisonnable des contrats accordés sans appel d'offres qui portent sur des activités dans la région désignée, si les Inuvialuit peuvent fournir les biens et services à des conditions raisonnables;

- l'attribution, en priorité, aux Inuvialuit des contrats portant sur des activités dans les parcs nationaux et le site canadien situés dans la région désignée.

Réponse des organisations. Les organisations acceptent cette recommandation. En collaboration avec le Secrétariat du Conseil du Trésor et Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, Affaires indiennes et du Nord Canada fournira aux ministères des conseils sur le niveau de surveillance requis pour assurer le respect des dispositions en matière de passation de marchés qui sont incluses dans la Convention et dans les ententes similaires et qui sont reflétées dans les exigences en matière de politique du Conseil du Trésor.

Il est important de souligner que le Secrétariat du Conseil du Trésor a mis sur pied un groupe de travail interministériel qui aura pour mandat de préparer une modification à la Politique sur les marchés du Conseil du Trésor. Cette modification visera à remanier le processus d'approvisionnement du gouvernement dans le contexte des ententes sur les revendications territoriales globales. Elle visera à éclaircir les responsabilités des ministères en ce qui a trait aux exigences liées à la surveillance et à la production de rapports concernant les activités d'approvisionnement de la Couronne dans les régions assujetties aux ententes sur les revendications territoriales globales, y compris la Convention définitive des Inuvialuit.

Il convient de souligner que les ministères disposent de systèmes pour surveiller le respect des dispositions particulières de leurs contrats et qu'ils reconnaissent la nécessité d'assurer la surveillance des obligations contractuelles découlant des ententes. À cette fin, Affaires indiennes et du Nord Canada, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, l'Agence Parcs Canada, Pêches et Océans Canada et Environnement Canada prendront des mesures pour élaborer ou renforcer, au besoin, les systèmes et procédures afin d'assurer le respect de toute nouvelle exigence en matière de surveillance et de production de rapports que le Conseil du Trésor pourrait établir, et cela dans l'année suivant l'adoption de ces exigences.

En outre, les cinq organisations soumises à la vérification verront à bien prendre en compte cette recommandation au moment d'examiner et, au besoin, d'améliorer les procédures et systèmes existants pour assurer la surveillance de la passation de marchés avec les Inuvialuit qui ne sont pas assujettis au processus d'appel d'offres public, lorsque ceux-ci sont raisonnablement en mesure de fournir les biens et services requis. On a déjà entrepris le travail d'intégration aux processus fédéraux d'approvisionnement de dispositions relatives à la passation

de marchés dans les parcs nationaux. On poursuivra ce travail de manière à recueillir la même information dans le cas des autres ententes sur les revendications territoriales globales.

On donnera suite à cette recommandation d'ici mars 2009.

L'examen des mesures économiques n'a pas eu de suite

3.47 L'une des dispositions de la Convention exigeait qu'AINC et les Inuvialuit procèdent en 2000 à un examen de l'efficacité de l'article de la Convention portant sur les mesures économiques. Cet examen devait ensuite se répéter tous les cinq ans jusqu'à ce que le gouvernement fédéral soit d'avis que les objectifs économiques ont été convenablement atteints. Nous nous attendions à ce qu'AINC ait effectué au moins un examen, qu'il ait cerné les problèmes, qu'il ait élaboré et pris des mesures afin de les régler et qu'il ait réalisé un deuxième examen, au besoin.

3.48 En 2001, AINC a réalisé un examen conjoint des mesures économiques avec les Inuvialuit et le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest. Cet examen a montré que l'économie de la région désignée ne s'était pas améliorée depuis la signature de la Convention, que les objectifs des mesures économiques n'avaient pas été atteints et que les Inuvialuit accusaient du retard par rapport à leurs voisins du Nord. L'examen donne à penser que cette situation nuira à l'économie de la région désignée à l'avenir. Il indique par ailleurs que le Canada et les Inuvialuit ne partagent pas la même vision quant à leurs responsabilités et à leurs rôles respectifs. En effet, selon l'examen, les Inuvialuit croient que ces mesures ont pour but de créer un partenariat de collaboration dynamique, tandis que le Canada met l'accent sur des obligations précises et clairement déterminées.

3.49 L'examen a fait ressortir qu'on n'avait pas utilisé le cadre d'évaluation économique élaboré par AINC en 1994, ce qui a entraîné un manque de données significatives sur le rendement. L'examen a en outre établi qu'il fallait recueillir de l'information sur le rendement économique et assurer un suivi régulier des progrès.

3.50 Après avoir attendu pendant 17 mois la réponse d'AINC ou la prise de mesures par le Ministère, la Société régionale inuvialuit a proposé 26 recommandations pour faire suite à l'examen économique. Plusieurs mois plus tard, AINC a répondu aux Inuvialuit et accepté de mettre en œuvre quatre de leurs recommandations, dont l'adoption d'un cadre d'évaluation économique. AINC a aussi convenu

d'examiner huit autres recommandations, notamment la prise de mesures pour combler les lacunes en matière de données.

3.51 Nous avons constaté qu'AINC n'a donné suite à aucun de ces engagements. Les progrès réalisés à l'égard des objectifs économiques de la Convention n'ont pas fait l'objet d'un suivi, que ce soit avant ou après l'examen de 2001. En 2004, le ministre s'est engagé à établir un plan d'action quinquennal afin de régler les points soulevés lors de l'examen de 2001. À la fin de notre vérification, aucun progrès n'avait été enregistré à ce chapitre.

3.52 Nous avons en outre constaté que, bien que la Convention exige que le Ministère et les Inuvialuit réalisent un tel examen tous les cinq ans jusqu'à ce que les objectifs économiques soient atteints, AINC n'a pris aucune mesure pour entreprendre un autre examen économique. Les représentants d'AINC nous ont expliqué que la Société régionale inuvialuit ne souhaitait pas que le Ministère réalise un autre examen avant d'avoir pris au moins quelques mesures pour donner suite au premier.

3.53 Recommandation. Affaires indiennes et du Nord Canada devrait s'acquitter de ses responsabilités en ce qui concerne l'examen économique. À cette fin, le Ministère devrait :

- évaluer les raisons de l'absence de progrès constatée lors du premier examen;
- prendre des mesures pour donner suite à cet examen;
- diriger une évaluation conjointe des mesures économiques tous les cinq ans, jusqu'à ce que les objectifs économiques aient été atteints, comme l'exige la Convention définitive des Inuvialuit.

Réponse du Ministère. AINC accepte cette recommandation. Un groupe de travail sur les mesures économiques a été créé en février 2007. Par l'entremise de ce groupe de travail, AINC réalisera des évaluations de la capacité des collectivités et des possibilités économiques, et déterminera d'ici mars 2009 les motifs de l'absence de progrès. À l'heure actuelle, on prévoit avoir terminé le deuxième examen quinquennal des mesures économiques en 2010.

Les organisations fédérales s'acquittent de leurs obligations au chapitre de l'environnement et de la faune

3.54 Plus de la moitié des obligations du gouvernement fédéral aux termes de la Convention sont liées au principe de la conservation de la faune et de la protection de l'environnement, la plupart comportant

des engagements permanents. Nous nous attendions à ce qu'Environnement Canada, Pêches et Océans Canada, l'Agence Parcs Canada et Affaires indiennes et du Nord Canada se soient acquittés de leur obligation de participer à des comités, à des conseils et au Bureau d'examen des répercussions environnementales. Nous nous attendions aussi à ce qu'ils partagent leur expertise sur demande et qu'ils dotent les postes fédéraux en temps opportun. Nous nous attendions en outre à ce que l'Agence Parcs Canada respecte ses obligations en matière de gestion des parcs nationaux et du site canadien des pingos.

3.55 Nous avons examiné le soutien accordé par le gouvernement fédéral à ces comités et conseils et au Bureau, ainsi que la coordination fédérale du processus d'examen prévu dans la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*. Nous avons évalué le processus de nomination fédérale à l'appui des comités et conseils et du Bureau. Par contre, nous ne nous sommes pas penchés sur les activités que réalisent les comités, les conseils et le Bureau, ni sur les activités menées en vertu de *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*.

3.56 Étude des répercussions environnementales. Un comité et un bureau d'examen ont été constitués sous le régime de la Convention en vue d'examiner les répercussions environnementales de la plupart des aménagements proposés, depuis le projet de gazoduc du Mackenzie jusqu'à la réalisation de films commerciaux sur les grizzlis et les caribous dans le parc national Ivvavik. Le Comité d'étude des répercussions environnementales étudie les répercussions sur l'environnement et la faune de tous les projets d'aménagement proposés dans la région désignée. S'il établit qu'un projet doit faire l'objet d'une évaluation environnementale complète, le Comité d'étude peut renvoyer le dossier au Bureau d'examen des répercussions environnementales, également constitué sous le régime de la Convention. Le Comité d'étude et le Bureau d'examen comprennent tous deux un nombre égal de représentants des Inuvialuit et du gouvernement fédéral.

3.57 Nous avons constaté que, comme prévu, Environnement Canada, Pêches et Océans Canada, Affaires indiennes et du Nord Canada, et l'Agence Parcs Canada ont collaboré activement avec le Comité et le Bureau d'examen, et leur ont fourni des conseils sur demande. En outre, le gouvernement fédéral a coordonné les évaluations environnementales réalisées en vertu de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* avec les évaluations environnementales effectuées par le Bureau d'examen.

3.58 Conseils consultatifs de la gestion de la faune. La Convention prévoit également la création de deux conseils consultatifs de la gestion de la faune, soit un pour le Versant nord, au Yukon, et l'autre pour les terres de la région désignée situées dans les Territoires du Nord-Ouest. Ces conseils sont chargés de formuler des avis concernant l'état de la faune et de l'habitat naturel dans la région désignée. Nous avons constaté que les fonctionnaires fédéraux collaborent activement avec ces conseils et leur accordent leur soutien.

Le Conseil consultatif de la gestion de la faune (Versant nord)

Cette étude de cas illustre l'étroite collaboration qu'entretiennent le gouvernement fédéral et le Conseil consultatif de la gestion de la faune (Versant nord) en vue d'assurer une saine gestion de la faune sur le Versant nord, dans le territoire du Yukon.

Les organisations fédérales collaborent avec les conseils consultatifs de la gestion de la faune constitués en vertu de la Convention et leur offrent leur soutien. Les conseils consultatifs aident à gérer la faune de la région désignée de manière à en promouvoir la conservation tout en accordant l'importance voulue aux droits de prise des Inuvialuit.

Le grizzli représente depuis toujours une part importante des prises à des fins de subsistance des Inuvialuit. La Convention reconnaît l'importance d'équilibrer ces droits de prise avec le principe de la conservation. Au cours des dix dernières années, les habitants du Versant nord ont signalé une hausse de la population d'ours. Les gouvernements territoriaux et l'Agence Parcs Canada ont mené divers projets de recherche sur les grizzlis sur le Versant nord et dans les environs, mais aucune grande étude de population n'avait été réalisée dans ce secteur depuis 1975.

En 2004, par suite d'une recommandation du Conseil consultatif de la gestion de la faune (Versant nord), le gouvernement du Yukon (ministère de l'Environnement), en collaboration avec l'Agence Parcs Canada et le Comité de chasseurs et de trappeurs d'Aklavik, a lancé une étude sur la population de grizzlis sur le Versant nord au Yukon. Ce projet de collaboration de six ans produit des données qui permettront d'élaborer un programme de surveillance à long terme des grizzlis sur le Versant nord. Ce programme permettra de mieux comprendre les répercussions de l'activité humaine et des autres changements sur la taille de la population de grizzlis, les comportements de ces ours et leurs déplacements.

3.59 Comité mixte de gestion de la pêche. En vertu de l'article 14 de la Convention, Pêches et Océans Canada doit participer au Comité mixte de gestion de la pêche constitué en vertu de la Convention. L'une des responsabilités de ce comité est de surveiller les prises de mammifères marins à des fins de subsistance et de recommander des quotas au ministre des Pêches et des Océans. Nous nous attendions à ce que le Ministère ait participé aux activités du Comité mixte de gestion de la pêche et qu'il ait établi des quotas en suivant les principes de conservation, après avoir consulté les Inuvialuit.

3.60 Nous avons constaté que le Ministère a assisté régulièrement aux réunions du Comité mixte de gestion de la pêche et qu'il a participé

aux travaux sur le terrain. Nous avons aussi constaté que Pêches et Océans Canada, l'Agence Parcs Canada et Environnement Canada ont tenu d'étroites consultations avec le Comité mixte de gestion de la pêche. Pêches et Océans Canada a établi des programmes de surveillance alliant expertise scientifique et connaissances traditionnelles. Ces consultations ont permis de confirmer que, dans la plupart des cas, les mammifères marins abondent dans la région désignée; c'est pourquoi des quotas sont rarement établis.

Pêches et Océans Canada met à profit les connaissances traditionnelles dans la gestion du milieu marin

Depuis le début des années 1980, Pêches et Océans Canada surveille les prises traditionnelles de bélugas des Inuvialuit à des fins de subsistance. À l'époque, les fonctionnaires du Ministère s'inquiétaient de la taille de la population de bélugas dans la mer de Beaufort et envisageaient d'instaurer un système de quotas pour gérer le stock.

Les chasseurs inuvialuit jugeaient que le Ministère estimait mal la taille de la population. Par suite de l'établissement, en 1986, du Comité mixte de gestion de la pêche sous le régime de la Convention, le Ministère a collaboré avec ce comité afin d'élaborer et de mettre en place un plan communautaire de gestion du béluga au lieu d'un système de quotas.

Le Plan de gestion du béluga de la mer de Beaufort a été ratifié en 1991. Aux termes de ce plan, le Ministère a participé aux programmes de surveillance communautaires et intégré les connaissances traditionnelles à ses programmes de recherche. En 1992, le plus vaste inventaire aérien jamais réalisé par le Ministère a permis de confirmer l'existence de grandes concentrations de bélugas dans la baie de Kugmallit, dans l'estuaire du Mackenzie, ainsi qu'au large de la péninsule de Tuktoyaktuk.

Dans le cadre de leur participation à ce comité de cogestion, les scientifiques de Pêches et Océans Canada collaborent avec les chasseurs inuvialuit afin d'assurer la gestion du béluga. Une étude montre que les prises de bélugas par les Inuvialuit ont fortement augmenté, et les études scientifiques du Ministère confirment que la population n'a pas diminué. Il importe aussi de mentionner que Pêches et Océans Canada intègre désormais régulièrement les connaissances traditionnelles des Inuvialuit à ses activités de gestion des poissons et des mammifères marins dans la région désignée.

3.61 Nomination des membres des organismes de cogestion.

Il appartient à Affaires indiennes et du Nord Canada, à Pêches et Océans Canada et à Environnement Canada de recommander la nomination de 12 des membres et présidents des 5 organismes de cogestion constitués en vertu de la Convention. Les membres sont nommés pour un mandat de trois ans. Nous avons vérifié si les ministères recommandaient ces nominations en temps opportun, de sorte que les postes fédéraux ne demeurent pas vacants.

3.62 Nous avons constaté que, depuis la création de ces organismes de cogestion, le gouvernement fédéral a été appelé à faire plus de 60 nominations ou renominations. Douze d'entre elles ont été

différées, dont sept au cours des trois dernières années. En 20 ans, des postes ont été vacants durant plus de 130 mois au total pour l'ensemble des organismes et des postes. Nous avons toutefois constaté que les retards étaient souvent dus au fait qu'il fallait attendre la nomination par le ministre ou le gouverneur en conseil et non la recommandation des fonctionnaires. Ces retards ont quelquefois empêché les organismes de cogestion d'atteindre le quorum lors des réunions. Les membres de ces organismes se sont dits inquiets de ce que ces retards compromettent leur capacité de prendre les décisions appropriées en temps opportun au sujet des aménagements proposés.

3.63 Conservation de la faune et emploi des Inuvialuit dans les parcs nationaux. Certaines dispositions de la Convention visent à préserver les populations et l'habitat fauniques dans les parcs nationaux. Nous avons constaté que ces dispositions étaient respectées. Nous avons aussi constaté que l'Agence Parcs Canada a consulté régulièrement les Inuvialuit, mis à profit leurs connaissances traditionnelles et embauché des aînés pour offrir des visites guidées dans les parcs.

3.64 En vertu de la Convention, l'Agence Parcs Canada est par ailleurs tenue de former les Inuvialuit afin qu'ils aient les compétences requises pour travailler dans les parcs. Elle doit également veiller à ce qu'au moins la moitié des employés des parcs de la région désignée soient des Inuvialuit. L'Agence nous a fourni une liste des activités de formation offertes aux employés autochtones de la région désignée, ainsi que des données sur l'emploi au cours des cinq dernières années, qui permettent de croire qu'elle s'acquitte de ces obligations.

Mise en œuvre de la Convention par le gouvernement fédéral

Il n'y a pas d'approche stratégique pour exécuter les obligations fédérales

3.65 La Convention étant protégée par la Constitution, il importe que le gouvernement du Canada adopte et suive une approche stratégique ciblée afin de s'acquitter de ses obligations en vertu de la Convention. Cette approche stratégique s'avère essentielle non seulement dans les rapports du Canada avec les Inuvialuit, mais aussi pour la crédibilité du gouvernement dans la négociation d'autres ententes sur les revendications territoriales. Nous avons remarqué, que depuis l'entrée en vigueur de la Convention en 1984, le Canada a conclu 18 autres ententes visant des revendications territoriales. À la signature de la Convention, le gouvernement a confié à AINC la responsabilité d'en coordonner la mise en œuvre. Le Ministère s'est alors engagé à veiller à ce que le Canada honore ses obligations ainsi qu'à surveiller ses propres activités et celles des autres organisations fédérales et à produire des rapports à ce sujet.

3.66 Nous avons examiné les processus de gestion utilisés par AINC pour assurer la mise en œuvre de la Convention. Nous nous attendions à ce que le Ministère ait recensé chacune des dispositions comportant des obligations pour le gouvernement fédéral. Nous nous attendions aussi à ce qu'il ait désigné, pour chacune de ces obligations, l'organisation fédérale responsable du respect de l'obligation et qu'il l'ait avisé de sa responsabilité. Enfin, nous nous attendions à ce qu'il ait surveillé l'exécution des diverses obligations et qu'il ait rendu compte des progrès réalisés à cet égard.

3.67 Nous avons demandé à AINC de nous fournir la liste des obligations fédérales. Nous avons également dressé notre propre liste en nous fondant sur la Convention. Nous avons demandé à AINC d'indiquer quelles organisations fédérales étaient responsables des différentes obligations et de préciser les activités du Ministère qui visent l'exécution des obligations fédérales. Nous avons passé en revue les rapports annuels au Parlement portant sur la Convention et les dossiers pertinents d'Affaires indiennes et du Nord Canada, de Pêches et Océans Canada, d'Environnement Canada, de l'Agence Parcs Canada et de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada. Nous avons analysé les comptes rendus des réunions du Comité de coordination de la mise en œuvre de la Convention et des rencontres interministérielles. Enfin, nous avons rencontré des représentants de chacune de ces organisations fédérales.

3.68 Recensement des obligations fédérales. Nous avons constaté qu'AINC n'avait pas déterminé de façon officielle les obligations relevant du Canada, ni les organisations fédérales responsables de leur exécution. À notre demande, AINC a précisé les obligations du gouvernement fédéral et indiqué les organisations fédérales responsables. Le Ministère a déclaré assumer l'entière responsabilité de près de la moitié des obligations fédérales. Les autres relèvent d'au moins une autre organisation fédérale, souvent en association avec AINC. Le Ministère n'avait pas informé officiellement les autres organisations de ces responsabilités.

3.69 AINC a plutôt établi une liste de 28 mesures prioritaires dont toutes les parties étaient responsables, par exemple l'établissement d'un bureau d'inscription chargé d'identifier les bénéficiaires et la création de divers organismes de cogestion, comme l'exige la Convention. Au cours des 20 dernières années, AINC s'est penché sur diverses questions, mais n'a jamais déterminé de façon systématique quelles étaient les obligations du Canada en vertu de la Convention.

3.70 Exécution des obligations fédérales. La plupart des ententes modernes visant des revendications territoriales globales prévoient expressément l'élaboration d'un plan de mise en œuvre. Ce plan énumère généralement les mesures à prendre, les responsables de ces mesures, la façon de les mettre en œuvre ainsi que les modalités de suivi et de reddition de comptes. En 1986, AINC a modifié sa politique sur les revendications territoriales globales afin d'exiger expressément la préparation d'un plan de mise en œuvre pour toutes les ententes subséquentes. Il est vrai que la Convention est antérieure à cette politique, mais le ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien et les représentants du Ministère s'étaient engagés envers les Inuvialuit et le Conseil du Trésor à élaborer un plan pour assurer la mise en œuvre de la Convention. Bien qu'un tel plan ne garantisse en rien une mise en œuvre réussie, nous nous attendions à ce qu'AINC ait coordonné l'élaboration d'un plan de mise en œuvre de la Convention, à tout le moins en ce qui concerne l'exécution des obligations fédérales.

3.71 Comme nous l'avons mentionné, au cours des premières années après la signature de la Convention, le Ministère a axé ses efforts sur la mise en œuvre de 28 mesures prioritaires dont toutes les parties étaient responsables. Après avoir appliqué bon nombre de ces mesures au cours des premières années, AINC a accordé moins d'attention à la mise en œuvre de la Convention. Ses activités étaient plutôt réalisées en réponse aux diverses préoccupations soulevées par les Inuvialuit.

3.72 En 1986, le ministre a signé avec les Inuvialuit une entente de mise en œuvre distincte, qui a donné lieu à la création du Comité de coordination de la mise en œuvre. Celui-ci s'est réuni à huit reprises entre 1986 et 1988, puis a cessé ses activités. En l'absence d'une structure officielle pour l'examen des questions associées à la mise en œuvre, certaines des préoccupations des Inuvialuit ont été portées au niveau politique ou soumises à un comité d'arbitrage avant d'être réglées. D'autres questions ont fait l'objet de nombreuses discussions pendant dix ans, sans qu'on arrive à un règlement.

3.73 Un nouveau comité de coordination de la mise en œuvre a été créé en mai 1999. Depuis, il s'est réuni environ deux fois par année afin d'examiner diverses questions liées à la mise en œuvre et d'autres préoccupations des Inuvialuit. Nous avons constaté que, depuis 1999, les membres du Comité se sont penchés sur 25 questions lors de ces réunions, y compris la nomination des membres des organismes de cogestion, la nécessité de dépolluer les lieux contaminés et les acquisitions du gouvernement fédéral. Bien que les discussions aient donné lieu à certaines mesures et mises à jour, la plupart des questions restent à l'ordre du jour.

3.74 Nous avons constaté qu'AINC n'a pas encore établi de plan pour exécuter les obligations fédérales découlant de la Convention. Un tel plan, comme tout plan de mise en œuvre, permettrait d'établir les échéanciers et les mesures à prendre, et de déterminer les parties responsables de chaque obligation fédérale. En l'absence d'un tel plan, AINC n'a pas pris les mesures qui s'imposaient, par exemple élaborer un processus pour assurer la dépollution des terres énumérées à l'annexe R et les remettre aux Inuvialuit (voir le paragraphe 3.29).

3.75 Compte rendu des progrès. Nous avons constaté qu'AINC n'assure pas le suivi des progrès réalisés à l'égard des obligations et qu'il ne produit pas de rapports à ce sujet. Depuis 1988, le Ministère publie un rapport annuel sur la mise en œuvre, à la suite de la recommandation du Comité permanent des comptes publics. Ce rapport énumère les activités des participants fédéraux et des autres signataires en ce qui touche la Convention, mais il ne décrit pas le lien entre ces activités et les obligations des signataires. Ainsi, AINC ne rend pas compte de la mesure dans laquelle ces obligations sont respectées. En outre, à la fin de notre vérification, le Ministère n'avait toujours pas publié de rapport pour les exercices 2004-2005 et 2005-2006.

3.76 Recommandation. Affaires indiennes et du Nord Canada devrait élaborer une approche stratégique en vue d'assurer l'exécution des obligations du Canada aux termes de la Convention définitive des Inuvialuit. Dans le cadre de cette approche, le Ministère devrait à tout le moins :

- recenser chacune des obligations du Canada et déterminer les organisations fédérales qui en sont responsables, et informer clairement ces organisations de leurs responsabilités respectives;
- élaborer un plan d'exécution des obligations fédérales;
- assurer un suivi régulier du respect des obligations du Canada et en rendre compte aux autres signataires.

Réponse du Ministère. AINC accepte cette recommandation. D'ici mars 2008, AINC élaborera une stratégie qui lui permettra de communiquer efficacement les engagements du gouvernement aux organisations fédérales. Le Ministère élaborera un cadre de gestion axé sur les résultats en vue de la mise en œuvre des engagements pris par le gouvernement en collaboration avec les institutions fédérales concernées, d'ici l'automne 2008. AINC suivra également de près les progrès réalisés par le Canada relativement à ses engagements envers d'autres signataires et en fera le compte rendu lors des rencontres du

Comité de coordination de la mise en œuvre de la Convention définitive des Inuvialuit.

L'atteinte des buts énoncés ne fait pas l'objet d'une surveillance

3.77 Le premier article de la Convention énonce les trois principes suivants, qui constituent les objectifs fondamentaux formulés par les Inuvialuit et reconnus par le Canada :

- sauvegarder l'identité culturelle et les valeurs des Inuvialuit au sein d'une société nordique en voie d'évolution;
- permettre aux Inuvialuit d'être des participants à part entière de la société ainsi que de l'économie nordique et nationale;
- protéger et préserver la faune, l'environnement et la productivité biologique de l'Arctique.

3.78 Ces principes sont conformes aux objectifs établis dans bon nombre des ententes plus récentes concernant des revendications territoriales. Ils sont également conformes aux objectifs d'AINC, qui sont de veiller à ce que les peuples autochtones jouissent d'une qualité de vie comparable à celles des autres Canadiens et d'aider ces peuples à réaliser leurs aspirations économiques et sociales, à savoir assurer la santé et la durabilité de leurs collectivités. En outre, le Secrétariat du Conseil du Trésor encourage depuis plus de 15 ans les organisations fédérales à élaborer et à utiliser des indicateurs permettant d'informer le Parlement et le public des résultats des dépenses gouvernementales.

3.79 En 1984, lors de la signature de la Convention, le gouvernement fédéral a confié à AINC le mandat de coordonner la mise en œuvre, tandis que les autres organisations fédérales devaient s'acquitter des obligations liées à leurs portefeuilles respectifs. Dans ce contexte, nous nous attendions à ce qu'AINC ait coordonné les modalités de l'évaluation des progrès, qu'il ait assuré le suivi de ces progrès et qu'il ait communiqué de l'information sur la réalisation des principes. Ce faisant, le Ministère aurait pu non seulement établir si la Convention atteignait les objectifs fixés, mais aussi mieux déterminer la façon de structurer les futures ententes sur les revendications territoriales.

3.80 Nous avons analysé les dossiers tenus depuis 1984 par AINC au sujet de la Convention. Nous avons aussi examiné les dossiers de Pêches et Océans Canada, d'Environnement Canada et de l'Agence Parcs Canada. Nous avons rencontré des représentants de ces organisations et obtenu des données et des documents auprès de chacune d'elles. En outre, nous avons rencontré des membres des organismes de cogestion établis aux termes de la Convention,

notamment des représentants du gouvernement des Territoires du Nord-Ouest et des Inuvialuit.

3.81 Lors de notre vérification du Programme des affaires du Nord d'AINC en 1990 (voir le chapitre 19, « Le Programme des affaires du Nord », du Rapport du vérificateur général de 1990), nous avons fait remarquer que le Ministère n'avait pas surveillé le respect du principe de la Convention concernant l'économie. Nous avons alors recommandé à AINC d'établir un cadre afin d'évaluer la réussite de toutes les mesures socioéconomiques prises relativement aux ententes sur les revendications territoriales globales. En 1994, AINC a élaboré un cadre d'évaluation économique afin de surveiller l'atteinte des objectifs économiques de la Convention. Nous avons toutefois constaté lors de la présente vérification que le Ministère n'a pas mis en application ce cadre d'évaluation (voir le paragraphe 3.49).

3.82 En 2003, nous avons vérifié le transfert de responsabilités fédérales aux habitants du Nord (voir le chapitre 8, « Affaires indiennes et du Nord Canada — Transfert des responsabilités fédérales à la population du Nord », du Rapport de la vérificatrice générale de 2003). Nous avons alors constaté que, dans l'exécution de ses obligations aux termes des deux ententes sur les revendications territoriales globales que nous avons examinées (Nunavut et Gwich'in), AINC s'était attaché à la lettre de ses obligations mais n'avait pas tenu compte de l'esprit ni de l'intention des ententes.

3.83 Nous avons constaté qu'AINC a adopté une position semblable en ce qui touche les principes de la Convention définitive des Inuvialuit. Le Ministère n'a pris aucune mesure afin d'élaborer des indicateurs de rendement ou d'évaluer les progrès accomplis dans la réalisation des principes de la Convention. Les représentants du Ministère décrivent ces principes comme étant les principes des Inuvialuit et non ceux auxquels le Canada souscrit. Ils soulignent que la Convention n'oblige aucunement le gouvernement fédéral à atteindre ces objectifs. Au contraire, ces représentants ont exprimé une réticence à surveiller les progrès accomplis et à en rendre compte, faisant valoir que cela reviendrait à reconnaître l'existence d'une obligation qui n'est pas énoncée dans la Convention. Le Ministère s'inquiète aussi du fait que, s'il faisait le suivi des progrès, on pourrait s'attendre à ce qu'il assume la responsabilité de la réalisation des principes en cause.

3.84 Le fait que le Ministère ne se soucie pas d'atteindre les objectifs de la Convention nous préoccupe. L'argument invoqué par les représentants du Ministère, à savoir que la Convention ne les oblige

aucunement à surveiller les progrès, nous préoccupe également. Cet argument suppose que le Ministère ne veut prendre que les mesures que la Convention l'oblige expressément à prendre. À notre avis, cette approche est contraire à la volonté du gouvernement fédéral d'assurer une bonne gestion pour obtenir de meilleurs résultats.

3.85 Recommandation. Affaires indiennes et du Nord Canada devrait, en collaboration avec les Inuvialuit et les gouvernements du Yukon et des Territoires du Nord-Ouest, élaborer des indicateurs de rendement pour mesurer les progrès accomplis dans la réalisation des principes de la Convention définitive des Inuvialuit. Le Ministère devrait aussi surveiller les résultats obtenus et les communiquer publiquement à tous les signataires.

Réponse du Ministère. AINC accepte cette recommandation. Le Ministère proposera des indicateurs de rendement à tous les signataires à l'occasion d'une prochaine réunion du Comité de coordination de la mise en œuvre, en vue de suivre les progrès et d'en rendre compte à compter du printemps 2008.

Conclusion

3.86 La Convention définitive des Inuvialuit est l'une des premières ententes modernes sur les revendications territoriales globales signées au Canada. Elle est entrée en vigueur il y a 23 ans.

3.87 Notre vérification avait pour objet d'examiner les efforts déployés par les organisations fédérales pour s'acquitter de leurs responsabilités aux termes de la Convention. Étant donné que celle-ci est protégée par la Constitution et qu'elle impose des obligations substantielles au Canada, il est important que le gouvernement s'acquitte de ces obligations. De plus, la mesure dans laquelle le gouvernement fédéral respecte les obligations de la Convention pourrait nuire à sa crédibilité dans la négociation d'ententes avec d'autres collectivités autochtones.

3.88 Nous avons conclu qu'Affaires indiennes et du Nord Canada (AINC) ne s'est pas acquitté de certaines de ses importantes obligations et responsabilités de gestion liées au respect des obligations fédérales qui découlent de la Convention.

3.89 Nous avons constaté que les organisations fédérales n'ont pas fait le nécessaire pour assumer des obligations importantes, ce qui explique pourquoi certaines de ces obligations n'ont pas encore été respectées. Pendant plus de dix ans, la plupart des organisations fédérales n'étaient

pratiquement pas au courant des dispositions de la Convention portant sur les contrats. Les cinq organisations fédérales visées par notre vérification n'ont toujours pas d'approche systématique pour surveiller l'attribution des contrats dans la région désignée des Inuvialuit et, en conséquence, pour garantir qu'elles respectent leurs obligations en vertu de la Convention. Par ailleurs, AINC n'a pas instauré de processus pour redonner aux Inuvialuit le contrôle des terres qui leur appartiennent. Le Ministère n'a pas non plus donné suite aux constatations tirées de l'examen sur les mesures économiques de la Convention mené en 2001, même s'il s'est souvent engagé à le faire.

3.90 Nous avons toutefois constaté que certaines obligations sont respectées. En général, les organisations fédérales chargées d'assurer la conservation de la faune et la protection de l'environnement ont établi des partenariats efficaces avec les Inuvialuit et ont observé les obligations que leur imposait la Convention à ce chapitre. Les activités fédérales liées aux organismes de cogestion étaient appropriées.

3.91 Nous avons constaté qu'AINC n'a pas établi d'approche stratégique ciblée pour s'assurer que les obligations fédérales sont bien exécutées. Le Ministère n'a pas recensé les obligations fédérales aux termes de la Convention et n'a pas officiellement communiqué ces obligations aux autres organisations fédérales; il n'a pas élaboré de plan pour exécuter ces obligations, et il n'a ni surveillé leur respect, ni préparé de rapport à ce sujet. Nous avons également constaté qu'AINC n'a pas établi d'indicateurs de rendement et qu'il n'a pas surveillé les progrès accomplis dans la réalisation des principes de la Convention.

3.92 Dans l'ensemble, nous avons conclu que, même si la Convention définitive des Inuvialuit est en vigueur depuis 23 ans, AINC n'a pas encore fait preuve du leadership et de la volonté nécessaires au respect des obligations fédérales et à l'atteinte des objectifs de la Convention.

À propos de la vérification

Objectifs

La vérification avait pour objectifs de déterminer si :

- Affaires indiennes et du Nord Canada (AINC) a adopté des systèmes et processus de gestion appropriés pour assurer l'exécution des obligations fédérales prévues par la Convention définitive des Inuvialuit (la Convention);
- AINC a surveillé l'exécution de ces obligations;
- les organisations fédérales ont respecté des obligations précises qui leur sont imposées par la Convention;
- AINC a élaboré des indicateurs de rendement;
- AINC a suivi et communiqué les progrès accomplis dans la réalisation des principes de la Convention.

Étendue et méthode

La vérification était principalement axée sur AINC, qui est le premier ministère chargé de l'exécution des obligations fédérales découlant de la Convention. Nous avons également examiné des activités précises menées par Environnement Canada, Pêches et Océans Canada et l'Agence Parcs Canada, puisque diverses responsabilités leur sont confiées relativement à la mise en œuvre. Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (TPSGC) était également visé par notre vérification en raison des dispositions sur les contrats fédéraux contenues dans la Convention.

Les gouvernements des Territoires du Nord-Ouest et du Yukon ainsi que les organisations inuvialuit n'étaient pas visés par la vérification.

Nous avons effectué 19 contrôles, autour de trois grands secteurs d'intérêt correspondant aux cinq objectifs de notre vérification. Ces contrôles comportaient l'examen des mesures prises relativement à 29 obligations fédérales que nous considérons importantes pour permettre au Canada de respecter l'ensemble de ses obligations aux termes de la Convention. Nos travaux de vérification ont compris également l'examen de la stratégie de mise en œuvre de la Convention employée par AINC, en plus de porter sur la façon dont le Ministère mesure les progrès accomplis dans la réalisation des principes de la Convention.

Dans le cadre de ces travaux, nous avons examiné les dossiers d'AINC et de TPSGC, de même que de nombreux documents provenant des autres organisations fédérales visées. Nous avons aussi rencontré des représentants de l'administration centrale et des bureaux régionaux pertinents des cinq organisations fédérales.

Des membres de l'équipe de vérification ont rencontré des représentants inuvialuit et ont visité la plupart des collectivités de la région désignée des Inuvialuit. En outre, nous avons consulté des représentants du gouvernement des Territoires du Nord-Ouest afin d'obtenir le point de vue de ce signataire de la Convention.

Critères

Nous nous attendions à ce que chaque organisation fédérale ait recensé ses obligations aux termes de la Convention définitive des Inuvialuit, qu'elle en ait planifié la façon de les respecter et qu'elle y ait donné suite.

Nous nous attendions à ce qu'AINC :

- ait surveillé les progrès accomplis dans l'exécution des obligations fédérales découlant de la Convention;
- ait conçu ou adopté des mesures pour surveiller les progrès accomplis dans la réalisation des principes de la Convention, en consultation avec les autres signataires;
- ait suivi et communiqué les progrès accomplis dans la réalisation des principes de la Convention.

Toutes les organisations fédérales visées par la vérification ont souscrit à ces critères.

Fin des travaux de vérification

Les travaux de vérification menés aux fins du présent chapitre ont été pour l'essentiel terminés le 1^{er} mai 2007.

Équipe de vérification

Vérificateur général adjoint : Ronnie Campbell

Directeur principal : Frank Barrett

Sophie Chen

Erin Jellinek

Kevin McGillivary

Maria Pooley

Dan Steeves

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 3 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
<p>Respect des obligations fédérales</p> <p>3.30 Affaires indiennes et du Nord Canada devrait élaborer et mettre en œuvre des processus clairs pour :</p> <ul style="list-style-type: none"> • garantir l'échange de terres en temps voulu aux termes de la Convention définitive des Inuvialuit; • assurer le nettoyage des parcelles de terre qui sont énumérées à l'annexe R et dont le gouvernement fédéral n'a plus besoin ainsi que le transfert de leur contrôle. <p>(3.15-3.29)</p> <p>3.45 Affaires indiennes et du Nord Canada devrait communiquer clairement aux organisations fédérales les obligations en matière de contrats du gouvernement du Canada aux termes de la Convention définitive des Inuvialuit. Le Ministère devrait aussi définir l'expression « part raisonnable » énoncée dans la Convention. Il devrait également donner aux organisations fédérales une orientation sur la façon de respecter leurs obligations à ce chapitre en attribuant aux Inuvialuit une part raisonnable des contrats accordés sans appel d'offres qui touchent la région désignée. (3.31-3.44)</p>	<p>AINC accepte cette recommandation.</p> <ul style="list-style-type: none"> • En ce qui concerne les échanges de terres, AINC documentera les processus exposés dans la Convention définitive des Inuvialuit, que l'on pourra utiliser dans d'autres échanges de terres; d'ici avril 2009 on recommandera des lignes directrices pour chaque étape du processus de manière à en assurer le caractère opportun. • Pour ce qui est des terres énumérées à l'annexe R, AINC examinera le processus relatif à l'assainissement et à la remise du contrôle des parcelles de terres désignées à l'annexe R. Le Ministère apportera des changements en vue d'améliorer son efficacité d'ici le 1^{er} avril 2008, en se fondant sur les résultats de l'annulation des charges liées au titre de propriété sur Kittigazuit Bay. Cette mesure est déjà enclenchée. <p>AINC accepte cette recommandation. D'ici mars 2008, le Ministère terminera les travaux entrepris avec Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, le Secrétariat du Conseil du Trésor et l'École de la fonction publique du Canada concernant l'élaboration d'un module de formation sur les ententes sur les revendications territoriales globales à l'intention de tous les agents d'approvisionnement fédéraux. Assumant un rôle de leadership, AINC travaillera avec les signataires et le ministère de la Justice Canada en vue de définir l'expression « part raisonnable » d'ici le mois de décembre 2007. Le Ministère partagera ensuite cette définition avec des organisations fédérales afin qu'elles soient guidées dans l'exécution de leurs responsabilités à l'égard des approvisionnements au sein du gouvernement fédéral.</p>

Recommandation	Réponse
<p>3.46 Affaires indiennes et du Nord Canada, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, l'Agence Parcs Canada, Pêches et Océans Canada et Environnement Canada devraient, de concert avec le Secrétariat du Conseil du Trésor, mettre au point des systèmes et des méthodes leur permettant d'établir s'ils respectent les dispositions de la Convention définitive des Inuvialuit relativement aux contrats, ou améliorer les méthodes et systèmes existants. Pour assurer le respect de ces dispositions, les systèmes et méthodes devraient permettre de surveiller les activités suivantes de chaque organisation fédérale :</p> <ul style="list-style-type: none"> • l'envoi aux Inuvialuit d'avis sur les contrats relatifs aux activités dans la région désignée; • l'attribution aux Inuvialuit de tous les contrats soumis à un appel d'offres qui portent sur des activités dans la région désignée, si les Inuvialuit présentent la meilleure offre; • l'attribution aux Inuvialuit d'une part raisonnable des contrats accordés sans appel d'offres qui portent sur des activités dans la région désignée, si les Inuvialuit peuvent fournir les biens et services à des conditions raisonnables; • l'attribution, en priorité, aux Inuvialuit des contrats portant sur des activités dans les parcs nationaux et le site canadien situés dans la région désignée. <p>(3.31-3.44)</p>	<p>Les organisations acceptent cette recommandation. En collaboration avec le Secrétariat du Conseil du Trésor et Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, Affaires indiennes et du Nord Canada fournira aux ministères des conseils sur le niveau de surveillance requis pour assurer le respect des dispositions en matière de passation de marchés qui sont incluses dans la Convention et dans les ententes similaires et qui sont reflétées dans les exigences en matière de politique du Conseil du Trésor.</p> <p>Il est important de souligner que le Secrétariat du Conseil du Trésor a mis sur pied un groupe de travail interministériel qui aura pour mandat de préparer une modification à la Politique sur les marchés du Conseil du Trésor. Cette modification visera à remanier le processus d'approvisionnement du gouvernement dans le contexte des ententes sur les revendications territoriales globales. Elle visera à éclaircir les responsabilités des ministères en ce qui a trait aux exigences liées à la surveillance et à la production de rapports concernant les activités d'approvisionnement de la Couronne dans les régions assujetties aux ententes sur les revendications territoriales globales, y compris la Convention définitive des Inuvialuit.</p> <p>Il convient de souligner que les ministères disposent de systèmes pour surveiller le respect des dispositions particulières de leurs contrats et qu'ils reconnaissent la nécessité d'assurer la surveillance des obligations contractuelles découlant des ententes. À cette fin, Affaires indiennes et du Nord Canada, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, l'Agence Parcs Canada, Pêches et Océans Canada et Environnement Canada prendront des mesures pour élaborer ou renforcer, au besoin, les systèmes et procédures afin d'assurer le respect de toute nouvelle exigence en matière de surveillance et de production de rapports que le Conseil du Trésor pourrait établir, et cela dans l'année suivant l'adoption de ces exigences.</p> <p>En outre, les cinq organisations soumises à la vérification verront à bien prendre en compte cette recommandation au moment d'examiner et, au besoin, d'améliorer les procédures et systèmes existants pour assurer la surveillance de la passation de marchés avec les Inuvialuit qui ne sont pas assujettis au processus d'appel d'offres public, lorsque ceux-ci sont raisonnablement en mesure de fournir les biens et services requis. On a déjà entrepris le travail d'intégration aux processus fédéraux d'approvisionnement de dispositions relatives à la passation de marchés dans les parcs</p>

Recommandation	Réponse
<p>3.53 Affaires indiennes et du Nord Canada devrait s’acquitter de ses responsabilités en ce qui concerne l’examen économique. À cette fin, le Ministère devrait :</p> <ul style="list-style-type: none"> • évaluer les raisons de l’absence de progrès constatée lors du premier examen; • prendre des mesures pour donner suite à cet examen; • diriger une évaluation conjointe des mesures économiques tous les cinq ans, jusqu’à ce que les objectifs économiques aient été atteints, comme l’exige la Convention définitive des Inuvialuit. <p>(3.47-3.52)</p>	<p>nationaux. On poursuivra ce travail de manière à recueillir la même information dans le cas des autres ententes sur les revendications territoriales globales.</p> <p>On donnera suite à cette recommandation d’ici mars 2009.</p> <p>AINC accepte cette recommandation. Un groupe de travail sur les mesures économiques a été créé en février 2007. Par l’entremise de ce groupe de travail, AINC réalisera des évaluations de la capacité des collectivités et des possibilités économiques, et déterminera d’ici mars 2009 les motifs de l’absence de progrès. À l’heure actuelle, on prévoit avoir terminé le deuxième examen quinquennal des mesures économiques en 2010.</p>

Recommandation	Réponse
Mise en œuvre de la Convention par le gouvernement fédéral	
<p>3.76 Affaires indiennes et du Nord Canada devrait élaborer une approche stratégique en vue d'assurer l'exécution des obligations du Canada aux termes de la Convention définitive des Inuvialuit. Dans le cadre de cette approche, le Ministère devrait à tout le moins :</p> <ul style="list-style-type: none"> • recenser chacune des obligations du Canada et déterminer les organisations fédérales qui en sont responsables, et informer clairement ces organisations de leurs responsabilités respectives; • élaborer un plan d'exécution des obligations fédérales; • assurer un suivi régulier du respect des obligations du Canada et en rendre compte aux autres signataires. <p>(3.65-3.75)</p>	<p>AINC accepte cette recommandation. D'ici mars 2008, AINC élaborera une stratégie qui lui permettra de communiquer efficacement les engagements du gouvernement aux organisations fédérales. Le Ministère élaborera un cadre de gestion axé sur les résultats en vue de la mise en œuvre des engagements pris par le gouvernement en collaboration avec les institutions fédérales concernées, d'ici l'automne 2008. AINC suivra également de près les progrès réalisés par le Canada relativement à ses engagements envers d'autres signataires et en fera le compte rendu lors des rencontres du Comité de coordination de la mise en œuvre de la Convention définitive des Inuvialuit.</p>
<p>3.85 Affaires indiennes et du Nord Canada devrait, en collaboration avec les Inuvialuit et les gouvernements du Yukon et des Territoires du Nord-Ouest, élaborer des indicateurs de rendement pour mesurer les progrès accomplis dans la réalisation des principes de la Convention définitive des Inuvialuit. Le Ministère devrait aussi surveiller les résultats obtenus et les communiquer publiquement à tous les signataires. (3.77-3.84)</p>	<p>AINC accepte cette recommandation. Le Ministère proposera des indicateurs de rendement à tous les signataires à l'occasion d'une prochaine réunion du Comité de coordination de la mise en œuvre, en vue de suivre les progrès et d'en rendre compte à compter du printemps 2008.</p>

Rapport de la vérificatrice générale du Canada à la Chambre des communes — Octobre 2007

Table des matières principale

Questions d'une importance particulière Points saillants — Chapitres 1 à 7 Annexes

Chapitre 1	La protection des renseignements et des biens du gouvernement lors de l'octroi des contrats
Chapitre 2	Les pratiques de gestion et de contrôle dans trois petites entités
Chapitre 3	La Convention définitive des Inuvialuit
Chapitre 4	Les soins de santé fournis aux militaires — Défense nationale
Chapitre 5	Assurer la sécurité et l'ouverture de nos frontières — Agence des services frontaliers du Canada
Chapitre 6	La gestion du Recensement de 2006 — Statistique Canada
Chapitre 7	La formation et l'apprentissage techniques — Agence du revenu du Canada

