

2009



Le Point

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

Chapitre 4

Les obligations liées aux droits fonciers issus
de traités — Affaires indiennes et du Nord Canada



Bureau du vérificateur général du Canada

Le Rapport Le Point de 2009 de la vérificatrice générale du Canada comporte un message de la vérificatrice générale, les points saillants des chapitres, une annexe et cinq 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 2009
N° de catalogue FA1-2009/1-4F
ISBN 978-1-100-90821-2

Chapitre

4

**Les obligations liées aux droits fonciers
issus de traités**

Affaires indiennes et du Nord Canada

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

Table des matières

Points saillants	1
Introduction	5
Les obligations liées aux droits fonciers issus de traités	5
La conversion des terres concerne divers partenaires et processus	6
Constatations de 2005	8
Événements survenus depuis 2005	8
Objet de la vérification	10
Observations et recommandation	10
Conversion des terres en réserves	11
Le Ministère n'a pas réduit les délais de traitement	11
Le Ministère appuie les Premières nations dans l'établissement de plans pour convertir les terres	12
Un nombre important de terres ont été converties en réserves	13
Gestion du processus des droits fonciers issus de traités	16
La coordination des processus et de la saisie des données s'est améliorée	17
Des efforts supplémentaires sont nécessaires pour améliorer les processus de gestion	17
Communication des résultats	22
L'information communiquée sur le respect des obligations liées aux droits fonciers issus de traités est inadéquate	22
Surveillance de la direction	24
La conversion nécessite une attention soutenue de la part de la direction	24
Conclusion	25
À propos de la vérification	27
Annexe	
Tableau de la recommandation	31



Les obligations liées aux droits fonciers issus de traités

Affaires indiennes et du Nord Canada

Points saillants

Objet Quand une Première nation allègue que le gouvernement fédéral n'a pas respecté son engagement consistant à fournir toutes les terres de réserve promises en vertu d'un traité historique signé avec le Canada, elle formule une revendication relative aux droits fonciers issus de traités. Lorsque le gouvernement fédéral est convaincu du bien-fondé de la revendication, une entente est négociée et établie au moyen d'un accord sur les droits fonciers issus de traités.

Les accords sur les droits fonciers issus de traités confèrent le droit aux Premières nations de sélectionner des terres publiques ou d'acheter des terres privées grâce à des fonds, ou les deux à la fois. Ces ententes constituent des engagements juridiques modernes en vertu desquels le gouvernement convient qu'il ne s'est pas acquitté de ses obligations issues des traités. Les obligations vont au-delà des questions foncières, mais les ententes que nous avons vérifiées portent sur le transfert des terres. Affaires indiennes et du Nord Canada est chargé de gérer la mise en œuvre de ces accords au nom du gouvernement fédéral, ainsi que la conversion en réserves des terres sélectionnées ou achetées.

Nous avons examiné les progrès accomplis par le Ministère pour mettre en œuvre les recommandations de notre rapport de vérification de 2005, dans lequel nous avons signalé un certain nombre de lacunes bien précises. Celles-ci concernaient les pratiques de gestion du Ministère en ce qui a trait au respect des obligations liées aux droits fonciers issus de traités en Saskatchewan et au Manitoba. La vérification de 2005 a permis de constater que dans ces provinces des progrès limités avaient été accomplis au chapitre de la conversion en réserves du grand nombre d'acres sélectionnées par les Premières nations.

Pertinence Les Premières nations de la Saskatchewan et du Manitoba comptent parmi celles qui sont les plus pauvres au Canada. L'acquisition de terres pourrait leur permettre de rehausser leur niveau de vie, en leur fournissant par exemple un milieu propice au développement d'entreprises autochtones. Le Ministère a reconnu que le retard dans la conversion des terres en réserves a une incidence sur l'utilisation qu'en

font les Premières nations, d'autant qu'il peut réduire leurs possibilités de développement économique et social.

Les Premières nations ont toujours été profondément attachées à la terre, qu'elles considèrent comme essentielle à la préservation de leur culture et au développement de leur économie. Il est important, tant pour le Canada que pour les Premières nations, que le gouvernement s'acquitte dans un délai raisonnable des obligations inhérentes aux accords sur les droits fonciers issus de traités. Le Canada est lié par des engagements qu'il a pris il y a un siècle et qui consistent à fournir des terres aux Premières nations en vertu de traités protégés par la constitution.

Constatations

- Dans l'ensemble, Affaires indiennes et du Nord Canada a accompli des progrès satisfaisants depuis 2005 en ce qui concerne la conversion en réserves des terres sélectionnées par les Premières nations. Plus de 315 000 acres ont été converties en réserves au Manitoba et en Saskatchewan, ce qui représente une augmentation de 42 p. 100 depuis notre dernière vérification. Dans les deux régions, le Ministère a également accompli des progrès satisfaisants pour ce qui est de travailler plus étroitement avec les Premières nations à l'élaboration de plans visant à transformer en réserves les terres sélectionnées non encore converties. De plus, il a enregistré des progrès satisfaisants quant à la coordination des évaluations environnementales, l'arpentage des terres sélectionnées et en ce qui a trait à l'amélioration de ses capacités de saisie et de traitement des données.
- Le Ministère n'a pas réalisé de progrès satisfaisants en ce qui concerne la mise en œuvre de plusieurs de nos recommandations visant à améliorer ses pratiques de gestion et par le fait même à remplir ses obligations. Par exemple, il ne comptabilise toujours pas le temps requis pour le traitement des terres sélectionnées et ne peut donc démontrer que le temps de traitement s'est amélioré au cours des trois dernières années. Le Ministère n'a soutenu que rarement les Premières nations au Manitoba dans leurs efforts pour régler les questions concernant les intérêts de tiers, contrairement à ce qu'il a fait pour les Premières nations en Saskatchewan. De plus, aucun plan n'a été établi pour convertir en réserves plus de 250 terres sélectionnées au Manitoba qui ne font pas partie d'un engagement ministériel de quatre ans.

- S'il n'accorde pas une attention soutenue pour combler les lacunes que nous avons relevées dans notre vérification, le Ministère risque de ne pas pouvoir continuer de faire des progrès en vue de convertir les terres en réserves.

Réaction du Ministère. Le Ministère accepte la recommandation. La réponse détaillée du Ministère suit le texte de la recommandation dans le chapitre.

Introduction

Les obligations liées aux droits fonciers issus de traités

4.1 Après la Confédération en 1867, le Canada a signé onze traités avec les Premières nations du Centre et de l'Ouest du Canada, en partie en réaction aux vagues de pionniers qui venaient s'établir dans les Prairies. En vertu de ces traités, le Canada a promis de réserver d'autres terres aux Premières nations (en d'autres termes de créer des réserves). En échange, les Premières nations ont accepté de céder les terres que le Canada prévoyait exploiter. Cependant, le respect des obligations prévues par les traités va au-delà de la promesse de terres. Les traités sont des accords solennels entre le Canada et les Premières nations. Les droits issus de ces traités sont définis et consacrés par la *Loi constitutionnelle* et sont, par conséquent, protégés par la Constitution.

4.2 Même si les traités historiques prévoyaient la superficie des terres par famille qu'il fallait mettre de côté pour les réserves, ils ne précisaient pas à quel moment ces terres devaient être mises de côté. Lorsque les traités ont été signés, il a été convenu que les Premières nations et le Canada se mettraient d'accord sur l'emplacement des terres à mettre de côté et que les représentants du gouvernement reviendraient un an ou deux plus tard pour déterminer la population de la bande et pour procéder à l'arpentage des terres à convertir en réserves. Cependant, les populations des bandes fluctuaient beaucoup vers la fin des années 1800. La maladie et le manque de sources d'aliments traditionnels obligeaient les Autochtones à se déplacer pour trouver de la nourriture. Ainsi, les évaluateurs n'incluaient pas toujours tous les membres d'une bande dans leurs calculs initiaux ou omettaient des bandes en entier. En conséquence, certaines Premières nations n'ont pas reçu les terres qui leur avaient été promises en vertu des traités.

4.3 Ayant reconnu qu'il n'avait pas respecté les obligations prévues par ces traités, le Canada a manifesté le désir de s'acquitter de ses obligations en signant avec les Premières nations en question des accords sur les droits fonciers issus de traités, qui sont également des documents protégés par la Constitution. La plupart de ces accords concernent les Premières nations du Manitoba et de la Saskatchewan.

4.4 En vertu de ces accords, une superficie de terres est déterminée grâce à un processus de négociation, et la Première nation peut obtenir des terres fédérales ou provinciales (territoriales) ou acquérir des terres

privées. Ces terres peuvent ensuite être converties en réserves, selon les modalités des accords de règlement et la politique fédérale sur les ajouts aux réserves et les nouvelles réserves.

4.5 En 1992, l'Accord-cadre sur les droits fonciers issus de traités en Saskatchewan a été signé par 25 Premières nations, le Canada et la Saskatchewan. Le Canada a signé cet accord en vue d'honorer des engagements pris en vertu de traités conclus par le Canada et les Premières nations de la Saskatchewan entre 1871 et 1906. À l'instar de huit accords distincts, mais semblables, sur les droits fonciers issus de traités conclus avec des Premières nations depuis 1992, cet accord prévoyait le versement par le gouvernement fédéral d'environ 415 millions de dollars en indemnités à 33 Premières nations, ce qui devait permettre à ces dernières d'acquérir jusqu'à 2,7 millions d'acres de terres.

4.6 En 1997, l'Accord-cadre sur les droits fonciers issus de traités au Manitoba a été signé par le Comité sur les droits fonciers issus de traités au Manitoba (représentant 19 Premières nations), le Canada et le Manitoba. Le Canada a conclu cet accord en vue de donner suite à des engagements de longue date découlant de traités qu'il a signés avec les Premières nations du Manitoba entre 1871 et 1910. Huit autres Premières nations du Manitoba ont signé des accords distincts sur les droits fonciers issus de traités.

4.7 Aux termes des accords sur les droits fonciers issus de traités, le Canada et le Manitoba se sont engagés à désigner jusqu'à 1,4 million d'acres de terre supplémentaires en vue de créer des réserves et ainsi compenser la **superficie manquante** au moment de la création des réserves. Le Manitoba fournit aux Premières nations 1,1 million d'acres de terres publiques et le Canada leur a remis 190 millions de dollars en guise d'indemnisation fédérale. Les Premières nations qui n'ont pas la possibilité de sélectionner suffisamment de terres publiques dans leur environnement immédiat peuvent utiliser une partie de ces sommes pour acheter jusqu'à 300 000 acres de terres de propriétaires privés.

Superficie manquante – Superficie des terres qu'une Première nation aurait dû recevoir lorsque sa réserve a été arpentée à l'origine, mais qu'elle n'a pas reçue. En vertu des accords sur les droits fonciers issus de traités, il s'agit de la superficie minimale qui doit être achetée ou sélectionnée et mise de côté comme terre de réserve.

La conversion des terres concerne divers partenaires et processus

4.8 Les responsabilités qui incombent aux Affaires indiennes et du Nord Canada, aux provinces et aux Premières nations, afin d'effectuer la conversion des terres sélectionnées en réserves, sont établies dans les accords sur les droits fonciers issus de traités. En vertu de ces accords, les Premières nations sont notamment responsables de sélectionner les terres et de satisfaire les intérêts de tiers. Quant à elles, les provinces doivent entre autres informer les Premières nations des intérêts de tiers

et prendre des décrets pour transférer les terres provinciales au Canada. Au Manitoba, la province participe également à l'approbation des travaux d'arpentage et à la conclusion d'ententes sur la prestation de services avec les conseils municipaux.

4.9 Nous n'avons pas effectué de vérification auprès des Premières nations et des gouvernements provinciaux. Toutes nos observations portent sur les progrès réalisés par le Ministère à l'égard de la mise en œuvre des recommandations de notre vérification de 2005.

4.10 Les principales responsabilités du Ministère sont les suivantes :

- effectuer les recherches des titres juridiques pour les terres sélectionnées;
- préparer des accords en vertu de la *Loi sur les Indiens* afin de remplacer les intérêts de tiers dans les terres sélectionnées;
- effectuer les évaluations environnementales des sites;
- procéder à l'arpentage des terres sélectionnées;
- demander au ministre d'approuver les arrêtés ministériels ou les décrets, qui permettront de transférer la terre sélectionnée à la Première nation.

Le Ministère, aux termes de ces accords, s'assure de disposer du personnel suffisant pour s'acquitter de ses obligations.

4.11 D'autres ministères aident Affaires indiennes et du Nord Canada à s'acquitter de certaines de ses responsabilités, notamment Justice Canada et Ressources naturelles Canada. Ces ministères n'ont cependant pas été visés par notre vérification.

4.12 Le processus relatif aux droits fonciers issus de traités comprend trois étapes :

- La première étape comprend la sélection et, au besoin, l'acquisition des terres. Cette étape est la responsabilité des Premières nations et se termine par une résolution officielle du conseil de bande, qui permet de transmettre au Ministère la proposition de la Première nation relativement à la terre sélectionnée et de demander que celle-ci soit ajoutée à sa réserve.
- La deuxième étape comprend, entre autres, l'arpentage des terres et les évaluations environnementales obligatoires. Les bureaux régionaux du Ministère participent très activement à cette étape.
- La troisième étape incombe principalement à l'administration centrale du Ministère. Elle comprend l'obtention des approbations

au moyen d'arrêtés ministériels ou de décrets afin de convertir des terres en réserves.

4.13 La pièce 4.1 illustre la complexité de chacune des étapes du processus de conversion découlant des droits fonciers issus de traités.

Constatations de 2005

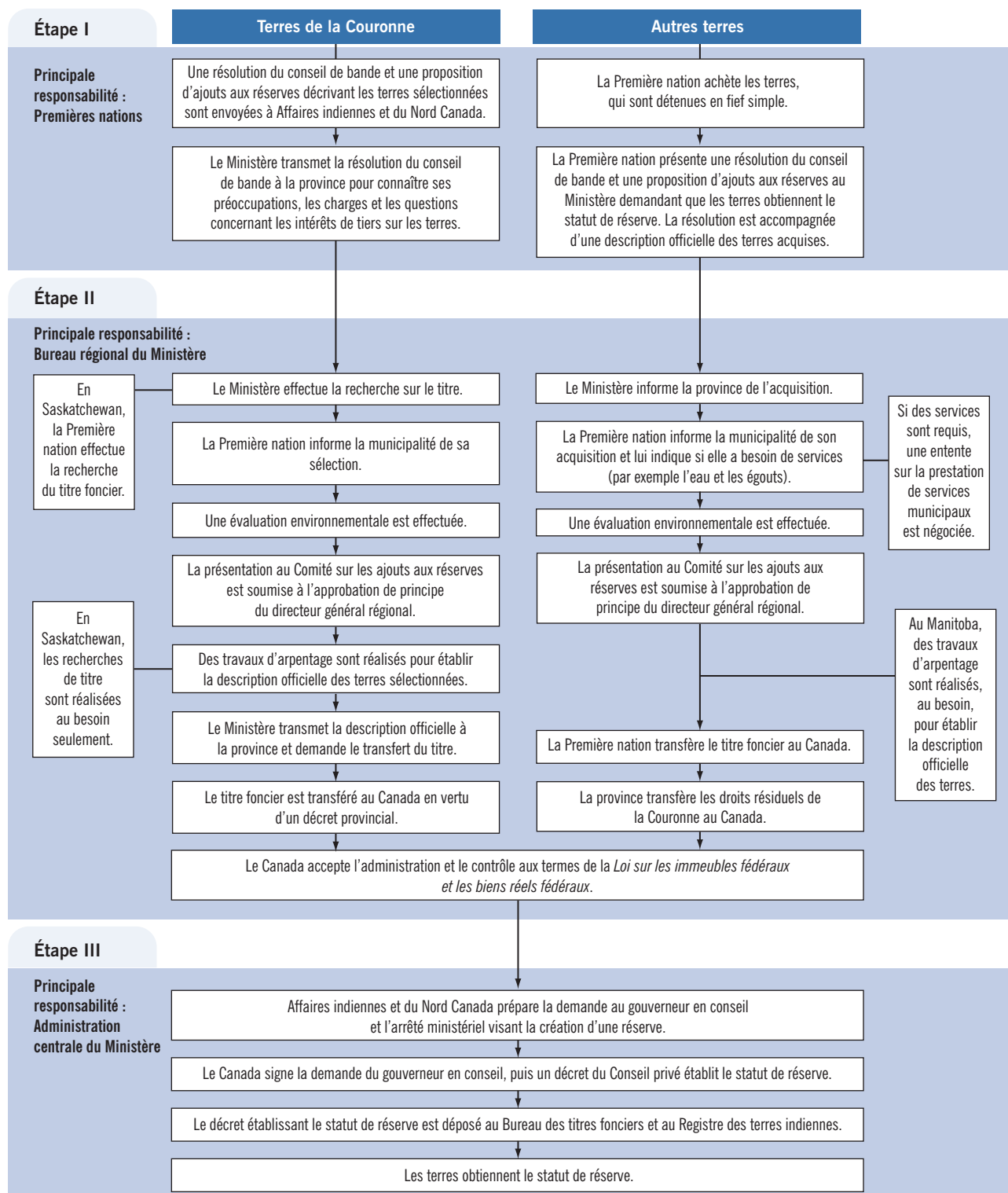
4.14 En 2005, nous avons effectué la vérification de la gestion des responsabilités du Ministère en vertu des accords sur les droits fonciers issus de traités. Nous avons constaté un certain nombre de lacunes qui ont eu une incidence sur la façon dont le Ministère s'est acquitté de ses obligations, notamment :

- Une planification inadéquate et l'absence d'objectifs pour la conversion des terres ont limité les progrès du Ministère en ce qui a trait à la conversion en réserves du grand nombre d'acres sélectionnées par les Premières nations.
- Le Ministère avait converti 12 p. 100 des acres sélectionnées par les Premières nations au Manitoba et 58 p. 100 de celles sélectionnées en Saskatchewan. Il n'avait alors aucun plan en place pour la conversion du reste des terres sélectionnées, pas plus qu'il ne prévoyait honorer les engagements qui avaient été pris en vertu des accords sur les droits fonciers issus de traités.
- Une gestion inadéquate du processus de conversion des terres par le Ministère. Par exemple, le manque de coordination dans l'arpentage des terres et l'expiration des évaluations environnementales ont entraîné des retards dans la conversion des terres en réserves.
- La communication entre le Ministère et les Premières nations était limitée et parfois non régulière, ce qui, en plus de causer des frustrations chez les Premières nations, a eu une incidence négative sur le processus de conversion.

Événements survenus depuis 2005

4.15 À la suite de notre vérification de 2005, le ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien, lors de la 18^e Assemblée générale annuelle de l'Assemblée des chefs du Manitoba en août 2006, s'est engagé au nom du gouvernement fédéral à convertir en réserves 150 000 acres de terres au Manitoba chaque année pendant quatre ans. À l'époque, le Ministère a indiqué que moins de 130 000 acres de terres avaient été converties au Manitoba depuis la signature de l'accord initial sur les droits fonciers issus de traités en 1997.

Pièce 4.1 Aperçu du processus de conversion des terres sélectionnées en réserves



Sources : Entente-cadre sur les droits fonciers issus de traités en Saskatchewan, Entente-cadre sur les droits fonciers issus de traités au Manitoba et Affaires indiennes et du Nord Canada

4.16 Des accords supplémentaires sur les droits fonciers issus de traités ont également été signés depuis la vérification de 2005 : quatre nouveaux accords en Saskatchewan et un au Manitoba.

Objet de la vérification

4.17 Nous avons vérifié si le Ministère était capable de démontrer qu'il avait réalisé des progrès satisfaisants en ce qui concerne la mise en œuvre des recommandations que nous avons formulées dans le chapitre 7 de notre rapport de novembre 2005, qui s'intitulait *Le respect des obligations liées aux droits fonciers issus de traités — Affaires indiennes et du Nord Canada*.

4.18 Bien que nous n'ayons vérifié ni les Premières nations ni les autres organisations prenant part au processus, nous avons parlé à leurs représentants officiels afin de déterminer comment le Ministère gérait ses responsabilités.

4.19 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 recommandation

4.20 Dans notre rapport de vérification de 2005, nous avons fait à Affaires indiennes et du Nord Canada huit recommandations concernant la conversion de terres en réserves, la gestion du processus relatif aux droits fonciers issus de traités ainsi que la communication des résultats. Le Ministère a accepté nos recommandations et s'est engagé à apporter des améliorations de façon continue afin de respecter ses obligations liées aux accords sur les droits fonciers issus de traités. Il s'est également engagé à travailler en collaboration avec les Premières nations et d'autres partenaires à régler les problèmes soulevés dans notre vérification.

4.21 Pendant toute la présente vérification, le Ministère nous a communiqué de l'information concernant les coûts, le nombre d'acres auxquels les Premières nations ont droit et les terres qu'elles ont sélectionnées. Pour ce qui est des données provenant de la région du Manitoba, nous avons relevé de nombreux cas où elles étaient incomplètes et inexactes. Pour chacun de ces cas, nous avons pris toutes les mesures raisonnables pour obtenir l'information la plus exacte possible. Les données utilisées dans le cadre de la vérification

représentent les meilleures estimations que le Ministère et nous-mêmes avons pu établir à la lumière de l'information disponible.

Conversion des terres en réserves

Le Ministère n'a pas réduit les délais de traitement

4.22 En 2005, nous avons écrit dans notre rapport de vérification que le ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien, reconnaissant que la conversion des terres en réserves prenait trop de temps (de cinq à sept ans), s'était engagé en 2001 à réduire ce temps à deux ans. Dans le cadre de cette vérification, nous avons donc recommandé au Ministère d'élaborer et de mettre en œuvre un plan décrivant en détail les mesures qu'il prendrait pour traiter les terres sélectionnées non encore converties et réduire le temps de traitement à deux ans.

4.23 Lors de la présente vérification de suivi, nous avons évalué les processus de planification du Ministère et tenté de déterminer les progrès réalisés relativement à la réduction du temps de traitement. Nous avons constaté que le Ministère avait élaboré des plans visant principalement à traiter les terres sélectionnées par les Premières nations non encore converties. Au Manitoba, le Ministère a créé un outil opérationnel dont il se sert pour établir les prochaines étapes et pour cerner les questions en suspens en ce qui a trait aux terres sélectionnées à convertir en réserves en vue de respecter l'engagement qu'il a pris en 2006.

4.24 En Saskatchewan, l'outil opérationnel du Ministère permet de connaître le statut de toutes les terres sélectionnées pour chaque Première nation ayant des droits fonciers issus de traités. Cet outil recueille de l'information dont le niveau de précision varie en fonction des terres sélectionnées. Toutefois, l'outil décrit globalement les exigences liées à la conversion des terres ainsi que les mesures à prendre ou les questions à régler. Pour certaines terres sélectionnées, l'outil fournit également de l'information détaillée sur les personnes chargées de prendre des mesures précises ainsi que sur les prochaines étapes du processus.

4.25 Bien que le Ministère ait amélioré la façon dont il planifie le traitement des terres sélectionnées non encore converties, nous avons constaté qu'il n'avait ni élaboré ni mis en œuvre un plan visant à réduire le temps de traitement comme nous lui avons recommandé en 2005. En effet, le Ministère recueille, mais n'analyse pas les renseignements nécessaires relativement aux terres sélectionnées en Saskatchewan. Dans le cas des terres sélectionnées au Manitoba, nous avons constaté que le Ministère ne recueille même pas les

renseignements nécessaires pour déterminer si le temps de traitement a été réduit.

4.26 Nous avons examiné chacune des 32 terres sélectionnées converties en réserves au Manitoba pendant la première année de l'engagement pris en 2006 afin de déterminer le temps de traitement de chacune d'elles. Nous avons constaté que les deuxième et troisième étapes du traitement de ces terres duraient en moyenne près de sept ans et, dans certains cas, plus de dix ans. Le Ministère n'a donc pas été en mesure de démontrer qu'il avait réduit son temps de traitement.

4.27 Un temps de traitement des terres sélectionnées fort long pourrait avoir des répercussions négatives sur les activités de développement économique des Premières nations, au point de repousser ces activités jusqu'à ce que les terres soient converties en réserves. La Brokenhead Ojibway Nation du Manitoba constitue un exemple de Première nation qui risque de devoir reporter ses projets en attendant que ses terres soient converties en réserves (voir la pièce 4.2).

Pièce 4.2 Le retard dans la conversion des terres freine les initiatives économiques

Brokenhead Ojibway Nation (Manitoba). L'Accord-cadre sur les droits fonciers issus de traités au Manitoba reconnaît que la Brokenhead Ojibway Nation (Première nation établie au nord de Winnipeg) a droit à un total de 14 481 acres de terres. La Première nation nous a informés des nombreux projets de développement économique qu'elle compte mettre en œuvre dès que les terres qu'elle a sélectionnées auront été converties en réserves. Elle prévoit notamment bâtir des locaux commerciaux sur une terre sélectionnée qui longe une autoroute provinciale et qui est en cours de conversion depuis plus de cinq ans.

Le Ministère appuie les Premières nations dans l'établissement de plans pour convertir les terres

4.28 Lors de notre vérification de 2005, nous avons constaté que le Ministère ne communiquait pas toujours clairement avec les Premières nations au sujet :

- du processus de conversion des terres qu'elles ont sélectionnées en vertu d'un traité;
- de l'état d'avancement du traitement de leur demande;
- des prochaines étapes à suivre;
- des échéances du processus.

4.29 De plus, après avoir constaté que les communications avec les Premières nations n'étaient ni coordonnées ni soutenues, nous avons recommandé au Ministère de collaborer plus étroitement avec les Premières nations pour élaborer un plan d'action pour les terres qu'elles avaient sélectionnées. Il s'agissait entre autres de concevoir une stratégie pour la conversion des terres sélectionnées en réserves.

4.30 Dans le cadre de la présente vérification de suivi, nous nous attendions à ce que le Ministère ait dressé des plans d'action avec les Premières nations relativement aux terres qu'elles avaient sélectionnées. Nous avons constaté que le Ministère avait amélioré ses communications avec les Premières nations et qu'il s'efforçait de travailler en plus étroite collaboration avec elles à l'élaboration de leurs plans de conversion des terres sélectionnées non encore converties.

4.31 Les représentants du Ministère pour la région de la Saskatchewan font régulièrement part aux Premières nations de l'état d'avancement de la conversion des terres qu'elles ont sélectionnées. Ils les rencontrent aussi périodiquement pour discuter des défis et des prochaines étapes du processus de conversion. Le Ministère a de plus démontré qu'il avait déployé des efforts pour rencontrer un bon nombre de Premières nations au Manitoba afin de discuter de l'état d'avancement de la conversion des terres qu'elles avaient sélectionnées.

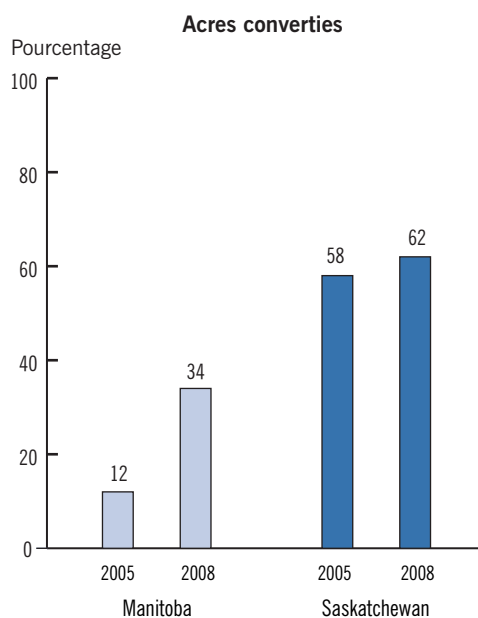
Un nombre important de terres ont été converties en réserves

4.32 En 2005, nous avons observé qu'environ 12 p. 100 des terres sélectionnées au Manitoba avaient été converties en réserves, comparativement à environ 58 p. 100 en Saskatchewan. Nous avons fait plusieurs recommandations afin que le Ministère améliore son processus de conversion des terres en réserves. Dans le cadre de la présente vérification de suivi, nous constatons que le Ministère a traité plus de 200 terres sélectionnées dans les deux provinces, depuis 2005, et désigné plus de 315 000 acres en vue de créer des terres de réserve supplémentaires. Cela représente, en seulement trois ans, une augmentation de 42 p. 100 des terres converties. Rien qu'au Manitoba, plus de 227 000 acres de terres ont été converties en réserves depuis notre vérification de 2005, soit plus du double du nombre total d'acres converties au cours des huit années précédentes.

4.33 Cette augmentation du nombre de terres converties au Manitoba peut-être attribuable à l'engagement pris, en août 2006, par l'ancien ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien, visant à convertir en réserves 150 000 acres de terres de la province chaque année

pendant quatre ans. Pendant la première année de cet engagement, plus de 159 000 acres de terres ont été converties, soit un nombre d'acres plus élevé que ce qui a été converti entre 1997 et notre vérification de 2005. Toutefois, pendant la deuxième année, le Ministère n'a converti que 43 000 acres de terres au Manitoba, soit moins du tiers de son engagement pour cette année. Néanmoins, à la fin de la deuxième année, le pourcentage d'acres sélectionnées converties en réserves au Manitoba était passé de 12 p. 100 à 34 p. 100 en 2005 (voir la pièce 4.3). Depuis l'engagement pris en 2006, 14 des 20 Premières nations, ayant ratifié des ententes et sélectionné des terres, avaient converti au moins une terre et certaines avaient procédé à de multiples conversions.

Pièce 4.3 Entre 2005 et 2008, le pourcentage d'acres converties en réserves a augmenté, particulièrement au Manitoba



4.34 La superficie des terres sélectionnées au Manitoba a contribué au fait que le Ministère a réussi à convertir un grand nombre d'acres de terres. Depuis 2005, 68 terres sélectionnées, qui faisaient en moyenne environ 3 300 acres, ont été converties. La superficie de l'une de ces terres était de plus de 58 000 acres. Toutefois, la superficie moyenne des terres sélectionnées non encore converties au Manitoba est de moins de 1 500 acres.

4.35 Pour réussir à convertir 150 000 acres par année (tel que le prévoyait l'engagement pris en 2006), le Ministère devra traiter un

nombre beaucoup plus grand de terres sélectionnées. À la fin de notre vérification, il restait plus de 430 terres sélectionnées (près de 650 000 acres de terres de réserve) à convertir au Manitoba.

4.36 Nous avons noté dans la présente vérification de suivi qu'en Saskatchewan, environ 62 p. 100 des acres sélectionnées ont été converties, comparativement à 58 p. 100 en 2005. En effet, depuis 2005, le Ministère a converti en réserves plus de 89 000 acres de terres en Saskatchewan. Sur les 25 Premières nations ayant signé l'accord initial sur les droits fonciers issus de traités, 22 se sont vu accorder le nombre minimum requis d'acres de réserve. Quant aux trois autres Premières nations ayant signé des ententes plus récemment, elle ont reçu le même traitement. Le Ministère a déterminé qu'il restait plus de 700 terres sélectionnées à convertir, soit 451 000 acres de terres de réserve. Contrairement au Manitoba, la superficie moyenne des terres sélectionnées non converties en Saskatchewan équivaut approximativement à la superficie des terres qui ont déjà été converties, soit environ 600 acres.

4.37 Nous avons constaté que la priorité du Ministère, c'est-à-dire la conversion d'importants volumes de terres au Manitoba, avait eu des répercussions négatives sur le temps de conversion des terres en Saskatchewan. À la troisième étape du processus de conversion des terres, le personnel de l'administration centrale du Ministère doit traiter la demande et obtenir un arrêté ministériel ou un décret. Depuis que l'engagement pris en 2006 a fait du traitement des demandes de conversion des terres au Manitoba la priorité de l'administration centrale, le temps moyen de traitement des terres sélectionnées en Saskatchewan à la troisième étape a presque triplé : il est passé de 76 à 210 jours. Selon l'information fournie par le Ministère, la troisième étape du processus de conversion prend désormais presque deux fois plus de temps pour les terres sélectionnées en Saskatchewan que pour celles au Manitoba. En outre, le retard dans la conversion des terres en Saskatchewan a parfois des répercussions financières directes sur les Premières nations de la Saskatchewan et sur le Ministère.

4.38 La pièce 4.4 présente un résumé de notre évaluation des progrès réalisés par le Ministère à l'égard de la mise en œuvre des recommandations que nous avons formulées en 2005 sur la conversion des terres en réserves.

Pièce 4.4 Progrès réalisés à l'égard des recommandations sur la conversion des terres en réserves

Chapitre 7 du Rapport de la vérificatrice générale de novembre 2005	
Recommandation	Progrès
Affaires indiennes et du Nord Canada devrait élaborer et mettre en œuvre un plan décrivant en détail les mesures qu'il prendra pour traiter les terres sélectionnées non encore converties et remplir son engagement de réduire le temps de traitement des dossiers sur les terres sélectionnées faisant l'objet de droits issus de traités, à partir de la réception de la résolution du conseil de bande jusqu'à la conversion en réserves (voir le paragraphe 7.20).	Insatisfaisants
Affaires indiennes et du Nord Canada devrait collaborer plus étroitement avec chacune des Premières nations pour élaborer un plan d'action visant les terres qu'elles ont sélectionnées. Il s'agit de : <ul style="list-style-type: none"> • veiller à ce que la Première nation comprenne le processus de conversion; • définir les échéances ou le calendrier des principales étapes du processus; • concevoir une stratégie pour la conversion de chacune des terres sélectionnées en réserve; • fournir une aide permanente aux Premières nations qui s'efforcent de s'acquitter de leurs responsabilités, aux termes des accords (voir le paragraphe 7.27). 	Satisfaisants

Satisfaisants – Les progrès sont satisfaisants, compte tenu de l'importance et de la complexité de la question ainsi que du temps qui s'est écoulé depuis que la recommandation a été formulée.

Insatisfaisants – Les progrès sont insatisfaisants, compte tenu de l'importance et de la complexité de la question ainsi que du temps qui s'est écoulé depuis que la recommandation a été formulée.

Gestion du processus des droits fonciers issus de traités

4.39 Au cours de notre vérification de 2005, nous avons signalé plusieurs lacunes de longue date dans les processus de gestion du Ministère. Ces lacunes l'empêchaient de respecter ses obligations liées aux droits fonciers issus de traités, surtout celles qui visent :

- les évaluations environnementales;
- les travaux d'arpentage;
- le règlement des questions concernant les intérêts de tiers.

4.40 Lors de notre vérification de 2005, nous avons formulé cinq recommandations pour améliorer les pratiques de gestion. Lorsque nous avons effectué la présente vérification de suivi, nous nous attendions à ce que le Ministère ait donné suite à nos recommandations et qu'il ait mis en place les systèmes et les procédures nécessaires pour respecter ses obligations liées aux droits fonciers issus de traités.

La coordination des processus et de la saisie des données s'est améliorée

4.41 Évaluations environnementales et travaux d'arpentage.

En 2005, nous avons recommandé au Ministère de prendre des mesures qui contribueraient à améliorer la coordination des évaluations environnementales et des travaux d'arpentage. Dans le cadre de la présente vérification de suivi, nous avons constaté que le Ministère a modifié ses exigences quant à la mise à jour des évaluations environnementales, ce qui est conforme à nos recommandations de 2005. La période de validité des évaluations environnementales est passée de deux à cinq ans, ce qui permet au Ministère de coordonner les évaluations environnementales et les travaux d'arpentage de façon simultanée.

4.42 Saisie des données. En 2005, nous avons aussi recommandé au Ministère d'améliorer ses capacités en matière de saisie et d'échange de données pour les dossiers sur les terres sélectionnées. Le Ministère s'était engagé à mettre en place un système opérationnel à cet effet d'ici avril 2009. Au moment de notre vérification de suivi, le Ministère avait presque terminé la conception d'une nouvelle base de données nationale visant à améliorer la saisie de données, le suivi des dossiers et l'échange d'information. Les essais sur le terrain de la base de données sont prévus pour l'automne 2008 et l'hiver 2009. Des responsables nous ont indiqué que la base de données permettrait de régler de nombreux points soulevés dans la recommandation de 2005. Toutefois, nous avons noté des lacunes importantes en ce qui a trait à l'intégrité de certaines données à saisir dans la nouvelle base de données. Nous avons aussi observé que le Ministère n'a pas encore déterminé comment ces lacunes seraient comblées. Or, le succès de la base de données repose sur le règlement de cette question clé (voir la pièce 4.5).

Des efforts supplémentaires sont nécessaires pour améliorer les processus de gestion

4.43 Intérêts de tiers. Les accords-cadres sur les droits fonciers issus de traités au Manitoba et en Saskatchewan n'obligent pas le Ministère à régler les questions concernant les intérêts de tiers. Néanmoins, en 2005, nous avons recommandé au Ministère de collaborer avec les Premières nations en vue de les aider à régler les questions concernant les intérêts de tiers. Le Ministère avait accepté notre recommandation et s'était engagé à prendre des mesures en ce sens. Dans le cadre de la présente vérification de suivi, nous avons constaté que même si le Ministère a participé à un certain nombre d'initiatives visant à discuter des questions concernant les intérêts de tiers, il n'a pu donner que

quelques exemples de l'aide directe qu'il a apportée aux Premières nations du Manitoba. De fait, tout au long de nos travaux, les responsables du Ministère ont répété plusieurs fois qu'ils n'étaient pas tenus, aux termes de l'accord-cadre du Manitoba, de régler les questions concernant les intérêts de tiers.

Pièce 4.5 Progrès réalisés à l'égard des recommandations sur l'amélioration de la coordination des processus et de la saisie des données

Chapitre 7 du Rapport de la vérificatrice générale de novembre 2005	
Recommandation	Progrès
<p>Affaires indiennes et du Nord Canada devrait, dans le respect des lois et des règlements, faire ce qui suit :</p> <ul style="list-style-type: none"> publier une ligne directrice révisée définissant les critères dont doivent tenir compte les responsables du Ministère lorsqu'ils effectuent des évaluations environnementales assorties d'un échéancier précis, et laissant au personnel le soin de déterminer si des mises à jour sont nécessaires; planifier les travaux d'arpentage de manière à permettre aux terres sélectionnées d'obtenir le statut de réserve dans les meilleurs délais; élaborer un plan stratégique coordonné pour éviter que l'exécution des évaluations environnementales et des travaux d'arpentage nécessaires retarde la conversion des terres en réserves (paragraphe 7.36). 	Satisfaisants
<p>Affaires indiennes et du Nord Canada devrait :</p> <ul style="list-style-type: none"> prendre des mesures pour garantir que les données sur les droits fonciers issus de traités sont complètes et exactes; élaborer et instaurer un système de suivi des dossiers pouvant fournir de l'information exacte sur les résultats obtenus (par exemple le nombre d'acres de terres sélectionnées et le nombre d'acres converties en réserves). Le système de suivi des dossiers devrait être conçu pour signaler les obstacles et les risques concernant chacun des dossiers, de sorte que l'on pourrait mettre en œuvre des mesures correctives qui contribueraient à mener l'étude des dossiers à bien, en temps utile et avec efficacité; fournir régulièrement aux parties concernées, y compris les Premières nations et les gouvernements provinciaux, l'information dont elles ont besoin pour traiter les cas de terres sélectionnées (paragraphe 7.65). 	Satisfaisants

Satisfaisants – Les progrès sont satisfaisants, compte tenu de l'importance et de la complexité de la question ainsi que du temps qui s'est écoulé depuis que la recommandation a été formulée.

Insatisfaisants – Les progrès sont insatisfaisants, compte tenu de l'importance et de la complexité de la question ainsi que du temps qui s'est écoulé depuis que la recommandation a été formulée.

4.44 En revanche, le Ministère a aidé activement les Premières nations de la Saskatchewan à régler les questions concernant les intérêts de tiers. À titre d'exemple, dans un des dossiers que nous avons examinés, nous avons constaté que le Ministère a affecté des ressources supplémentaires au règlement de ces questions pour une terre sélectionnée qui constituait une priorité pour une Première nation.

4.45 Nous avons aussi constaté que le Ministère avait redoublé d'efforts pour mieux informer les Premières nations, les provinces et d'autres parties intéressées, grâce à des séances conjointes d'éducation et d'information portant sur les intérêts de tiers dans les deux régions. Le Ministère n'a toutefois pas été en mesure de démontrer qu'il avait élaboré des outils supplémentaires pour contribuer au règlement des questions concernant les intérêts de tiers, comme il s'était engagé à le faire en 2005.

4.46 Dossiers sur les terres sélectionnées. En 2005, nous avons aussi recommandé au Ministère d'élaborer et de mettre en œuvre une méthode uniforme pour s'assurer que ses dossiers sur les terres sélectionnées sont bien organisés et contiennent les documents permettant de simplifier la conversion. Lors de la présente vérification de suivi, nous avons constaté que la plupart des dossiers sur les terres sélectionnées, examinés au bureau du Ministère au Manitoba, étaient mal organisés et souvent incomplets. À l'inverse, la majorité des dossiers du bureau de la Saskatchewan, que nous avons examinés, étaient bien organisés et complets. Toutefois, nous avons constaté qu'aucun des bureaux n'avait établi de protocole pour la gestion des dossiers.

4.47 Plans de gestion. En 2005, nous avons recommandé au Ministère de préparer un plan de gestion décrivant brièvement comment il gèrera ses activités pour faire en sorte que les terres sélectionnées non encore converties soient traitées dans un délai raisonnable. Dans le cadre de la présente vérification de suivi, nous avons constaté qu'aucun plan n'avait été établi pour la région du Manitoba. Le plan stratégique du Ministère pour le Manitoba a plutôt pour but de respecter l'engagement pris en 2006 visant à convertir 150 000 acres par année pendant quatre ans. Toutefois, le plan ne prévoit pas de mesures pour établir un ordre de priorité et pour traiter les 250 terres sélectionnées et plus ne faisant pas partie de l'engagement pris en 2006.

4.48 Le plan du Ministère pour la Saskatchewan est conforme à ses obligations en vertu de l'accord, c'est-à-dire qu'il est axé sur les Premières nations qui n'ont pas encore obtenu le nombre minimum requis d'acres de réserve. Nous avons également constaté que le Ministère traitait les terres sélectionnées des Premières nations qui ont déjà atteint ce minimum. Ainsi, il a converti avec succès plus de 1 200 terres sélectionnées en Saskatchewan, soit 145 depuis notre vérification de 2005. De plus, en Saskatchewan, le Ministère se sert d'outils de gestion qui permettent de suivre l'état de toutes les terres sélectionnées afin que les responsables soient bien informés de la charge de travail relative aux droits fonciers issus de traités.

4.49 Les lacunes persistantes en matière de gestion relevées au cours de cette vérification de suivi sont particulièrement préoccupantes puisqu'elles concernent des obligations découlant de traités que le Canada a conclus il y a plus d'un siècle et qu'il s'est réengagé à respecter au cours des vingt dernières années. La collectivité de Rolling River, au Manitoba, et la collectivité d'Onion Lake, en Saskatchewan, constituent des exemples de communautés de Premières nations qui ont amélioré leur prospérité économique et leur bien-être collectif grâce à la conversion de terres en réserves, même s'il reste beaucoup à faire (voir la pièce 4.6).

Pièce 4.6 La conversion des terres en réserves est avantageuse pour les Premières nations

Rolling River (Manitoba)

L'Accord-cadre sur les droits fonciers issus de traités au Manitoba reconnaît que la collectivité de Rolling River (Première nation établie dans le sud du Manitoba) a droit à une superficie totale de 47 112 acres. Jusqu'à maintenant, 2 509 des 8 894 acres de terres sélectionnées par cette Première nation ont été converties en réserves.

La Première nation de Rolling River nous a informés qu'elle s'était servie des terres converties en réserves en vertu de son accord sur les droits fonciers issus de traités pour mettre en œuvre des projets de développement qu'elle croit profitables à la fois au plan économique et au plan social pour la collectivité. Un poste d'essence et un centre de santé employant des membres de la collectivité ont été construits sur 156 acres de terres converties en réserves en 2006. Ces deux établissements sont situés sur une route provinciale passante, à proximité d'un parc national.

En outre, la collectivité nous a informés qu'elle avait acheté une terre sur laquelle elle prévoit construire des cabanes en bois rond qui seront louées pendant la période estivale. Toutefois, il faut convertir la terre en réserve avant qu'il soit économiquement viable d'entreprendre ce projet. La Première nation prévoit également mettre à la disposition de la collectivité d'autres terres sélectionnées, afin que d'autres options comme le logement soient examinées.

Pièce 4.6 La conversion des terres en réserves est avantageuse pour les Premières nations (suite)

Onion Lake (Saskatchewan)

L'Accord-cadre sur les droits fonciers issus de traités en Saskatchewan reconnaît que la Première nation d'Onion Lake a droit à 108 551 acres au total. Jusqu'à maintenant, 90 350 des 102 825 acres de terres sélectionnées par la Première nation ont été converties en réserves.

La Première nation nous a informés qu'une de ses terres sélectionnées concernait une petite parcelle située entre la réserve actuelle et la rivière Saskatchewan. Elle y a creusé un puits, qui approvisionne maintenant la collectivité en eau potable. Ce puits est une importante source d'eau potable et a contribué à résoudre le problème d'approvisionnement auquel la collectivité était aux prises depuis longtemps.

4.50 En résumé, nous avons constaté que le Ministère avait fait des progrès satisfaisants quant à l'application de deux des recommandations liées à la gestion, mais les progrès réalisés pour les trois autres recommandations ont été jugés insatisfaisants (voir la pièce 4.7).

Pièce 4.7 Progrès réalisés à l'égard des recommandations sur l'amélioration des processus de gestion

Chapitre 7 du Rapport de la vérificatrice générale de novembre 2005	
Recommandation	Progrès
<p>Affaires indiennes et du Nord Canada devrait unir ses efforts à ceux des Premières nations afin de régler les questions concernant les intérêts de tiers. Il devrait notamment :</p> <ul style="list-style-type: none"> • miser sur ses premières initiatives, cibler les intervenants ayant habituellement des intérêts de tiers et les renseigner sur les droits fonciers issus de traités et sur la façon dont ils ont des répercussions sur eux; • recenser les obstacles systémiques qui entravent le règlement des questions récurrentes concernant les intérêts de tiers et informer les Premières nations sur les stratégies et les mesures pouvant servir à supprimer les obstacles; • favoriser l'utilisation des mécanismes de règlement des différends établis aux termes des accords sur les droits fonciers issus de traités afin de faciliter le règlement des questions concernant les intérêts de tiers (paragraphe 7.46). 	Insatisfaisants
<p>Affaires indiennes et du Nord Canada devrait élaborer et mettre en œuvre une méthode uniforme pour s'assurer que ses dossiers sur les terres sélectionnées sont bien organisés et contiennent les documents permettant de faciliter la conversion (paragraphe 7.59).</p>	Insatisfaisants

Pièce 4.7 Progrès réalisés à l'égard des recommandations sur l'amélioration des processus de gestion (suite)

Chapitre 7 du Rapport de la vérificatrice générale de novembre 2005	
Recommandation	Progrès
<p>Affaires indiennes et du Nord Canada devrait préparer un plan de gestion stratégique indiquant comment il gèrera ses activités pour faire en sorte que les cas de terres sélectionnées soient traités dans un délai raisonnable. Ce plan stratégique devrait :</p> <ul style="list-style-type: none"> • contenir une estimation de la charge de travail permanente (pour ce qui est des cas à l'étude et à venir); • préciser comment le Ministère traitera les cas qui sont encore à l'étude, lesquels sont souvent complexes; • établir les ressources humaines et financières qui sont nécessaires; • faire le suivi de l'information requise pour améliorer la planification et la communication des résultats des travaux (paragraphe 7.60). 	Insatisfaisants

Satisfaisants – Les progrès sont satisfaisants, compte tenu de l'importance et de la complexité de la question ainsi que du temps qui s'est écoulé depuis que la recommandation a été formulée.

Insatisfaisants – Les progrès sont insatisfaisants, compte tenu de l'importance et de la complexité de la question ainsi que du temps qui s'est écoulé depuis que la recommandation a été formulée.

Communication des résultats**L'information communiquée sur le respect des obligations liées aux droits fonciers issus de traités est inadéquate**

4.51 En 2005, nous avons constaté qu'Affaires indiennes et du Nord Canada fournissait peu d'information sur ses objectifs, ses attentes en matière de rendement, ses échéances et la communication des résultats. Nous avons recommandé que le Ministère communique périodiquement les résultats liés aux accords sur les droits fonciers issus de traités, notamment en ce qui concerne le respect de ses obligations légales, les coûts engagés et le nombre d'acres sélectionnées et converties. Nous avons aussi recommandé que le Ministère fournisse des mises à jour sur les efforts déployés en vue de réduire les délais de conversion des terres en réserves.

4.52 Nous nous attendions à ce que le Ministère ait inclus ces renseignements dans son rapport ministériel sur le rendement de 2005-2006 et qu'il ait préparé par la suite des mises à jour tous les trois ans, comme il s'était engagé à le faire dans sa réponse à notre recommandation.

4.53 Nous avons constaté qu'il y avait peu de renseignements sur les obligations liées aux droits fonciers issus de traités dans le Rapport ministériel sur le rendement de 2005-2006. L'information portait surtout sur les ajouts aux réserves, notamment les droits fonciers issus de traités et d'autres dispositions relatives à la conversion des terres en réserves. Ce rapport ne contient que de l'information générale sur les efforts déployés par le Ministère pour réduire les délais de traitement et améliorer le processus dans son ensemble. Nous avons également examiné le Rapport ministériel sur le rendement de 2006-2007 et nous avons constaté que la seule information à propos des droits fonciers issus de traités consistait en une référence à l'engagement pris en 2006 concernant le Manitoba.

4.54 Ces rapports ne comprennent aucune information au sujet du lien entre les terres sélectionnées et les terres converties en vertu d'accords sur les droits fonciers issus de traités ou au sujet du coût lié au respect des obligations liées à ces droits. Par conséquent, le Ministère ne présente pas clairement les progrès qu'il a réalisés et les défis que le Canada doit relever pour respecter ses obligations découlant des accords sur les droits fonciers issus de traités en Saskatchewan et au Manitoba.

4.55 Nous avons constaté que l'information communiquée par le Ministère sur ses obligations liées aux droits fonciers issus de traités était inadéquate (voir la pièce 4.8).

Pièce 4.8 Progrès réalisés à l'égard de la mise en œuvre de nos recommandations liées à la communication de l'information sur le rendement

Chapitre 7 du Rapport de la vérificatrice générale de novembre 2005	
Recommandation	Progrès
Affaires indiennes et du Nord Canada devrait inclure périodiquement dans son rapport sur le rendement au Parlement : <ul style="list-style-type: none"> de l'information sur les résultats liés au respect de ses obligations légales relatives aux droits fonciers issus de traités, notamment les coûts, le nombre d'acres sélectionnées et le nombre d'acres converties en réserves; une mise à jour sur les efforts déployés en vue de réduire les délais de conversion des terres en réserves (paragraphe 7.68). 	Insatisfaisants

Satisfaisants – Les progrès sont satisfaisants, compte tenu de l'importance et de la complexité de la question ainsi que du temps qui s'est écoulé depuis que la recommandation a été formulée.

Insatisfaisants – Les progrès sont insatisfaisants, compte tenu de l'importance et de la complexité de la question ainsi que du temps qui s'est écoulé depuis que la recommandation a été formulée.

Surveillance de la direction

La conversion nécessite une attention soutenue de la part de la direction

4.56 Tout en reconnaissant les progrès importants réalisés à l'égard de la conversion de terres en réserves au cours des trois dernières années, nous avons également remarqué que le Ministère n'a pas pris suffisamment de mesures pour combler plusieurs lacunes l'empêchant de respecter ses obligations liées aux droits fonciers issus de traités. Même si les accords sur les droits fonciers issus de traités sont protégés par la constitution, le Ministère n'a pas mis en application plusieurs de nos recommandations de 2005 visant à améliorer la mise en œuvre de ces accords.

4.57 Une attention soutenue de la direction pour assurer la mise en œuvre de nos recommandations de 2005 pourrait permettre au Ministère de continuer à traiter les terres sélectionnées non encore converties, à réduire le temps de traitement des dossiers et à remplir les obligations du Canada liées aux droits fonciers issus de traités.

4.58 **Recommandation.** Affaires indiennes et du Nord Canada devrait établir et mettre en œuvre un plan d'action indiquant la manière dont il prévoit convertir les terres en réserves. Ce plan doit clairement décrire les prochaines étapes que le Ministère entend suivre pour chaque terre sélectionnée devant être convertie en réserve ainsi que les responsabilités qu'il devra assumer et l'échéancier auquel il devra se soumettre. Le plan d'action devrait faire mention entre autres :

- de l'engagement du Ministère à aider les Premières nations à résoudre les questions concernant les intérêts de tiers;
- de la façon dont les questions visant l'intégrité des données seront résolues;
- des mesures qu'entend prendre le Ministère pour créer une structure de dossiers cohérente en vue de mieux surveiller l'état des terres sélectionnées relativement aux droits fonciers issus de traités.

Réponse du Ministère. Le Canada est résolu à honorer ses obligations légales à l'égard des Premières nations en procédant au règlement des demandes liées aux droits fonciers issus de traités. Depuis la vérification de 2005, Affaires indiennes et du Nord Canada a réalisé d'importants progrès en ce qui a trait à la conversion des terres en réserves, ayant converti plus de 315 000 acres au Manitoba et en Saskatchewan, ce qui constitue une augmentation de 42 p. 100 en trois ans. De plus, le Ministère a amélioré la coordination des évaluations environnementales et des travaux d'arpentage des terres

sélectionnées et il a travaillé en étroite collaboration avec les Premières nations dans le but de concevoir des plans qui permettront de convertir le reste des terres sélectionnées.

Affaires indiennes et du Nord Canada appuie la recommandation et s'engage à l'égard d'un plan d'action décrivant les prochaines étapes, les responsabilités et les calendriers de mise en œuvre des mesures qui permettront de convertir les terres sélectionnées en réserves. Ce plan inclura des renseignements détaillés sur la façon dont le Ministère entend aider les Premières nations à régler les questions concernant les intérêts de tiers, la façon dont les problèmes liés à l'intégrité des données seront résolus, et la mise en place d'une structure de fichiers cohérente qui permettra de surveiller la situation des terres sélectionnées faisant l'objet de droits issus de traités.

Conclusion

4.59 Dans l'ensemble, les progrès réalisés par Affaires indiennes et du Nord Canada pour convertir des terres en réserves sont satisfaisants. Depuis notre vérification de 2005, le Ministère a converti plus de 315 000 acres de terres au Manitoba et en Saskatchewan, ce qui représente une hausse de 42 p. 100 en trois ans.

4.60 Nous avons constaté que le Ministère avait fait des progrès satisfaisants à l'égard de la mise en œuvre de certaines recommandations que nous avons formulées en 2005. Nous lui avons notamment recommandé de collaborer plus étroitement avec les Premières nations à la planification de la conversion des terres sélectionnées restantes, de contribuer à améliorer la coordination des évaluations environnementales et des travaux d'arpentage et de déployer des efforts pour améliorer la saisie des données et les capacités de traitement des dossiers du Ministère.

4.61 Toutefois, nous ne sommes pas satisfaits des progrès accomplis par le Ministère en ce qui concerne la mise en œuvre de plusieurs de nos recommandations, notamment :

- Le Ministère ne comptabilise pas le temps total qu'il met à convertir les terres en réserves et ne peut donc démontrer aucune amélioration relative au temps de traitement des dossiers depuis les trois dernières années.
- Le Ministère n'a pas réalisé de progrès satisfaisants en ce qui a trait à sa collaboration avec les Premières nations du Manitoba afin de les aider à régler les questions concernant les intérêts de tiers; en

Saskatchewan, le Ministère a toutefois appuyé les efforts des Premières nations.

- Le Ministère a établi l'ordre de priorité de conversion des terres en réserves, mais il n'a pas mis en place les processus de conversion visant plus de 250 terres sélectionnées au Manitoba qui ne font pas partie de son engagement quadriennal.
- Le Ministère n'a pas communiqué adéquatement les résultats obtenus relativement à l'objectif global de conversion des terres.

4.62 Le respect des obligations du Canada visant à fournir des terres aux Premières nations demandera un effort important et permanent. Nous croyons que le Ministère devra remédier aux lacunes décelées en matière de gestion afin de tirer profit de ses réussites des trois dernières années et de remplir ses obligations liées aux droits fonciers issus de traités.

À propos de la vérification

Objectif

L'objectif de la vérification visait à déterminer si Affaires indiennes et du Nord Canada était capable de démontrer qu'il avait accompli des progrès satisfaisants en ce qui a trait à la mise en œuvre des recommandations formulées dans le chapitre 7 de notre rapport de novembre 2005, intitulé *Le respect des obligations liées aux droits fonciers issus de traités*.

Étendue et méthode

Nous avons examiné la façon dont le Ministère a mis en œuvre les recommandations formulées dans le chapitre de la vérification de 2005. Conformément à la méthode utilisée alors, la présente vérification a été axée sur les régions du Manitoba et de la Saskatchewan, car, selon le Ministère, environ 90 p. 100 des activités touchant les droits fonciers issus de traités y sont menées. Nous avons examiné les travaux accomplis à l'administration centrale et dans les bureaux régionaux de ces provinces.

Nous avons mené des entrevues auprès des responsables à l'administration centrale et dans les bureaux régionaux en Saskatchewan et au Manitoba afin de mieux comprendre les processus des droits fonciers issus de traités et les activités connexes.

Nous avons également examiné les documents pertinents, y compris des lois, des documents ministériels et régionaux, des documents de planification, d'autres rapports ainsi que des renseignements fournis par les parties intéressées, afin de mieux comprendre la Politique sur les ajouts aux réserves, les rôles et responsabilités, et les pratiques de chacun.

Nous avons étudié sept dossiers dans chacune des deux provinces pour déterminer si le plan de mise en œuvre du Ministère y avait été exécuté de manière efficace. Certains de ces dossiers étaient actifs au moment de notre vérification de 2005, et les terres sélectionnées sur lesquelles ils portaient ont depuis été converties en réserves, alors que certains étaient actifs pendant notre vérification de suivi.

Nous avons également rencontré des représentants de quatre Premières nations de la Saskatchewan et du Manitoba et d'organisations régionales de Premières nations afin d'obtenir leur point de vue.

Nous n'avons pas vérifié d'accords de fiducie portant sur les droits fonciers issus de traités, qui servent à assurer la gestion des fonds versés dans le cadre des accords, ni de Premières nations ou tout autre organisme participant à ce processus.

Critères

Voici les critères qui ont permis de mener cette vérification ainsi que leurs sources :

Critères	Sources
Réponse du Ministère au chapitre 7 du Rapport de la vérificatrice générale du Canada de novembre 2005, qui s'intitulait <i>Le respect des obligations liées aux droits fonciers issus de traités – Affaires indiennes et du Nord Canada</i>	
<p>Nous nous attendions à ce qu'Affaires indiennes et du Nord Canada ait élaboré et mis en œuvre un plan décrivant en détail les mesures qu'il prendra pour traiter les terres sélectionnées non encore converties et remplir son engagement de réduire le temps de traitement des dossiers sur les terres sélectionnées faisant l'objet de droits issus de traités, à partir de la réception de la résolution du conseil de bande jusqu'à la conversion en réserves.</p>	Paragraphe 7.20
<p>Nous nous attendions à ce que le Ministère collabore plus étroitement avec chacune des Premières nations pour élaborer un plan d'action visant les terres qu'elles ont sélectionnées. Il s'agissait de :</p> <ul style="list-style-type: none"> • veiller à ce que la Première nation comprenne le processus de conversion; • définir les échéances ou le calendrier des principales étapes du processus; • concevoir une stratégie pour la conversion en réserve de chacune des terres sélectionnées; • fournir une aide permanente aux Premières nations qui s'efforcent de s'acquitter de leurs responsabilités, aux termes des accords. 	Paragraphe 7.27
<p>Nous nous attendions à ce que le Ministère, dans le respect des lois et des règlements, fasse ce qui suit :</p> <ul style="list-style-type: none"> • publier une ligne directrice révisée définissant les critères dont doivent tenir compte les responsables du Ministère lorsqu'ils effectuent des évaluations environnementales assorties d'un échéancier précis, et laissant au personnel le soin de déterminer si des mises à jour sont nécessaires; • planifier les travaux d'arpentage de manière à permettre aux terres sélectionnées d'obtenir le statut de réserve dans les meilleurs délais; • élaborer un plan stratégique coordonné pour éviter que l'exécution des évaluations environnementales et des travaux d'arpentage nécessaires retarde la conversion des terres en réserves. 	Paragraphe 7.36

Critères	Sources
Réponse du Ministère au chapitre 7 du Rapport de la vérificatrice générale du Canada de novembre 2005, qui s'intitulait <i>Le respect des obligations liées aux droits fonciers issus de traités – Affaires indiennes et du Nord Canada</i>	
<p>Nous nous attendions à ce que le Ministère unisse ses efforts à ceux des Premières nations afin de régler les questions concernant les intérêts de tiers. Il devait notamment :</p> <ul style="list-style-type: none"> • miser sur ses premières initiatives, cibler les intervenants ayant habituellement des intérêts de tiers et les renseigner sur les droits fonciers issus de traités et sur la façon dont ils ont des répercussions sur eux; • recenser les obstacles systémiques qui entravent le règlement des questions récurrentes concernant les intérêts de tiers et informer les Premières nations sur les stratégies et les mesures pouvant servir à supprimer les obstacles; • favoriser l'utilisation des mécanismes de règlement des différends établis aux termes des accords sur les droits fonciers issus de traités afin de faciliter le règlement des questions concernant les intérêts de tiers. 	Paragraphe 7.46
<p>Nous nous attendions à ce que le Ministère élabore et mette en œuvre une méthode uniforme pour s'assurer que ses dossiers sur les terres sélectionnées sont bien organisés et contiennent les documents permettant de faciliter la conversion.</p>	Paragraphe 7.59
<p>Nous nous attendions à ce que le Ministère prépare un plan de gestion stratégique indiquant comment il gèrera ses activités pour faire en sorte que les cas de terres sélectionnées soient traités dans un délai raisonnable. Ce plan stratégique devait :</p> <ul style="list-style-type: none"> • contenir une estimation de la charge de travail permanente (pour ce qui est des cas à l'étude et à venir); • préciser comment le Ministère traitera les cas qui sont encore à l'étude, lesquels sont souvent complexes; • établir les ressources humaines et financières qui sont nécessaires; • faire le suivi de l'information requise pour améliorer la planification et la communication des travaux. 	Paragraphe 7.60
<p>Nous nous attendions à ce que le Ministère :</p> <ul style="list-style-type: none"> • prenne des mesures pour garantir que les données sur les droits fonciers issus de traités sont complètes et exactes; • élabore et instaure un système de suivi des dossiers pouvant fournir l'information exacte sur les résultats obtenus (par exemple le nombre d'acres de terres sélectionnées et le nombre d'acres converties en réserves). Le système de suivi des dossiers devait être conçu pour signaler les obstacles et les risques concernant chacun des dossiers, de sorte que l'on puisse mettre en œuvre des mesures correctives qui contribueraient à mener l'étude des dossiers à bien, en temps utile et avec efficacité; • fournisse régulièrement aux parties concernées, y compris les Premières nations et les gouvernements provinciaux, l'information dont elles ont besoin pour traiter les cas de terres sélectionnées. 	Paragraphe 7.65

La direction a examiné et reconnu la validité des critères utilisés dans le cadre de la présente vérification.

Fin des travaux de vérification

Les travaux de vérification menés aux fins du présent chapitre ont été pour l'essentiel terminés le 12 septembre 2008.

Équipe de vérification

Vérificateur général adjoint : Ronnie Campbell

Directeur principal : Frank Barrett

Directeur : Marc Gauthier

Erin Jellinek

Kevin McGillivary

Maria Pooley

Jennifer Alsop

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 de la recommandation

La recommandation formulée au chapitre 4 est présentée 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>Conversion des terres en réserves</p> <p>4.58 Affaires indiennes et du Nord Canada devrait établir et mettre en œuvre un plan d'action indiquant la manière dont il prévoit convertir les terres en réserves. Ce plan doit clairement décrire les prochaines étapes que le Ministère entend suivre pour chaque terre sélectionnée devant être convertie en réserve ainsi que les responsabilités qu'il devra assumer et l'échéancier auquel il devra se soumettre. Plus particulièrement, le plan d'action devrait faire mention entre autres :</p> <ul style="list-style-type: none"> • de l'engagement du Ministère à aider les Premières nations à résoudre les questions concernant les intérêts de tiers; • de la façon dont les questions visant l'intégrité des données seront résolues; • des mesures qu'entend prendre le Ministère pour créer une structure de dossiers cohérente en vue de mieux surveiller l'état des terres sélectionnées relativement aux droits fonciers issus de traités. (4.22-4.57) 	<p>Le Canada est résolu à honorer ses obligations légales à l'égard des Premières nations en procédant au règlement des demandes liées aux droits fonciers issus de traités. Depuis la vérification de 2005, Affaires indiennes et du Nord Canada a réalisé d'importants progrès en ce qui a trait à la conversion des terres en réserves, ayant converti plus de 315 000 acres au Manitoba et en Saskatchewan, ce qui constitue une augmentation de 42 p. 100 en trois ans. De plus, le Ministère a amélioré la coordination des évaluations environnementales et des travaux d'arpentage des terres sélectionnées et il a travaillé en étroite collaboration avec les Premières nations dans le but de concevoir des plans qui permettront de convertir le reste des terres sélectionnées.</p> <p>Affaires indiennes et du Nord Canada appuie la recommandation et s'engage à l'égard d'un plan d'action décrivant les prochaines étapes, les responsabilités et les calendriers de mise en œuvre des mesures qui permettront de convertir les terres sélectionnées en réserves. Ce plan inclura des renseignements détaillés sur la façon dont le Ministère entend aider les Premières nations à régler les questions concernant les intérêts de tiers, la façon dont les problèmes liés à l'intégrité des données seront résolus, et la mise en place d'une structure de fichiers cohérente qui permettra de surveiller la situation des terres sélectionnées faisant l'objet de droits issus de traités.</p>

Le Point — Rapport de la vérificatrice générale du Canada — 2009

Table des matières principale

Message de la vérificatrice générale du Canada
Points saillants — Chapitres 1 à 5
Annexe

Chapitre 1	La sécurité nationale : l'échange de renseignements et d'information
Chapitre 2	Le processus de nomination par le gouverneur en conseil
Chapitre 3	La vérification de petites et moyennes entreprises — Agence du revenu du Canada
Chapitre 4	Les obligations liées aux droits fonciers issus de traités — Affaires indiennes et du Nord Canada
Chapitre 5	Les services de passeport — Passeport Canada

