

Évaluation des sous-programmes de gestion des terres

Juin 2023



Table des matières

Liste des abréviations et des acronymes.....	ii
Résumé	iii
Contexte	iii
Portée et méthode de l'évaluation	iv
Constatations principales.....	iv
Recommandations.....	vi
Réponse et plan d'action de la direction	vii
Réponse globale de la direction	vii
Matrice du plan d'action.....	ix
1. Introduction.....	1
2. Description du programme	1
2.1 Contexte	1
2.2 Vue d'ensemble de la gestion des terres	2
3. Méthodologie de l'évaluation	5
3.1 Portée et enjeux de l'évaluation	5
3.2 Conception et méthodes	6
3.3 Limites	7
3.4 Mobilisation des populations autochtones	7
4. Constatations : Importance de la terre.....	8
4.1 Communauté et culture.....	8
4.2 Autodétermination.....	9
5. Constatations : Défis actuels	11
5.1 Financement	11
5.2 Capacité.....	20
5.3 Questions transversales	26
6. Constatations : Moyens de progresser	30
6.1 Relations.....	30
6.2 Production de rapports.....	35
6.3 Transfert de services	36
7. Conclusions et recommandations	40
7.1 Conclusions	40
7.2 Recommandations.....	43

Annexe A : Modèle logique pour la gestion des terres, des ressources naturelles et de l'environnement	46
Annexe B : Mandat	47
Annexe C : Méthodologie complète	63

Liste des abréviations et des acronymes

AFR	Association foncière régionale
ANGTA	Association nationale des gestionnaires des terres autochtones
CNDEA	Conseil national de développement économique des Autochtones
CR	Centre de ressources (sur la gestion des terres des Premières Nations)
GTRNE	Gestion des terres, des ressources naturelles et de l'environnement
PAPGT	Programme d'attestation professionnelle en gestion des terres
PSTDE	Programme des services relatifs aux terres et au développement économique
RCAANC	Relations Couronne-Autochtones et Affaires du Nord Canada
SAC	Services aux Autochtones Canada
SETI	Système d'enregistrement des terres indiennes
SIG	Système d'information géographique

Résumé

L'évaluation des sous-programmes de gestion des terres a été décrite dans le plan d'évaluation quinquennal 2021-2022 de Services aux Autochtones Canada (SAC) et réalisée conformément à la *Politique sur les résultats* du Secrétariat du Conseil du Trésor. L'évaluation a été réalisée pour fournir une appréciation neutre et fondée sur des données probantes concernant la pertinence, le rendement, les pratiques exemplaires et le transfert de services dans le domaine de la gestion des terres des Premières Nations.

Contexte

L'évaluation porte sur trois lignes de service du portefeuille de la gestion des terres, des ressources naturelles et de l'environnement de SAC au sein du Secteur des terres et du développement économique :

1. **Programme de gestion de l'environnement et des terres de réserve.** L'activité principale consiste à fournir un financement aux Premières Nations pour leur permettre de développer les capacités nécessaires à l'exercice de responsabilités accrues en matière de gestion des terres, des ressources et de l'environnement dans les réserves en vertu de la *Loi sur les Indiens*.
2. SAC soutient la **Gestion des terres des Premières Nations.** L'activité principale consiste à fournir un financement aux organisations et aux communautés des Premières Nations pour leur permettre d'exercer leur compétence en vertu de l'*Accord-cadre relatif à la gestion des terres des Premières Nations*. Grâce à cet accord, les Premières Nations ne sont plus soumises aux articles de la *Loi sur les Indiens* relatifs aux terres et gèrent les terres, les ressources et l'environnement de leurs réserves conformément à leurs propres lois, valeurs et priorités, tout en permettant un meilleur développement économique.
3. **Planification de l'aménagement du territoire.** L'activité principale consiste à fournir un financement aux organismes fonciers des Premières Nations, qui à leur tour aident les Premières Nations à élaborer des plans d'aménagement du territoire dirigés par les communautés, qui deviennent les principaux outils de gouvernance des terres de réserve.

L'objectif ultime des interventions de SAC dans ce portefeuille est que les communautés autochtones tirent profit du développement et de la gestion durables de leurs terres et de leurs ressources naturelles.

Portée et méthode de l'évaluation

L'évaluation portait sur les années 2014-2015 à 2020-2021, conformément aux exigences du Conseil du Trésor¹ et couvrait des activités sélectionnées jusqu'à l'exercice 2021-2022 afin de reconnaître les effets de la pandémie de COVID-19 et de fournir des commentaires à ce sujet. Bien que ce point ne fasse pas partie de la portée initiale, l'évaluation a également intégré des données plus récentes et des mesures prises par SAC pour mettre en œuvre le mandat du ministère depuis sa création en 2017-2018.

Le rapport méthodologique a été approuvé en mai 2022 et la collecte des données primaires s'est déroulée de mai 2022 à octobre 2022. L'évaluation s'est appuyée sur une approche à méthodes mixtes comprenant les sources de données suivantes : un examen des documents et des médias; 44 entretiens avec des représentants de SAC, des bénéficiaires de fonds externes et des partenaires de prestation de services à l'échelle nationale et régionale; 40 sondages complets et 40 sondages partiellement complets auprès de personnes participant à la gestion des terres des communautés des Premières Nations; le contenu et les commentaires des participants à cinq conférences organisées par les associations foncières régionales (AFR) des Premières Nations; six visites de sites communautaires en Colombie-Britannique, en Saskatchewan et en Nouvelle-Écosse; une analyse des données administratives quantitatives détenues par la Direction des terres communautaires à l'administration centrale (AC) de SAC.

Constatations principales

L'évaluation a permis de constater la répétition de concepts principaux dans les constatations des domaines d'évaluation standard de la pertinence et du rendement, et présente ses constatations de manière thématique en fonction des renseignements communiqués par les personnes interrogées par SAC et les représentants des organisations et des communautés des Premières Nations. Huit thèmes ont été relevés et se répartissent en trois grandes catégories.

Importance de la terre	Défis actuels	Moyens de progresser
Communauté et culture Autodétermination	Financement Capacité Questions transversales	Relations Production de rapports Transfert de services

Importance de la terre

En ce qui concerne la **communauté et la culture**, les sujets des Premières Nations interrogés et ayant répondu au sondage ont indiqué que la planification de l'aménagement futur du territoire est un aspect intergénérationnel important du développement des communautés des

¹ Politique sur les résultats du SCT. <https://www.tbs-sct.gc.ca/pol/doc-fra.aspx?id=31300>.

Premières Nations. L'évaluation a également permis d'affirmer de nouveau que l'**autodétermination** est un droit inhérent aux Premières Nations et que SAC peut aider les communautés à exercer ce droit sur leurs terres et leurs ressources naturelles. La mise en œuvre de la *Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones* (DNUDPA) a été relevée comme un domaine dans lequel le Canada peut travailler avec les Premières Nations pour décoloniser ses structures et processus liés aux terres.

Défis actuels

L'évaluation a permis de conclure qu'il existe des disparités dans l'accès au **financement** et dans sa distribution entre les initiatives de gestion des terres et au sein de celles-ci, ce qui crée des différences dans les possibilités offertes aux Premières Nations de tirer profit de leurs terres et de leurs ressources naturelles. Alors que le financement de la Gestion des terres des Premières Nations (GTPN) est considéré comme essentiellement rationalisé, l'évaluation a permis de conclure que la planification de l'aménagement du territoire tirerait profit d'ententes de financement pluriannuelles stables. L'évaluation a permis de révéler que l'efficacité du Programme de gestion de l'environnement et des terres de réserve (PGETR) est entravée par un financement inadéquat et que le programme n'atteint pas actuellement ses objectifs en matière de développement des capacités. De plus, les sujets des Premières Nations interrogés et ayant répondu au sondage ont indiqué que la formule de financement de ce programme ne reflète pas les réalités de la gestion des terres pour de nombreuses Premières Nations, car elle est trop axée sur les opérations. On a remarqué qu'une pratique exemplaire dans ce domaine consiste à mettre en œuvre des ententes de financement global ou de subvention afin de donner aux organisations et aux communautés des Premières Nations la souplesse nécessaire pour répondre aux priorités émergentes en matière de terres.

En ce qui concerne la **capacité** des communautés des Premières Nations à gérer efficacement les terres, l'évaluation a permis de conclure qu'il est essentiel de disposer d'un gestionnaire des terres désigné et bien rémunéré. Les membres des communautés et des organisations des Premières Nations interrogés et ayant répondu au sondage ont indiqué que leurs partenaires du secteur des terres, comme les différents niveaux de gouvernement et les organismes privés, pourraient tirer profit d'une formation sur la gestion des terres de réserve, et que l'application des lois des Premières Nations conformément à leurs codes fonciers est un défi important qui n'est pas facilement relevé par SAC seul. L'évaluation a également porté sur des **questions transversales** liées aux changements climatiques et aux conséquences de la pandémie de COVID-19 et a révélé que les Premières Nations ne reçoivent pas de soutien adéquat actuellement pour atténuer les graves conséquences des changements climatiques sur leurs terres et leurs ressources naturelles, et que la pandémie de COVID-19 a empêché les communautés d'atteindre leurs priorités en matière de gestion des terres.

Moyens de progresser

L'évaluation a permis de conclure que les Premières Nations développent des écosystèmes de gestion des terres complexes en établissant des **relations** en dehors de SAC, et que le ministère a la possibilité d'améliorer ses relations avec les communautés des Premières Nations. En particulier, les personnes de SAC et les sujets des Premières Nations interrogés et ayant répondu au sondage ont indiqué, dans le cadre de l'évaluation, que la rotation du personnel au sein des bureaux régionaux de SAC entravait l'établissement de relations

efficaces entre les bureaux des terres des Premières Nations et le Ministère. Les pratiques en matière de **production de rapports** peuvent favoriser de meilleures relations avec les Premières Nations, et il existe des possibilités pour SAC de rationaliser et d'améliorer l'utilité des rapports qu'il exige des organisations partenaires et des communautés des Premières Nations pour le financement de la gestion des terres. L'évaluation a également porté sur le **transfert de services** et a permis de conclure que le transfert de la gestion des terres permet aux Premières Nations d'exercer le contrôle qu'elles souhaitent sur la gestion de leurs terres et de leurs ressources naturelles. Alors que le Ministère s'oriente vers le transfert de services, SAC a un rôle supplémentaire à jouer dans la gestion des terres, tandis que les organisations et les communautés des Premières Nations continuent à développer leurs pouvoirs liés aux terres.

Recommandations

1. **Alors que les Premières Nations participant au Programme de gestion de l'environnement et des terres de réserve (PGETR) ressentent dans le modèle actuel des disparités qui nuisent à leur capacité de gérer efficacement leurs terres et leurs ressources naturelles, SAC doit réévaluer la formule de financement du PGETR.**
2. **En collaboration avec les partenaires des Premières Nations, SAC doit appuyer une analyse des lacunes aux fins d'une formation sur la gouvernance des terres, à la discrétion des partenaires des Premières Nations.**
3. **En collaboration avec les régions, les ressources humaines et le dirigeant principal des finances, des résultats et de l'exécution (DPFRE), SAC doit diriger une évaluation de la capacité organisationnelle de l'ensemble de la gestion des terres, en mettant l'accent sur les besoins de formation, la continuité des ressources humaines et la conservation des connaissances organisationnelles du personnel de SAC.**
4. **En collaboration avec les partenaires des Premières Nations, SAC doit fournir du financement et du soutien pour la réalisation d'études sur la capacité existante de gestion des terres dans les communautés des Premières Nations.**
5. **En collaboration avec les partenaires des Premières Nations et le dirigeant principal des données, SAC doit examiner la façon de s'assurer que les Premières Nations ont accès aux données sur leurs terres et qu'elles en sont propriétaires afin de faciliter la prise de décisions fondées sur des données probantes en matière de gestion des terres.**

Réponse et plan d'action de la direction

Titre de l'évaluation : Évaluation des sous-programmes de gestion des terres

Réponse globale de la direction

Aperçu

- La réponse et plan d'action de la direction a été élaborée pour répondre aux recommandations présentées dans l'évaluation des sous-programmes de gestion des terres. Le rapport a été rédigé par le Secteur des terres et du développement économique (STDE) de SAC en collaboration avec la Direction de l'évaluation.
- Relevante du STDE de Services aux Autochtones Canada (SAC), la Direction générale de la gestion des terres et de l'environnement (DGGTE) reconnaît et accepte les recommandations formulées dans le rapport d'évaluation des sous-programmes de gestion des terres que la Direction de l'évaluation de SAC a produit.
- Dans la mesure du possible, la DGGTE a l'intention de mettre en œuvre les recommandations immédiatement et dans l'esprit du mandat ministériel de SAC, qui consiste à soutenir les peuples autochtones dans la prise en charge de la prestation des services, et ce, à leur rythme et de la façon dont ils le souhaitent. Dans le cadre de l'une de ses fonctions, la DGGTE, par l'intermédiaire de la Direction du développement des terres communautaires, aide les Premières Nations à renforcer leur capacité de gestion des terres et à accroître la gouvernance foncière au titre de la Loi sur les Indiens, par l'entremise du Programme de gestion de l'environnement et des terres de réserve (PGETR), et en dehors de la Loi sur les Indiens, par l'entremise de l'Accord-cadre relatif à la gestion des terres des premières nations. Bon nombre des recommandations de la présente évaluation reflètent les défis que la DGGTE et les partenaires des Premières Nations, notamment l'Association nationale des gestionnaires des terres autochtones (ANGTA) et le Centre de ressources sur la gestion des terres des Premières Nations (CRGTPN), connaissent et qu'ils ont commencé à relever depuis la fin de la période d'évaluation, en 2021. De plus, les recommandations de l'évaluation sont déjà liées à la mise en œuvre des annonces de financement du budget de 2023 pour le PGETR et le régime de gestion des terres des Premières Nations (GTPN). La réponse et le plan d'action de la direction de la DGGTE à l'égard de l'évaluation des sous-programmes de gestion des terres, ainsi que des échéanciers connexes, ont été élaborés dans le contexte mentionné afin de s'assurer que les efforts actuels sont menés à bien avant de déterminer les prochaines étapes.

- En raison de la nature de l'autonomie gouvernementale et de l'étendue du transfert aux Premières Nations de services de soutien de la gestion des terres, en particulier au chapitre de la GTPN et de l'aménagement du territoire, il est important de noter que SAC joue souvent un rôle de soutien à l'égard des efforts dirigés par les partenaires des Premières Nations. Néanmoins, la DGGTE continue de jouir de relations efficaces avec les partenaires de la prestation de services de gestion des terres et travaillera en partenariat avec eux pour mettre en œuvre les recommandations formulées dans la présente évaluation et continuer d'apporter des améliorations aux sous-programmes de gestion des terres.

Assurance

- Le plan d'action comporte des mesures pertinentes et réalistes qui permettront de donner suite aux recommandations de l'évaluation, ainsi qu'un calendrier pour le début et l'achèvement de ces mesures.
- Des examens périodiques de la réponse et du plan d'action de la direction seront effectués par l'Équipe Évaluation SAC et communiqués au Comité de la gestion du rendement et de l'évaluation de SAC aux fins de surveillance des progrès et des activités.

Matrice du plan d'action

Recommandations	Mesures	Gestionnaire responsable (titre et secteur)	Dates de début et d'achèvement prévues	Contexte et justification de la mesure
1. Alors que les Premières Nations participant au PGETR ressentent dans le modèle actuel des disparités qui nuisent à leur capacité de gérer efficacement leurs terres et leurs ressources naturelles, SAC doit réévaluer la formule de financement du PGETR.	<p>Nous sommes d'accord. (D'accord, en désaccord ou partiellement d'accord.)</p>	Directrice générale, Direction de la gestion des terres et de l'environnement, du secteur des Terres et Développement économiques, au Services Autochtones Canada	<p>Date de début Août 2023</p>	<p>État</p> <p><input type="checkbox"/> Entièrement mise en œuvre</p> <p><input type="checkbox"/> Partiellement mise en œuvre</p> <p><input type="checkbox"/> La mise en œuvre n'a pas commencé</p> <p><input type="checkbox"/> Obsolète</p> <p>Mise à jour ou justification En date du : (Insérer la mise à jour ici)</p>
	<p>À l'appui de cette recommandation, la DGGTE prendra les mesures suivantes :</p> <p>Mesure 1.1 : Établir un financement de base pour les participants des Premières Nations actuels et nouveaux au PGETR (T3 de 2023-2024).</p>		<p>Achèvement Décembre 2026</p> <p>1.1 Décembre 2023</p>	
	<p>Mesure 1.2 : Conjointement avec l'ANGTA, les secteurs de SAC et les bureaux régionaux de SAC, fournir des rapports d'étape sur l'état des discussions afin d'examiner les possibilités d'améliorer davantage la formule de financement du PGETR afin de favoriser une capacité accrue et de réduire les disparités (T4 de 2025-2026).</p>		<p>1.2 Mars 2026</p>	
	<p>Mesure 1.3 : Faire rapport sur les constatations, y compris les recommandations d'amélioration de la formule de financement du PGETR au-delà de l'établissement d'un financement de base (T3 de 2026-2027).</p>		<p>1.3 Décembre 2026</p>	
2. En collaboration avec les partenaires des	<p>Nous sommes d'accord. (D'accord, en désaccord ou partiellement d'accord.)</p>	Directrice générale, Direction de la	<p>Date de début Octobre 2023</p>	<p>État</p> <p><input type="checkbox"/> Entièrement mise en œuvre</p>

Recommandations	Mesures	Gestionnaire responsable (titre et secteur)	Dates de début et d'achèvement prévues	Contexte et justification de la mesure
	<p>de route claire en ce qui concerne la formation requise pour obtenir l'attestation professionnelle en gestion des terres, ainsi qu'une formation facultative ou spécialisée disponible visant à répondre aux besoins ou aux aspirations de chaque Première Nation.</p> <p>À l'appui de cette recommandation visant le PGETR, la DGGTE prendra les mesures suivantes :</p> <p>Mesure 2.2 : Fournir des rapports d'étape sur les soutiens fournis à l'ANGTA dans l'élaboration, la prestation et la promotion des activités de formation offertes (du T3 de 2023-2024 au T1 de 2024-2025).</p> <p>Mesure 2.3 : Aider l'ANGTA à entreprendre une évaluation ou un examen indépendant de l'APGT repensée (du T1 au T4 de 2025-2026).</p>		<p>2.2 Juin 2024</p> <p>2.3 Mars 2026</p>	
<p>3. En collaboration avec les régions, les ressources humaines et le dirigeant principal des finances, des résultats et de l'exécution (DPFRE), SAC doit diriger une évaluation de la capacité organisationnelle de l'ensemble de la gestion des terres, en mettant l'accent sur les besoins de</p>	<p>Nous sommes d'accord. (D'accord, en désaccord ou partiellement d'accord.)</p> <p>À l'appui de cette recommandation, la DGGTE prendra les mesures suivantes :</p> <p>Mesure 3.1 : Fournir des rapports d'étape sur l'état des engagements avec les partenaires internes (les régions, les ressources humaines et le DPFRE) afin de déterminer une approche appropriée pour analyser les</p>	<p>Directrice générale, Direction de la gestion des terres et de l'environnement, du secteur des Terres et Développement économiques, au Services Autochtones Canada</p>	<p>Date de début Octobre 2023</p> <p>Achèvement Décembre 2024</p> <p>3.1 Décembre 2023</p>	<p>État</p> <p><input type="checkbox"/> Entièrement mise en œuvre</p> <p><input type="checkbox"/> Partiellement mise en œuvre</p> <p><input type="checkbox"/> La mise en œuvre n'a pas commencé</p> <p><input type="checkbox"/> Obsolète</p> <p>Mise à jour ou justification En date du : (Insérer la mise à jour ici)</p>

Recommandations	Mesures	Gestionnaire responsable (titre et secteur)	Dates de début et d'achèvement prévues	Contexte et justification de la mesure
formation, la continuité des ressources humaines et la conservation des connaissances organisationnelles du personnel de SAC.	<p>besoins en matière de capacité organisationnelle de gestion des terres (T3 de 2023-2024).</p> <p>Mesure 3.2 : Entreprendre l'évaluation des besoins de capacité organisationnelle de gestion des terres de SAC déterminés dans la mesure 3.1 (T3 de 2024-2025).</p> <p>Mesure 3.3 : Diffuser les résultats de l'évaluation de la capacité et en faire rapport, et déterminer les prochaines étapes pour toute recommandation (T4 de 2024-2025).</p>		<p>3.2 Décembre 2024</p> <p>3.3 Mars 2025</p>	
4. En collaboration avec les partenaires des Premières Nations, SAC doit fournir du financement et du soutien pour la réalisation d'études sur la capacité existante de gestion des terres dans les communautés des Premières Nations.	<p>Nous sommes d'accord. (D'accord, en désaccord ou partiellement d'accord.)</p>	Directrice générale, Direction de la gestion des terres et de l'environnement, du secteur des Terres et Développement économiques, au Services Autochtones Canada	Date de début Octobre 2023	<p>État</p> <p><input type="checkbox"/> Entièrement mise en œuvre</p> <p><input type="checkbox"/> Partiellement mise en œuvre</p> <p><input type="checkbox"/> La mise en œuvre n'a pas commencé</p> <p><input type="checkbox"/> Obsolète</p> <p>Mise à jour ou justification En date du : (Insérer la mise à jour ici)</p>
	<p>La DGGTE est d'accord avec cette recommandation.</p> <p>À l'appui de cette recommandation au chapitre de la GTPN, la DGGTE prendra les mesures suivantes :</p> <p>Mesure 4.1 : Collaborer avec le CRGTPN pour évaluer l'intérêt et déterminer les priorités et les options en ce qui concerne la réalisation d'études sur la capacité de gestion des terres (T4 de 2023-2024).</p> <p>Mesure 4.2 : Fournir des rapports d'étape sur les soutiens fournis aux le CRGTPN à entreprendre et à diriger des études sur la capacité de</p>		Achèvement Mars 2026	

Recommandations	Mesures	Gestionnaire responsable (titre et secteur)	Dates de début et d'achèvement prévues	Contexte et justification de la mesure
	<p>gestion des terres (du T1 au T4 de 2024-2025).</p> <p>Activité 4.3 : Faire rapport à l'interne sur les résultats des études entreprises si le CRGTPN décide de les entreprendre (T3 de 2025-2026).</p> <p>Dans le cas du PGETR, durant la pandémie de COVID-19, l'ANGTA a réalisé des études sur la capacité existante et a créé en conséquence une formation nouvelle et améliorée.</p> <p>À l'appui de cette recommandation visant le PGETR, la DGGTE prendra les mesures suivantes :</p> <p>Mesure 4.4 : Fournir des rapports d'étape sur l'état des engagements de l'ANGTA et les associations régionales de gestion des terres pour déterminer et financer d'autres évaluations de la capacité, selon les ressources disponibles (du T1 au T3 2025-2026).</p> <p>Mesure 4.5 : Soutenir l'ANGTA dans l'évaluation de l'APGT repensée, ce qui pourrait comprendre une évaluation de l'effectif formé (du T1 au T4 de 2025-2026).</p>		<p>4.3 Décembre 2025</p> <p>4.4 Décembre 2025</p> <p>4.5 Mars 2026</p>	
5. En collaboration avec les partenaires des Premières Nations	<p>Nous sommes d'accord. (D'accord, en désaccord ou partiellement d'accord.)</p>	Directrice générale, Direction de la gestion des	Date de début Octobre 2023	État <input type="checkbox"/> Entièrement mise en œuvre <input type="checkbox"/> Partiellement mise en œuvre

Recommandations	Mesures	Gestionnaire responsable (titre et secteur)	Dates de début et d'achèvement prévues	Contexte et justification de la mesure
<p>et le dirigeant principal des données, SAC doit examiner la façon de s'assurer que les Premières Nations ont accès aux données sur leurs terres et qu'elles en sont propriétaires afin de faciliter la prise de décisions fondées sur des données probantes en matière de gestion des terres.</p>	<p>La DGGTE est d'accord avec cette recommandation.</p> <p>Il est important de noter que des efforts importants ont été déployés à la DGGTE depuis la période d'évaluation pour appuyer cette recommandation en entreprenant des travaux :</p> <ul style="list-style-type: none"> • sur le Système national de suivi des ajouts aux réserves (SNSAR), qui ont été terminés en mars 2023; • sur le Système intégré de gestion de l'environnement (SIGE), dont la date d'achèvement prévue est mars 2024; • sur le Système de gestion des renseignements sur les fonds de fiducie et les terres (SGRFFT), dont la date d'achèvement prévue est septembre 2026; • sur le Système d'enregistrement des terres indiennes (SETI), dont la date d'achèvement prévue est septembre 2026; • pour soutenir Relations Couronne-Autochtones et Affaires du Nord Canada et le Conseil consultatif des terres dans la création d'un registre des terres dirigé par les Premières Nations, dont la date d'achèvement prévue est 	<p>terres et de l'environnement, du secteur des Terres et Développement économiques, au Services Autochtones Canada</p>	<p>Achèvement Décembre 2026</p>	<p><input type="checkbox"/> La mise en œuvre n'a pas commencé <input type="checkbox"/> Obsolète</p> <p>Mise à jour ou justification En date du : <i>(Insérer la mise à jour ici)</i></p>

Recommandations	Mesures	Gestionnaire responsable (titre et secteur)	Dates de début et d'achèvement prévues	Contexte et justification de la mesure
	septembre 2026. Mesure 5.1 : Fournir des rapports d'étape sur l'état des discussions avec le dirigeant principal des données et les partenaires des Premières Nations afin de déterminer si d'autres mesures sont nécessaires (T3 de 2025-2026).		5.1 Décembre 2026	

1. Introduction

L'objectif général de l'évaluation était d'examiner les sous-programmes de gestion des terres², comme indiqué dans le plan d'évaluation quinquennal de Services aux Autochtones Canada (SAC) et conformément à la *Politique sur les résultats* du Secrétariat du Conseil du Trésor. L'évaluation portait sur trois aspects du portefeuille de la gestion des terres, des ressources naturelles et de l'environnement de SAC : le Programme de gestion de l'environnement et des terres de réserve (PGETR), le soutien de SAC à la Gestion des terres des Premières Nations (GTPN) et la planification de l'aménagement du territoire.

2. Description du programme

2.1 Contexte

SAC finance une série de secteurs de service qui constituent le portefeuille de gestion des terres, des ressources naturelles et de l'environnement. Le Ministère travaille avec les communautés des Premières Nations pour atteindre divers objectifs liés aux terres et à l'environnement. SAC et les Premières Nations élaborent des politiques, des processus et des systèmes novateurs afin d'améliorer les conditions permettant d'accroître l'assise territoriale des réserves et de soutenir la gestion durable des terres, de l'environnement et des ressources naturelles, ce qui permet de tirer parti des possibilités de développement communautaire et économique. SAC s'efforce également de favoriser une plus grande indépendance ou autosuffisance de la gestion des terres, de l'environnement et des ressources naturelles pour les Premières Nations en soutenant et en finançant des ententes sectorielles sur l'autonomie gouvernementale³.

Ces investissements dans la gouvernance fournissent un financement de base et ciblé aux gouvernements des Premières Nations, ainsi qu'aux institutions et aux organisations autochtones pour :

- soutenir les communautés par l'entremise de la planification, du renforcement des capacités et de la formation afin qu'elles puissent gérer efficacement les activités liées aux terres, aux ressources naturelles et à l'environnement;

² Lors des conversations avec les organisations partenaires des Premières Nations, il a été souligné que la Gestion des terres des Premières Nations n'est pas un programme ou un sous-programme, mais qu'elle devrait être reconnue comme une autonomie gouvernementale. L'évaluation désigne ci-après la GTPN, le PGETR et la planification de l'aménagement du territoire par « gestion des terres ».

³ Les « ententes sectorielles sur l'autonomie gouvernementale » sont des instruments juridiques qui prévoient un mécanisme permettant aux Premières Nations de se soustraire à certaines dispositions de la *Loi sur les Indiens*. Il s'agit notamment de l'Accord-cadre relatif à la gestion des terres des premières nations, de la *Loi sur les foyers familiaux situés dans les réserves et les droits ou intérêts matrimoniaux*, et de la *Loi sur la gestion du pétrole et du gaz et des fonds des Premières Nations*.

- moderniser les outils, les systèmes, les procédures et les pratiques d'administration des terres pour les Premières Nations visées par la *Loi sur les Indiens*;
- tenir compte des obligations juridiques, de la croissance communautaire et du développement économique au moyen des ajouts de terres aux réserves.

L'évaluation n'a pas couvert tous les secteurs de service énumérés dans le portefeuille de gestion des terres, des ressources naturelles et de l'environnement; les secteurs exclus sont exemptés d'évaluation, ont déjà été évalués ou feront l'objet de futures évaluations. Voir l'[annexe A](#) pour plus d'informations sur les secteurs de service du portefeuille et les exclusions.

2.2 Vue d'ensemble de la gestion des terres

2.2.1 Objectifs généraux et résultats escomptés

Le portefeuille de la gestion des terres, des ressources naturelles et de l'environnement a divers objectifs, et la présente évaluation s'est concentrée sur la gestion durable des terres des Premières Nations. Selon le modèle logique du programme (voir l'[annexe A](#)), le résultat final des interventions de SAC est la *gestion durable des terres et des ressources dans les communautés autochtones*.

Les trois résultats à moyen terme ou intermédiaires ont été relevés comme suit :

- *les terres, les ressources naturelles et l'environnement des communautés autochtones sont gérés de manière durable;*
- *les communautés autochtones poursuivent un développement économique fondé sur les terres et les ressources naturelles;*
- *les risques pour l'environnement, la santé humaine et la sécurité sont réduits dans les communautés autochtones.*

SAC fournit un soutien et un financement aux Premières Nations pour qu'elles participent au PGETR et à la planification de l'aménagement du territoire, ce qui devrait contribuer à l'atteinte de ces résultats. SAC aide les communautés des Premières Nations à participer à la Gestion des terres des Premières Nations (GTPN), bien que, pendant toute la durée de l'évaluation, cela ait contribué à un modèle logique différent axé sur la *compétence des Premières Nations en matière de terres et de développement économique*. Le soutien de SAC à la GTPN a depuis été transféré au portefeuille de la gestion des terres, des ressources naturelles et de l'environnement, même si le modèle logique actuel n'aborde pas encore ce domaine. SAC fournit également des fonds à deux organisations des Premières Nations (voir ci-dessous), qui sont les principaux partenaires de prestation de services dans le domaine de la gestion des terres.

2.2.2 Partenaires de prestation de services

Le principal partenaire de prestation de services pour les Premières Nations qui gèrent leurs terres de réserve en vertu de la *Loi sur les Indiens* est l'Association nationale des gestionnaires des terres autochtones (ANGTA). L'ANGTA offre un soutien technique, des

canaux de réseautage et des possibilités de perfectionnement professionnel aux gestionnaires des terres des Premières Nations. L'ANGTA travaille avec huit associations régionales connues sous le nom d'associations foncières régionales (AFR) qui fournissent des soutiens et des services précis aux Premières Nations dans chaque province, ainsi qu'aux communautés inuites au Nunavut.

Le Centre de ressources sur la gestion des terres des Premières Nations (CR) est une organisation des Premières Nations qui a pour mission d'aider les Premières Nations à reprendre le contrôle de leurs terres, de leur environnement et de leurs ressources naturelles en fournissant un soutien intergouvernemental, des formations, des ressources, des informations et d'autres services de soutien aux Premières Nations qui souhaitent être signataires de l'*Accord-cadre relatif à la gestion des terres des Premières Nations* ou qui en sont déjà signataires. Le CR a des personnes-ressources et des soutiens propres à chaque région pour les Premières Nations qui élaborent et mettent en œuvre leurs codes fonciers.

2.2.3 Programme de gestion de l'environnement et des terres de réserve (PGETR)

Le PGETR fournit des fonds aux Premières Nations pour développer les capacités nécessaires à l'exercice d'une responsabilité accrue dans la gestion des terres, des ressources et de l'environnement des réserves. Le PGETR est accessible aux Premières Nations visées par la *Loi sur les Indiens*. Pour présenter une demande au titre du PGETR, une Première Nation ou un conseil tribal doit remplir un formulaire de demande d'inscription de la Première Nation et un exercice d'autoévaluation des capacités et les soumettre à son bureau régional de SAC. Les Premières Nations admissibles doivent présenter une description des activités liées à la gestion des terres et de l'environnement prévues et avoir l'intention d'embaucher des ressources pour offrir des services de gestion des terres ou de développement économique ou d'acquiescer ces services. Les bureaux régionaux de SAC évaluent les caractéristiques d'une Première Nation en fonction des critères d'admissibilité du PGETR et des ressources de programme disponibles de SAC. Une fois que la Première Nation ou le conseil tribal est admis au PGETR, il doit adopter une résolution du conseil de bande acceptant les conditions du programme.

L'ANGTA est le principal partenaire de prestation de services dans le cadre du PGETR. Les Premières Nations tirent également profit du soutien de la Direction des terres communautaires à l'AC de SAC et de ses bureaux régionaux pour recevoir des fonds de gestion des terres et de l'environnement, embaucher un gestionnaire des terres, accéder à des possibilités de formation et de perfectionnement et se conformer aux exigences de mesure du rendement du PGETR.

Les Premières Nations reçoivent des fonds en fonction de leur niveau de responsabilité dans le cadre du PGETR (niveau de formation et perfectionnement, niveau opérationnel ou niveau de délégation des pouvoirs⁴) et d'une formule de financement. La formule de financement du PGETR tient compte des facteurs suivants : la population de la Première Nation, son assise territoriale, le type, le volume et la complexité des intérêts fonciers et des ressources

⁴ Le niveau de délégation des pouvoirs du PGETR est fermé aux nouveaux entrants depuis 2011. Ce niveau a permis de restituer aux Premières Nations des pouvoirs supplémentaires en matière de gestion des terres en vertu des articles 53 ou 60 de la *Loi sur les Indiens*.

naturelles (c'est-à-dire les baux, les permis, etc.), les coûts opérationnels, les activités environnementales (c'est-à-dire les évaluations environnementales des sites, les audits, etc.) et les activités de conformité. Seules les opérations enregistrées portant sur des terres et des ressources naturelles et aboutissant à un intérêt ou à une possession active des terres seront financées.

2.2.4 Gestion des terres des Premières Nations (GTPN)

En 1991, un groupe de chefs des Premières Nations a proposé au gouvernement du Canada de se soustraire à 40 dispositions de la *Loi sur les Indiens* relatives aux terres, à l'environnement et aux ressources naturelles. À la suite de cette proposition, l'*Accord-cadre relatif à la gestion des terres des Premières Nations* a été négocié par 14 Premières Nations et le Canada en 1996 et est entré en vigueur en 1999 par le biais de la *Loi sur la gestion des terres des Premières Nations*. Ensemble, l'*Accord-cadre* et la *Loi sur la gestion des terres des Premières Nations* constituent le régime de gestion des terres des Premières Nations (GTPN). L'*Accord-cadre* reconnaît le pouvoir des Premières Nations à exercer leur compétence en matière de gouvernance et de gestion des terres, des ressources naturelles et de l'environnement de leurs réserves conformément à leurs propres lois, valeurs et priorités, tout en permettant un meilleur développement économique. À la suite de nouvelles négociations entre les Premières Nations et le Canada, l'*Accord-cadre* permet désormais aux Premières Nations de se soustraire à 44 articles de la *Loi sur les Indiens* relatifs à la gestion des terres en adoptant leur propre code foncier.

Toute Première Nation possédant des terres réservées pour les Indiens au sens du paragraphe 91(24) de la *Loi constitutionnelle de 1867* ou des terres mises de côté au Yukon peut choisir d'adhérer au régime de GTPN. Les Premières Nations intéressées commencent par soumettre une résolution du conseil de bande déclarant leur intention d'y adhérer. Les Premières Nations reçoivent un financement pour élaborer un code foncier, conclure une entente individuelle et organiser un vote de ratification au sein de la communauté. Ces activités sont définies dans une entente de financement de la phase d'élaboration, et cette phase d'activité est communément appelée la phase d'élaboration. Les Premières Nations collaborent ensuite avec le CR pour élaborer un code foncier et organisent un vote de ratification au sein de leur communauté. Si le vote est favorable et que la communauté accepte le nouveau code foncier, la Première Nation passe de la phase d'élaboration à la phase opérationnelle. Une fois le code foncier entré en vigueur, les autorités foncières sont transférées de SAC à la Première Nation, qui peut alors commencer à appliquer ses lois en vertu de son code foncier et a la possibilité de réintégrer des concepts linguistiques et d'autres concepts traditionnels de gouvernance et de protection des terres.

Le principal partenaire de la GTPN en matière de prestation de services est le CR. Outre le CR, les Premières Nations tirent également profit du soutien de la Direction du développement des terres communautaires et des bureaux régionaux de SAC pour devenir signataires de l'*Accord-cadre relatif à la gestion des terres de Premières Nations*, accéder au financement fédéral pour élaborer et ratifier un code foncier, de même que gérer les terres de réserve conformément à leur code foncier. Ressources naturelles Canada joue également un rôle important en soutenant la recherche et les rapports de description des terres pour les Premières Nations.

Les Premières Nations qui sont à la phase opérationnelle de la GTPN reçoivent un financement en fonction d'un modèle de subvention. Le financement des activités d'élaboration est assuré par des ententes de contribution administrées par le CR. Le financement est déterminé à différents niveaux selon qu'une communauté se trouve à la phase d'élaboration ou à la phase opérationnelle de la GTPN, et la formule de financement de la phase opérationnelle de la GTPN tient également compte de la population, de l'assise territoriale, ainsi que du volume et de la complexité des intérêts fonciers et des ressources naturelles enregistrés d'une Première Nation.

2.2.5 Planification de l'aménagement du territoire

Dans le cadre de la planification de l'aménagement du territoire, des fonds sont versés pour aider les Premières Nations à élaborer un plan d'aménagement du territoire dirigé par la communauté. Les plans d'aménagement du territoire sont les principaux outils de gestion des terres, et leur processus d'élaboration peut déterminer la manière dont les décisions sont prises quant à l'emplacement des maisons, des parcs et des écoles, ainsi qu'à la manière dont les infrastructures et autres services essentiels seront fournis. Depuis 2018, la mise en œuvre de la planification de l'aménagement du territoire a été transférée des bureaux régionaux de SAC à deux partenaires de prestation : le CR et l'ANGTA. Au sein de SAC, le financement passe par la Direction des terres communautaires à l'AC.

Les Premières Nations visées par la *Loi sur les Indiens*, y compris les communautés bénéficiaires du PGETR, peuvent présenter une demande de financement pour la planification de l'aménagement du territoire fourni par l'ANGTA. Les Premières Nations qui sont à la phase d'élaboration et à la phase opérationnelle de la GTPN peuvent demander un financement fourni par le CR pour la planification de l'aménagement du territoire. Les partenaires de prestation sont responsables du processus de réception des demandes, de l'aide apportée aux Premières Nations pour l'élaboration de leurs plans d'aménagement du territoire et de la mise en place de possibilités de formation pour les Premières Nations.

3. Méthodologie de l'évaluation

3.1 Portée et enjeux de l'évaluation

3.1.1 Portée de l'évaluation

L'évaluation portait sur les années 2014-2015 à 2020-2021, conformément aux exigences du Conseil du Trésor⁵ et couvrait des activités sélectionnées jusqu'à l'exercice 2021-2022 afin de reconnaître les effets de la pandémie de COVID-19 et de fournir des commentaires à ce sujet. Bien que ce point ne fasse pas partie de la portée initiale, l'évaluation a également intégré des données plus récentes et des mesures prises par SAC pour mettre en œuvre le mandat du Ministère depuis sa création en 2017-2018. L'évaluation a été réalisée afin de fournir une appréciation neutre et fondée sur des données probantes concernant la pertinence et le rendement (efficacité et efficience), l'accent étant mis sur les leçons tirées et les pratiques exemplaires. Dans le cadre de l'évaluation, un examen de ces questions a été effectué sous

⁵ *Politique sur les résultats* du SCT. <https://www.tbs-sct.gc.ca/pol/doc-fra.aspx?id=31300>.

les angles de l'Analyse comparative entre les sexes Plus (ACS Plus) et de la réconciliation, et a pris en compte les effets des changements climatiques. L'[annexe B](#) présente le mandat approuvé pour l'évaluation, tandis qu'une liste plus détaillée des questions et enjeux particuliers qui ont guidé l'évaluation se trouve à l'[annexe C](#).

Un exercice de mise en correspondance des constatations avec les critères de pertinence et de rendement a révélé des répétitions dans les réponses aux questions de l'évaluation. C'est pourquoi les constatations du présent rapport sont présentées de manière cohérente sous forme de thèmes clés plutôt que sous la forme traditionnelle « pertinence/efficacité/efficience ». L'équipe de l'évaluation a regroupé les 17 principales constatations par thèmes, en se basant sur les idées les plus présentes dans les informations qui lui ont été communiquées par les participants. Les huit thèmes sont présentés en trois groupes.

Importance de la terre	Défis actuels	Moyens de progresser
Communauté et culture Autodétermination	Financement Capacité Questions transversales	Relations Production de rapports Transfert de services

3.2 Conception et méthodes

L'évaluation a été menée par une équipe de la Direction de l'évaluation au sein de SAC. Le rapport méthodologique a été achevé en juin 2022, et la collecte des données primaires s'est déroulée de mai 2022 à octobre 2022.

L'évaluation s'est appuyée sur une approche de méthodes mixtes comprenant les sources de données suivantes : un examen des documents; des entretiens avec 44 personnes participant au PGETR, à la GTPN et à la planification de l'aménagement du territoire au sein de SAC et avec des organisations et communautés des Premières Nations; 40 réponses complètes et 40 réponses partielles à un sondage distribué à 401 personnes participant à la gestion des terres au sein des communautés des Premières Nations; le contenu et les commentaires des participants à cinq conférences organisées par les associations foncières régionales (AFR) des Premières Nations; six visites de sites communautaires; et une analyse des données administratives quantitatives détenues par la Direction des terres communautaires à l'administration centrale (AC) de SAC. Lors de l'examen des réponses qualitatives fournies par les personnes interrogées et ayant répondu au sondage, l'équipe de l'évaluation a utilisé une approche de « semi-quantification », décrite dans le tableau 1, en regroupant les réponses selon leur fréquence. Pour une analyse plus détaillée de la méthodologie, voir l'[annexe C](#).

Tableau 1 : Termes décrivant les réponses qualitatives semi-quantifiées

Terme utilisé	Un	Quelques	Plusieurs	Nombreux	Majorité
Nombre de réponses	1	2 à 5	6 à 15	16 à 21	22 et plus

3.3 Limites

Bien que le processus d'évaluation ait rigoureusement sollicité l'avis d'experts en gestion des terres, la façon dont ces données peuvent être comprises et appliquées de manière générale présente certaines limites. La principale limite de ce rapport venait des mobilisations réduites auprès des Premières Nations de certaines provinces, l'équipe de l'évaluation s'étant rendue dans trois régions pour rencontrer 18 représentants des Premières Nations dans des communautés et des conférences. Pour remédier à cette limite, l'équipe de l'évaluation a interrogé 12 représentants d'organisations des Premières Nations qui avaient une connaissance nationale de la matière visée par l'évaluation. Un sondage a également été mené pour recueillir les avis des Premières Nations dans toutes les provinces, mais le taux de réponse a été faible (20 %), tout comme le taux d'achèvement du sondage (10 %). Compte tenu du taux de réponse particulièrement faible des Premières Nations du PGETR (13 %), seules les données quantitatives relatives aux répondants des Premières Nations participant au régime de GTPN sont présentées dans le rapport. En outre, étant donné qu'aucune des questions du sondage n'était obligatoire, chaque chiffre quantitatif indiqué comprend également le dénominateur pour montrer combien de réponses ont été recueillies pour chaque question. Les réponses qualitatives du sondage ont été conservées et sont présentées dans les constatations. Pour plus d'informations sur les limites et les stratégies utilisées, voir [l'annexe C](#).

3.4 Mobilisation des populations autochtones

La mobilisation des populations autochtones a été intégrée dans la méthodologie de cette évaluation et comprend la contribution, à des étapes clés, des principaux partenaires de prestation de services de gestion des terres de SAC : l'ANGTA et le CR. Le CR et l'ANGTA ont chacun formé un partenariat informel avec l'unité d'évaluation afin de collaborer sur plusieurs aspects de l'évaluation, notamment : la méthodologie et les outils de collecte de données, l'élaboration du sondage, la sélection des communautés et l'élaboration des principales constatations. L'équipe de l'évaluation a rencontré virtuellement ces organisations partenaires toutes les six à huit semaines pour faire le point. Le Conseil national de développement économique des Autochtones (CNDEA), un organisme apolitique chargé de fournir des conseils stratégiques au gouvernement, a également examiné et formulé des commentaires à l'étape des constatations préliminaires de l'évaluation.

L'équipe de l'évaluation s'est également appuyée sur les associations régionales de l'ANGTA pour mobiliser les gestionnaires des terres des Premières Nations. Les directeurs exécutifs des AFR ont eu l'occasion d'examiner la méthodologie de l'évaluation et de fournir leurs commentaires. Quatre AFR ont grandement participé à la collecte de données en créant des possibilités pour que leurs réseaux participent à l'évaluation et en facilitant les visites de sites communautaires de leurs régions.

4. Constatations : Importance de la terre

4.1 Communauté et culture

Constatation 1 : L'aménagement futur du territoire est un aspect intergénérationnel important du développement des communautés des Premières Nations

La terre est le fondement du développement communautaire, y compris le développement économique et social, et elle constitue un élément important de la culture de nombreuses Premières Nations⁶. L'accès aux terres et au monde naturel contribue à préserver les traditions et les pratiques culturelles des Premières Nations. Plusieurs sujets des Premières Nations interrogés et ayant répondu au sondage ont indiqué qu'ils souhaitaient que leurs communautés et que les jeunes bénéficient d'activités traditionnelles liées à la terre, telles que la chasse et l'apprentissage par la terre.

La planification de l'avenir de leurs terres est l'un des moyens utilisés par certaines Premières Nations pour renforcer leurs liens communautaires. La transmission des connaissances d'une génération à l'autre est une pratique essentielle de nombreuses cultures des Premières Nations, et la planification de l'aménagement du territoire est une tribune où les communautés peuvent encourager et faciliter ce dialogue. L'équipe de l'évaluation a appris d'une personne d'une Première Nation bénéficiaire du PGETR qu'elle avait pu utiliser son plan d'aménagement du territoire pour aider à résoudre des conflits entre les membres de la communauté au sujet de l'aménagement du territoire. Plusieurs personnes des Premières Nations participant au régime de GTPN et bénéficiaire du PGETR interrogées et ayant répondu au sondage ont indiqué qu'une gestion des terres orientée vers l'avenir peut créer une vision commune permettant d'aborder toutes les facettes du mieux-être au sein de leurs communautés.

De nombreux sujets des Premières Nations interrogés et ayant répondu au sondage ont également indiqué qu'il était important pour les processus décisionnels de leurs Premières Nations de mobiliser une variété de membres et de connaître leurs points de vue sur la gestion des terres. Les personnes interrogées et ayant répondu au sondage ont indiqué qu'elles adaptent généralement leur mobilisation pour atteindre le plus grand nombre possible de leurs membres et qu'elles s'efforcent d'atténuer les difficultés causées par des facteurs communautaires comme la lassitude à l'égard de la mobilisation, la planification de la mobilisation à un mauvais moment et des priorités concurrentes.

« Ce sont les deux âmes des Premières Nations, la langue et la terre. »

[traduction] Gestionnaire des terres des Premières Nations (PGETR)

L'évaluation a montré que les femmes des Premières Nations participent généralement aux processus relatifs aux terres. Historiquement, dans tout le Canada, les femmes autochtones

⁶ OCDE. *Linking Indigenous Communities with Regional Development in Canada*. Chapitre 3. OECD Rural Policy Reviews. 2020. <https://doi.org/10.1787/fa0f60c6-en>.

ont joué le rôle de gardiennes de l'environnement et de l'eau⁷. Aujourd'hui, les femmes des Premières Nations sont très présentes dans la gestion des terres et on estime qu'elles représentent 60 % de tous les gestionnaires des terres formés et certifiés des Premières Nations⁸. À titre d'exemple, pour démontrer l'importance de la participation des femmes aux processus décisionnels dans les Premières Nations, une communauté participant au régime de GTPN a placé un centre de garde d'enfants à côté de son centre administratif. Les personnes interrogées dans cette communauté ont indiqué qu'elles voyaient souvent les enfants ou interagissaient avec eux tout au long de leur journée de travail, ce qui souligne la nature intergénérationnelle de leur travail.

Bien qu'il n'y ait pas d'approche unique pour faire participer les gens à la gestion des terres, il existe des pratiques exemplaires pour faire participer les diverses populations au sein des Premières Nations. Les gestionnaires des terres ont indiqué à l'équipe de l'évaluation qu'ils trouvaient plus facile de favoriser la participation des membres dans un cadre individuel, tout en soulignant que la capacité d'adaptation est la clé d'un processus de planification réussi. Quelques répondants des Premières Nations adhérant au régime de GTPN ayant répondu au sondage ont indiqué qu'ils avaient dû réduire l'ampleur de leurs mesures de sensibilisation en raison d'un manque de personnel dans leur communauté. De nombreux membres des communautés des Premières Nations interrogés et ayant répondu au sondage recueillent des informations sur leurs processus de gestion des terres par le biais de diverses méthodes adaptées à chaque sous-groupe :

- les aînés et les jeunes peuvent participer à des groupes de discussion sur mesure afin de déterminer leurs priorités pour l'avenir;
- des postes d'étudiants et de bénévoles sont régulièrement utilisés pour faire participer les jeunes à la gestion des terres;
- des séances de transfert de connaissances dans les communautés permettent à différents groupes d'apprendre les uns des autres.

4.2 Autodétermination

Constatation 2 : L'autodétermination est un droit inhérent aux Premières Nations, et il existe des moyens d'aider les communautés à exercer ce droit sur leurs terres et leurs ressources naturelles

L'évaluation a permis de conclure que les Premières Nations utilisent généralement la GTPN, le PGETR et la planification de l'aménagement du territoire pour exercer leur droit à l'autodétermination sur leurs terres et leurs ressources naturelles. Plusieurs sujets des Premières Nations interrogés et ayant répondu au sondage estiment que le contrôle des terres permet aux Premières Nations de répondre aux impératifs sociaux et économiques, et que la gestion des terres peut favoriser l'autodétermination lorsqu'il y a un accès à des ressources

⁷ Association des femmes autochtones du Canada. *Honorer les femmes, les filles et les personnes diverses autochtones*. 2018.

⁸ Gouvernement du Canada. « Faire progresser la réconciliation économique en libérant le potentiel des terres des Premières Nations. » *Rapport sur les répercussions du budget de 2023*. 2023.

suffisantes. L'équipe de l'évaluation a été informée que pour plusieurs Premières Nations adhérant au régime de GTPN, la gestion des terres était l'expression de leur autodétermination. L'équipe de l'évaluation a également été informée par de nombreux sujets des Premières Nations adhérant au régime de GTPN interrogés et ayant répondu au sondage qu'ils peuvent prendre des décisions en fonction de leurs besoins une fois qu'un code foncier est en place. Elles ont indiqué qu'elles agissaient « à la vitesse des affaires » pour exploiter leurs terres en vertu de leurs propres lois, sans passer par la bureaucratie du gouvernement fédéral. Les répondants des Premières Nations qui sont à la phase opérationnelle du régime de GTPN ont indiqué que le nombre de projets relatifs au développement augmentait rapidement et que ces projets apportaient à leurs communautés des revenus autonomes substantiels. Cela permet à leur communauté de réinvestir ces revenus dans des projets qui correspondent à leur vision de l'avenir.

Les Premières Nations veulent déterminer elles-mêmes ce qu'est la réussite. Le PGETR peut être un moyen pour les Premières Nations de renforcer les capacités de gestion des terres dans leurs communautés, mais il ne s'agit pas d'une étape dans un processus linéaire menant à une forme quelconque d'autonomie en dehors de la *Loi sur les Indiens*. Quelques répondants des Premières Nations considèrent le PGETR comme un moyen d'exercer leur propre administration sur leurs terres. Quelques répondants des Premières Nations bénéficiaires du PGETR ont exprimé le souhait que SAC rouvre le niveau de délégation des pouvoirs du PGETR afin de mesurer davantage leur capacité à administrer et à gérer les terres et les ressources de leur propre réserve.

Les évaluateurs ont appris que les Premières Nations utilisent la gestion des terres pour planifier l'avenir de leurs communautés et qu'elles adaptent les soutiens et les outils aux besoins de leurs communautés. L'évaluation a révélé que les Premières Nations bénéficiaires du PGETR et adhérant au régime de GTPN utilisent généralement les plans d'aménagement du territoire pour établir des priorités à long terme fondées sur la vision de l'avenir de leur communauté. Plusieurs répondants des Premières Nations adhérant au régime de GTPN ont déclaré qu'ils utilisaient leurs codes fonciers pour exercer leur compétence dans la mesure du possible, notamment en légiférant leurs valeurs traditionnelles dans les codes fonciers et en fondant leurs lois sur les coutumes de la communauté. Une Première Nation qui est à la phase opérationnelle du régime de GTPN documente depuis les années 1990 les visions des Aînés sur l'aménagement du territoire dans leur communauté et veille désormais à ce que son code foncier actuel soit aligné sur les coutumes passées de sa communauté. Son secteur des terres mène également des évaluations des impacts pour les nouveaux développements qui s'inscrivent dans une perspective de gestion des terres et mettent l'accent sur les droits des membres à pratiquer leur culture.

Ce ne sont pas toutes les Premières Nations qui considèrent que les outils de gestion des terres actuels favorisent une relation de nation à nation avec le Canada. L'équipe de l'évaluation a été informée par plusieurs sujets des Premières Nations interrogés et ayant répondu au sondage que les programmes de gestion des terres en vertu de la *Loi sur les Indiens* sont coloniaux et que les styles occidentaux de gestion et de location des terres peuvent conduire à une dépossession accrue des terres autochtones. Les droits sur les terres, les territoires et les ressources naturelles représentent une question centrale pour de

nombreux peuples autochtones dans le monde⁹. La Stratégie économique nationale pour les Autochtones du CNDEA reconnaît ce fait dans son objectif stratégique, à savoir que les communautés autochtones ont le droit d'aménager leurs terres afin de créer des économies durables¹⁰. Quelques répondants des Premières Nations ont indiqué vouloir modifier les structures actuelles pour mieux refléter leurs perspectives culturelles plutôt que de simplement « autochtoniser » les systèmes occidentaux de propriété foncière. Un répondant des Premières Nations a indiqué que la mise en œuvre intégrale de la *Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones* (DNUDPA) pourrait être un moyen pour le Canada de travailler avec les Premières Nations à la décolonisation de ses structures et de ses processus.

5. Constatations : Défis actuels

5.1 Financement

Constatation 3 : Il existe des disparités dans l'accès au financement et dans sa distribution entre le PGETR, la GTPN et la planification de l'aménagement du territoire et au sein de ces initiatives, ce qui crée des différences dans les possibilités offertes aux Premières Nations de tirer profit de leurs terres et de leurs ressources naturelles

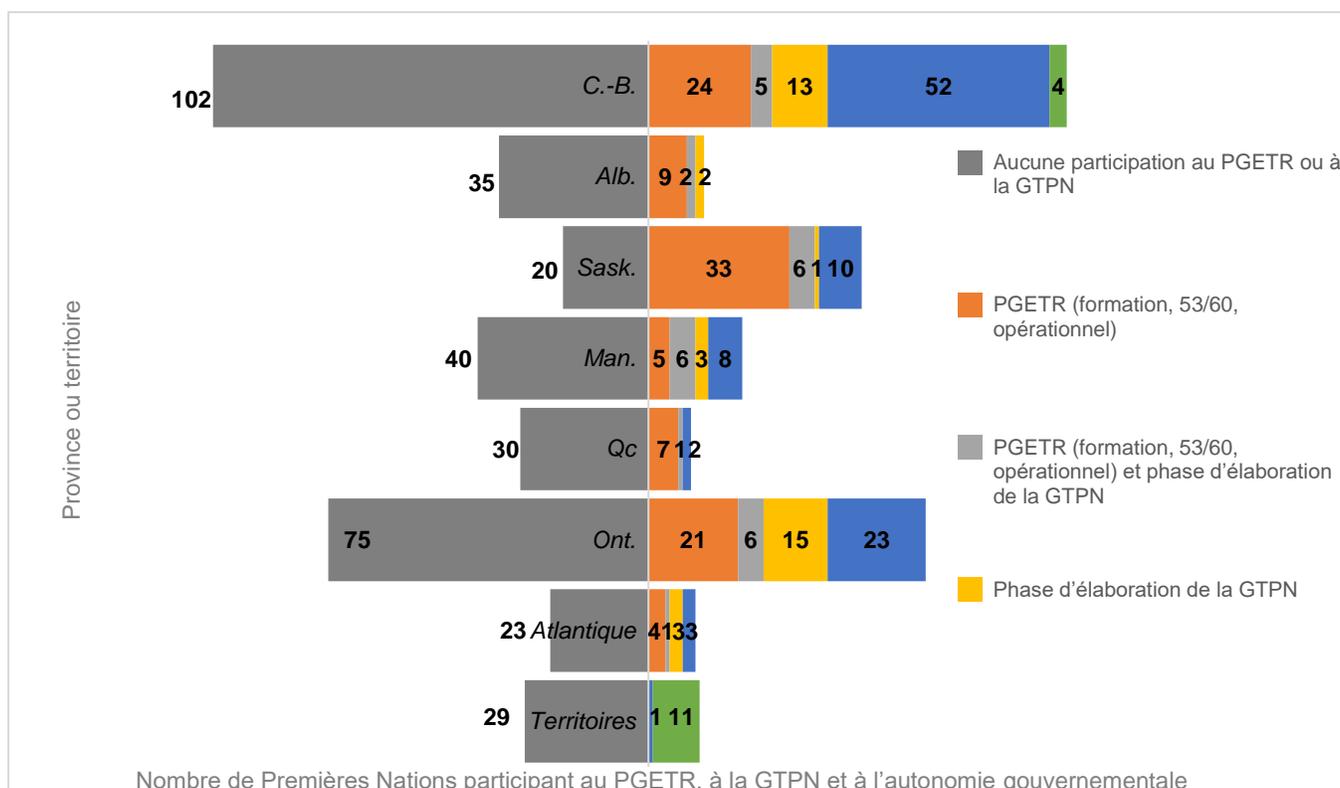
Selon l'évaluation, le financement de la gestion des terres est différent dans l'ensemble du Canada. La formule de financement du PGETR n'a pas été mise à jour depuis sa création en 2005, et la formule pour la GTPN n'a pas été mise à jour depuis 2018-2019 selon son cycle de négociation quinquennal. Ces formules ne reflètent pas les taux d'inflation actuels au Canada. En outre, les formules sont normalisées à l'échelle nationale et ont une incidence différente selon le lieu. Par exemple, le coût du carburant varie d'une province ou d'un territoire à l'autre, et les communautés peuvent avoir des coûts différents liés à la gestion des terres en fonction de leur contexte particulier. Sans perdre de vue qu'il existe des différences essentielles entre ces initiatives (p. ex., le transfert intégral des compétences et des responsabilités dans le cadre du régime de GTPN) et leurs montants de financement relatifs, il existe des différences fondamentales de financement entre les formules de base pour la GTPN et le PGETR, en particulier le fait que la formule du PGETR ne comprend pas de niveau de financement de base ou minimal pour soutenir la gestion des terres essentielle.

⁹ Nations Unies. *Domaines mandatés – Environnement*. Collection *Peuples autochtones*. <https://www.un.org/development/desa/indigenouspeoples/mandated-areas1/environment.html>

¹⁰ Stratégie économique nationale pour les Autochtones. 2022. Web. https://niestrategy.ca/wp-content/uploads/2022/05/NIES_French_FullStrategy.pdf

Outre les différences de financement entre la GTPN et le PGETR, la participation des Premières Nations varie en fonction de la taille de la communauté et de la région. L'évaluation a permis de conclure que certaines petites Premières Nations auront besoin d'un soutien supplémentaire, comme des ressources humaines et financières supplémentaires, pour renforcer leurs capacités et l'équité. Par exemple, 73 % des Premières Nations dont l'assise territoriale est inférieure à 1 000 hectares ne participent pas au régime de GTPN ou au PGETR, et seulement 19 % des petites Premières Nations disposent d'un plan d'aménagement du territoire¹¹. De même, les communautés disposant d'une plus petite assise territoriale sont moins susceptibles de souscrire au PGETR, bien que cela ne s'applique pas à la GTPN. La figure 1¹² présente la répartition géographique des Premières Nations participant à la gestion des terres et montre que plus de la moitié (58 %) des 635 Premières Nations reconnues par le gouvernement fédéral au Canada ne participent pas actuellement au PGETR ou à la GTPN. Puisque l'assise territoriale d'une communauté a une incidence sur sa participation au PGETR, mais pas à la GTPN, il conviendrait d'envisager des mesures de soutien supplémentaires pour faciliter l'adhésion au PGETR, comme un financement supplémentaire pour les petites communautés ou l'élargissement des critères d'admissibilité¹³.

Figure 1 : Participation des Premières Nations au PGETR, à la GTPN et à l'autonomie gouvernementale par région (n=635)



Source des données : Direction du développement des terres communautaires, SAC, en date de mai 2022.

¹¹ Direction du développement des terres communautaires de SAC. Mai 2022.

¹² n=635 Premières Nations au Canada.

¹³ Gouvernement du Canada. *Rapport final : Programme de gestion de l'environnement et des terres de réserve - 2017*. 2017. <https://www.rcaanc-cirnac.gc.ca/fra/1503061117182/1609269538781>

Quelques membres du personnel de SAC interrogés ont exprimé leur frustration quant à l'impossibilité de fournir un financement prévisible et dédié aux activités de gestion des terres aux communautés des Premières Nations dans les territoires du Nord qui n'ont pas de terres de réserve reconnues par le gouvernement fédéral.

Pour les Premières Nations qui participent au PGETR ou au régime de GTPN, il y a une inégalité de financement entre les offres et au sein de celles-ci. Depuis 2018, la planification de l'aménagement du territoire est assurée par l'ANGTA et le CR plutôt que par SAC, mais l'ANGTA et le CR ont des approches et des

ententes de financement différentes pour ce domaine de service. Les formules de financement de la GTPN¹⁴ et du PGETR¹⁵ tiennent compte du volume et de la complexité des opérations foncières des Premières Nations, bien que le financement opérationnel de la GTPN ait un montant de financement de base minimal et des catégories déterminées. Ces formules peuvent créer des disparités, car une communauté comptant peu de membres, mais effectuant de nombreuses opérations foncières, pourrait recevoir un financement par personne nettement supérieur à celui d'une communauté comptant une population importante, mais effectuant moins d'opérations foncières.

L'accès au PGETR présente un autre défi, car les Premières Nations intéressées ne peuvent pas toujours participer au programme, puisque la disponibilité et la participation sont déterminées par le budget national. L'équipe de l'évaluation a été informée par plusieurs membres du personnel de SAC interrogés que le PGETR est trop sollicité et que le Ministère ne peut pas offrir un financement aux nouveaux participants jusqu'à ce que les Premières Nations qui participent actuellement au PGETR quittent le programme pour adhérer au régime de GTPN ou adopter l'autonomie gouvernementale. Il est donc difficile pour les bureaux régionaux de SAC de promouvoir le PGETR auprès des communautés qui recherchent un soutien en matière de gestion des terres. Plus de la moitié des Premières Nations ayant ratifié un code foncier (54 sur 99¹⁶) ont d'abord renforcé leurs capacités de gestion des terres dans le cadre du PGETR, ce qui peut souligner l'importance de renforcer les capacités communautaires pour les prochaines Premières Nations autonomes.

Selon l'évaluation, le financement actuel de SAC pour la gestion des terres ne permet pas aux Premières Nations de réaliser les activités prévues liées à la gestion de leurs propres terres. De nombreux sujets des Premières Nations interrogés et ayant répondu au sondage ont indiqué vouloir davantage de responsabilités en matière de gestion des terres, mais n'ont pas suffisamment de fonds pour le faire. Ces responsabilités peuvent comprendre des initiatives

« Le financement est essentiel pour offrir un meilleur avenir, comme nous essayons de le faire... Si le financement continue d'être offert, de bonnes choses en résulteront. »

[traduction] Gestionnaire des terres des Premières Nations (PGETR)

¹⁴ Centre de ressources sur la gestion des terres des Premières Nations. *RC Workshop: Operational Funding Formula for Land Code Governance* [en anglais seulement]. Web. <https://labrc.com/resource/tmpd-workshop-operational-funding-formula-for-land-code-governance/>

¹⁵ Gouvernement du Canada. *Manuel de gestion de l'environnement et des terres de réserve*. 2011. <https://nalma.ca/wp-content/uploads/2016/01/RLEMP-Manual.pdf>

¹⁶ À partir de juin 2022. Depuis, d'autres signataires ont adhéré à l'Accord-cadre.

de développement économique liées aux terres, ainsi que la gestion et la protection de l'environnement. Quelques répondants de SAC et des Premières Nations interrogés dans le cadre du PGETR ont déclaré à l'équipe de l'évaluation que la schématisation est une « pierre angulaire de la gestion des terres » et que les Premières Nations participant au PGETR pourraient étendre leurs opérations de gestion des terres, comme l'arpentage et la location de leurs terres, si des investissements supplémentaires étaient effectués dans la formation et le soutien aux systèmes d'information géographique (SIG). Plusieurs répondants de communautés des Premières Nations qui sont à la phase opérationnelle de la GTPN ont déclaré qu'un soutien financier supplémentaire leur permettrait d'élaborer leurs propres ordres juridiques et de pratiquer une gouvernance des terres efficace, ainsi que de se préparer à des dépenses imprévues liées à des contestations juridiques de leurs codes fonciers.

Pour compléter leur financement existant pour la gestion des terres, les Premières Nations ont accès à d'autres types de soutien de SAC. Par exemple, le Programme des services relatifs aux terres et au développement économique (PSTDE) est considéré comme un soutien utile pour une Première Nation du PGETR qui souhaite atteindre son objectif d'autosuffisance. Cependant, bien que le PSTDE ait une formule de financement opérationnel de base, l'aspect du PSTDE discuté par les personnes interrogées est fondé sur les demandes, englobe une portée plus large que la gestion des terres et ne garantit pas le financement des Premières Nations qui entreprennent des projets liés aux terres. En outre, quelques répondants des Premières Nations adhérant au régime de GTPN ont indiqué que les Premières Nations avaient cherché à obtenir du financement pour des projets fonciers en dehors de SAC, soit auprès d'autres ministères fédéraux, soit auprès de gouvernements provinciaux.

L'évaluation a permis de conclure que les communautés et les organisations des Premières Nations ont besoin d'ententes de financement prévisibles; les sujets des Premières Nations interrogés et ayant répondu au sondage considèrent que la souplesse permettant de déplacer les fonds et de les utiliser selon les besoins est essentielle à une gestion efficace des terres dans les communautés. L'équipe de l'évaluation a été informée par des membres du personnel de SAC interrogés qu'ils avaient essayé de faire preuve de souplesse dans les ententes de financement avec les organisations partenaires du secteur des terres, en veillant à ce qu'il y ait un processus de transfert de fonds entre les catégories de budget et en aidant les partenaires à utiliser les fonds excédentaires pour répondre aux besoins réels des communautés au fur et à mesure qu'ils se manifestent. Les sujets des Premières Nations interrogés et ayant répondu au sondage ont indiqué que des souplesses similaires à l'échelle communautaire sont bénéfiques pour leur travail lié à la gestion des terres.

« Notre principal besoin est d'obtenir le financement et la souplesse nécessaires pour renforcer les capacités et entreprendre des projets de la manière qui nous convient le mieux. Chaque Première Nation est différente, avec des besoins et des capacités différents. Nous disposons d'un leadership exceptionnel et d'une main-d'œuvre hautement qualifiée, et notre communauté est fortement axée sur le développement économique. D'autres communautés ont des priorités et des capacités différentes. »

[traduction] Gestionnaire des terres des Premières Nations (phase opérationnelle de la GTPN)

Les sujets des Premières Nations interrogés et ayant répondu au sondage ont indiqué qu'elles tireraient profit d'un financement plus prévisible en tant que soutien à la gestion des terres plus holistique, comme le financement des évaluations environnementales de sites et du PSTDE à SAC. Quelques personnes des Premières Nations de la GTPN interrogées ont indiqué que les ententes de financement globales répondraient mieux à leurs besoins et leur permettraient de planifier et d'exécuter leurs projets fonciers de manière stratégique, tout en les fondant sur les besoins de la communauté plutôt que sur le financement disponible. Plusieurs répondants de SAC et une personne d'une Première Nation participant au PGETR interrogés ont proposé que SAC pourrait mettre en œuvre des modalités de financement souples pour permettre aux Premières Nations de répondre aux priorités de leurs communautés en matière de gestion des terres.

Les Premières Nations n'ont pas toutes la même capacité à déterminer et à demander des financements limités dans le temps. Certaines Premières Nations sont en mesure d'embaucher un conseiller pour les aider à rédiger des propositions, mais elles risquent de perdre ces connaissances de base et les documents connexes lorsque le contrat prend fin. Les Premières Nations n'ont pas toutes la capacité interne de déterminer les possibilités de financement et de rédiger des propositions pour obtenir des soutiens à la gestion des terres qui sont complexes et limités dans le temps. Plusieurs Premières Nations adhérant au régime de GTPN et participant au PGETR ont indiqué qu'elles tireraient profit d'une aide pour accéder à des soutiens supplémentaires en matière de gestion des terres (comme le PSTDE et la planification de l'aménagement du territoire). Pour ce faire, il faudrait veiller à ce que les possibilités de financement soient communiquées aux communautés et à ce que les délais de financement soient prolongés afin de laisser suffisamment de temps pour accéder aux possibilités.

« Nous avons besoin d'aide pour renforcer nos capacités. Nous avons également besoin d'un plan pour l'aménagement du territoire. Mais comment obtenir de l'aide si l'on ne sait pas par où commencer? Il est bon de faire les choses à notre façon. Pourtant, nous avons besoin d'être guidés. »

*[traduction] Gestionnaire des terres
des Premières Nations
(phase opérationnelle de la GTPN)*

Constatation 4 : Le financement de la Gestion des terres des Premières Nations (GTPN) est considéré comme efficace

En 2018, SAC a mis en œuvre de nouvelles modalités pour le financement direct par SAC des communautés qui sont à la phase opérationnelle du régime de GTPN. De plus, SAC a modifié l'approche de financement d'une entente de contribution, passant à un modèle de subvention¹⁷. Les membres du personnel de SAC interrogés ont indiqué que la nouvelle approche en matière de subventions fonctionnait bien. Les personnes interrogées dans les communautés qui sont à la phase opérationnelle du régime de GTPN (n=31) étaient divisées sur la question de savoir si elles étaient en mesure d'accéder au financement pour la gestion des terres de façon prévisible et cohérente; environ la moitié a indiqué qu'elle le pouvait, et l'autre moitié a indiqué qu'elle ne le pouvait pas. Ce résultat contraste avec les 83 % (n=6) des personnes ayant répondu au sondage provenant de communautés qui sont à la phase

¹⁷ Services aux Autochtones Canada. *Subvention pour la mise en œuvre de l'Accord-cadre relatif à la gestion des terres des Premières Nations*. 2018. <https://www.sac-isc.gc.ca/fra/1552327183891/1627412055840>

d'élaboration du régime de GTPN et qui ont répondu ne pas pouvoir accéder au financement pour la gestion des terres de façon prévisible et cohérente. Comme le financement est assuré par des ententes de contribution pendant la phase d'élaboration et par une entente de subvention une fois qu'une Première Nation a ratifié un code foncier, ces résultats pourraient concerner le financement total en matière de gestion des terres pour une communauté plutôt que le financement dans le cadre du régime de GTPN. Plusieurs répondants des Premières Nations adhérant au régime de GTPN et participant au PGETR ont indiqué que le fait de savoir à l'avance combien elles recevront de SAC leur permet de prévoir leur budget et de planifier les projets fonciers de façon stratégique.

Certains sujets des Premières Nations interrogés et ayant répondu au sondage estiment que les contributions de SAC à la formule de financement opérationnel du régime de GTPN ne sont pas toujours suffisantes pour répondre aux besoins de leurs communautés, en particulier en ce qui concerne la protection de l'environnement, l'élaboration des lois et l'application des codes fonciers¹⁸. SAC fournit au CR un financement supplémentaire par projet pour les communautés adhérant au régime de GTPN qui peut aborder ces domaines. Or, quelques sujets interrogés des Premières Nations adhérant au régime de GTPN ont fait savoir à l'équipe de l'évaluation qu'ils trouvent que les critères et les échéances du financement par projet sont encore trop stricts. Quelques sujets interrogés des Premières Nations adhérant au régime de GTPN qui ont des codes fonciers opérationnels depuis un certain nombre d'années et qui ont la capacité de générer des revenus autonomes estiment qu'ils sont en mesure de faire fonctionner leurs secteurs des terres de manière efficace, bien qu'un répondant d'une petite Première Nation adhérant au régime de GTPN ait émis l'hypothèse que sa communauté était peut-être trop petite pour atteindre les niveaux de financement autosuffisants que sa Première Nation souhaitait.

« Le financement est donc extrêmement important pour l'occupation des terres et la planification de l'aménagement du territoire, parce qu'ils nécessitent beaucoup de ressources et de temps de la part des gens. Ils ne sont pas vraiment intégrés dans nos processus normaux. C'est un point sur lequel nous avons beaucoup de mal, même avec le financement opérationnel que nous recevons. Il est impossible d'élaborer des lois avec un tel financement. »

[traduction] Gestionnaire des terres des Premières Nations (phase opérationnelle de la GTPN)

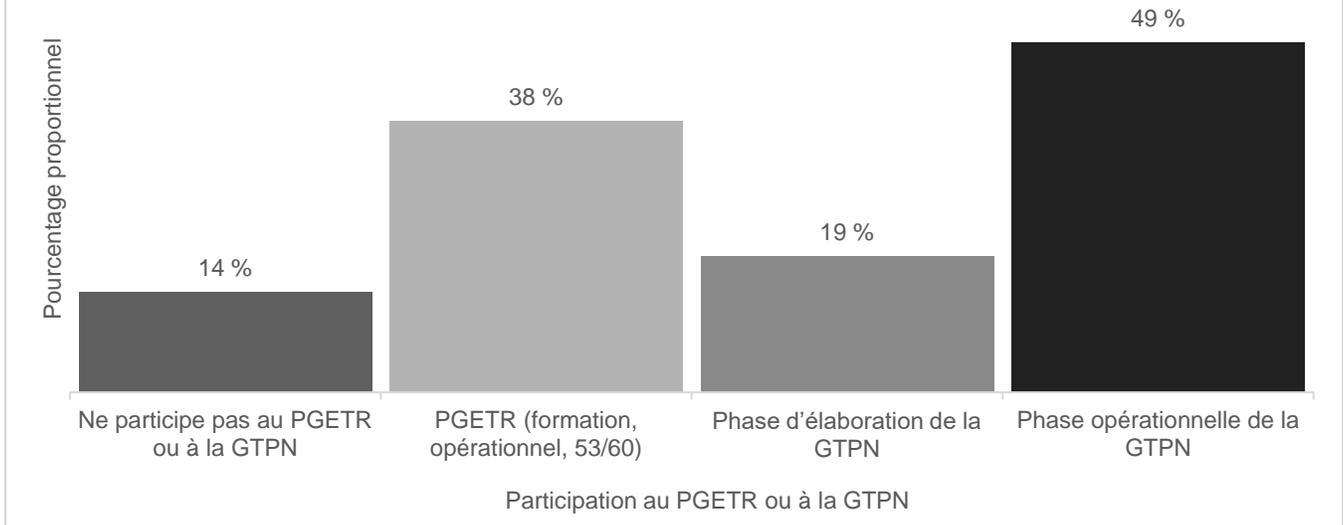
Constatation 5 : Des ententes de financement stables permettraient de mieux soutenir les projets de planification de l'aménagement du territoire à long terme

L'évaluation a permis de conclure que la planification de l'aménagement du territoire tirerait profit d'ententes de financement prévisibles et pluriannuelles afin que les organisations des Premières Nations puissent avoir des appels d'offres réguliers, prendre des décisions de financement opportunes et aider les Premières Nations à mettre en œuvre les plans d'aménagement du territoire qu'elles ont élaborés. Un représentant d'une organisation des Premières Nations interrogé s'est inquiété de la disparité des fonds affectés à la planification de l'aménagement du territoire pour les Premières Nations en vertu de la *Loi sur les Indiens* ou du régime de GTPN. Comme le montre la figure 2, les Premières Nations qui participent au

¹⁸ L'application des lois et des codes fonciers des Premières Nations est un défi reconnu par l'ensemble du gouvernement. Pour une analyse plus détaillée, veuillez vous reporter à la [constatation 10 sur l'application de la loi](#) du présent rapport.

PGETR ou au régime de GTPN sont plus susceptibles que les autres Premières Nations d’avoir un plan d’aménagement du territoire. Un pourcentage plus élevé de communautés qui sont à la phase d’élaboration du régime de GTPN et qui ont participé au PGETR ont un plan d’aménagement du territoire comparativement à celles qui n’ont pas participé au PGETR. Ce pourcentage élevé pourrait être lié au succès du PGETR dans le renforcement des capacités en matière de gestion des terres, quoique cela ne puisse être prouvé de façon claire et pourrait être attribuable à un accès accru aux bureaux régionaux¹⁹ ou aux organisations des Premières Nations, ou à une capacité, expérience ou expertise accrues en matière de gestion des terres avant la participation au PGETR.

Figure 2 : Pourcentage proportionnel des Premières Nations disposant d’un plan d’aménagement du territoire en fonction de leur participation au PGETR et à la GTPN (n=635)



Source des données : Direction du développement des terres communautaires, SAC, en date de mai 2022

Depuis 2018, la planification de l’aménagement du territoire pour les Premières Nations en vertu de la *Loi sur les Indiens* est assurée par l’ANGTA. Bien que les budgets fédéraux de 2017 et de 2018 aient prévu des fonds supplémentaires pour la planification de l’aménagement du territoire, l’équipe de l’évaluation a été informée par quelques membres du personnel de SAC et plusieurs sujets des Premières Nations interrogés que le financement n’a pas toujours été prévisible d’une année à l’autre. Le financement initial pour la planification de l’aménagement du territoire en vertu de la *Loi sur les Indiens* était versé dans le cadre d’une entente d’un an, et les évaluateurs ont appris qu’il était difficile pour l’ANGTA de planifier et d’organiser des appels d’offres efficaces sans avoir la confirmation du financement de l’année suivante. L’ANGTA et SAC ont depuis convenu d’une entente de financement pluriannuel d’avril 2019 à mars 2023 qui décrit les besoins de financement de l’ANGTA pour la planification de l’aménagement du territoire au cours de cette période. Quelques répondants d’organisations et de communautés des Premières Nations ont indiqué que la planification de l’aménagement du territoire était un projet communautaire à long terme nécessitant une mobilisation importante des membres de la communauté, et que les ententes de financement

¹⁹ L’accès aux bureaux régionaux pourrait avoir joué un rôle plus important par le passé qu’aujourd’hui, car avant le transfert des responsabilités en matière de planification de l’aménagement du territoire au CR et à l’ANGTA, le financement et le soutien de cette initiative étaient assurés par les bureaux régionaux eux-mêmes.

annuelles créaient une certaine incertitude quant aux activités de planification de l'aménagement du territoire de l'année suivante.

Depuis 2018, les Premières Nations adhérant au régime de GTPN ont accès au financement et au soutien du CR pour élaborer et mettre en œuvre des plans d'aménagement du territoire. Le CR dispose d'un budget de financement triennal pour la planification de l'aménagement du territoire et soutient les communautés en acceptant les demandes et en évaluant leurs besoins. Il pourrait être nécessaire d'examiner les plans d'aménagement du territoire élaborés en vertu de la *Loi sur les Indiens* pour tenir compte du nouveau contexte législatif lorsqu'une communauté devient signataire de l'*Accord-cadre relatif à la gestion des terres des Premières Nations*. Compte tenu de l'évolution du contexte législatif une fois qu'une communauté a ratifié son code foncier et son entente individuelle, les Premières Nations dotées d'un code foncier opérationnel deviennent prioritaires pour le soutien à la planification de l'aménagement du territoire accordé par le CR.

En ce qui concerne la planification de l'aménagement du territoire, l'équipe de l'évaluation a constaté un consensus de la part du personnel de SAC, des organisations des Premières Nations, des communautés adhérant au régime de GTPN et des communautés bénéficiaires du PGETR, selon lesquels les Premières Nations ont besoin d'aide pour mettre en œuvre les plans d'aménagement du territoire qu'elles ont élaborés, et qu'il s'agit d'un domaine où des améliorations sont nécessaires. Un répondant d'une Première Nation a fait remarquer que, même si le processus de planification de l'aménagement du territoire peut être un bon outil pour rassembler les membres de la communauté et convenir d'une vision pour leurs priorités relatives à la gestion des terres, sans soutien ni ressources pour mettre en œuvre le plan, celui-ci peut rester inactif au lieu de servir d'outil d'orientation pour le développement futur.

« Il y a 129 participants au Programme de gestion de l'environnement et des terres de réserve. Certaines de ces communautés ne reçoivent que 8 000 \$ par an, voire moins, pour compléter le salaire d'un gestionnaire des terres et pour administrer un bureau de gestion des terres. »

*Membre du personnel de SAC
interrogé*

Constatation 6 : Le financement actuel du Programme de gestion de l'environnement et des terres de réserve (PGETR) est insuffisant pour atteindre ses objectifs

L'évaluation a permis de révéler que pour les communautés bénéficiaires du PGETR, le financement actuel ne permet pas aux Premières Nations de se préparer adéquatement à développer leurs capacités en matière de gestion des terres. Plusieurs sujets des Premières Nations et la majorité des membres du personnel de SAC interrogés ont indiqué que cette composante du PGETR relative au renforcement des capacités n'atteignait pas les résultats escomptés en raison d'un manque de financement. Les membres du personnel de SAC interrogés ont indiqué que le PGETR manque actuellement de financement et ne peut pas soutenir de nouvelles initiatives d'organisations partenaires ou de nouvelles communautés dans le cadre du programme. L'équipe de l'évaluation a été informée par les répondants de SAC et des Premières Nations qu'un financement de base était nécessaire pour assurer le renforcement des capacités de gestion des terres dans le cadre du PGETR.

L'équipe de l'évaluation a appris que de nombreuses communautés bénéficiaires du PGETR ne sont pas en mesure de gérer un secteur des terres doté d'un personnel complet. Plusieurs répondants des Premières Nations bénéficiaires du PGETR ont exprimé leur frustration quant au fait que les fonds reçus de SAC pour la gestion des terres ne sont pas suffisants pour doter en personnel leurs bureaux de gestion des terres et entreprendre des projets fonciers. Par exemple, un répondant d'une Première Nation participant au PGETR a indiqué à l'équipe de l'évaluation qu'elle disposait de suffisamment de fonds pour couvrir le salaire de son gestionnaire des terres, mais pas assez pour couvrir les frais de carburant lorsque ce dernier doit inspecter des parcelles de terre dans la communauté. Pour cette Première Nation, il a fallu faire appel à d'autres sources de financement au sein de la communauté, en dehors du secteur des terres. D'autres répondants des Premières Nations participant au PGETR ont indiqué qu'ils n'étaient pas en mesure de promouvoir leur propre développement économique, car elles ne pouvaient pas financer le salaire d'un gestionnaire des terres avec le financement reçu de SAC, et qu'il leur était donc difficile de désigner des terres dans le Système d'enregistrement des terres indiennes (SETI)²⁰. Malgré ces difficultés, les Premières Nations ont indiqué à l'équipe de l'évaluation qu'elles utilisent ce qu'elles reçoivent de SAC dans le cadre du PGETR pour faire progresser autant de priorités de gestion des terres qu'elles le peuvent dans leurs communautés, et qu'elles s'appuient sur d'autres mesures de soutien pour combler le manque de financement. À l'échelle nationale, l'évaluation a permis de conclure que SAC continue à rechercher des gains d'efficacité et à offrir des fonds supplémentaires à des partenaires de prestation de services comme l'ANGTA, lorsqu'ils sont disponibles.

Constatation 7 : La formule de financement du PGETR ne reflète pas la réalité de la gestion des terres de nombreuses Premières Nations

Les répondants de SAC et des Premières Nations ont indiqué à l'équipe de l'évaluation que la formule de financement du PGETR est trop axée sur les opérations et peut ne pas tenir compte des nombreuses activités de gestion des terres réalisées par les communautés. Plusieurs personnes des Premières Nations du PGETR interrogées ont indiqué qu'elles souhaitaient que l'approche de financement soit moins axée sur la *Loi sur les Indiens* et qu'elle fournisse un financement durable qui tient compte d'approches plus globales en matière de gestion des terres. En raison de l'accent mis sur le SETI, la formule de financement actuelle du PGETR risque de ne pas tenir compte de façon adéquate des défis uniques liés à l'assise territoriale de nombreuses communautés, notamment l'éloignement, la répartition des terres de réserve sur de vastes zones comprenant des terres hors réserve entre les parcelles, et le territoire traditionnel qui n'est pas enregistré dans le SETI, mais qui est toujours géré par la communauté.

« La formule du PGETR n'a pas été mise à jour depuis des années. Certaines Premières Nations ont un programme hypothécaire, mais il n'y a pas de financement pour les enregistrer. »

Représentant d'une organisation des Premières Nations et ancien gestionnaire des terres (PGETR)

²⁰ Le Système d'enregistrement des terres indiennes (SETI) est une base de données des instruments enregistrés dans le registre des terres indiennes concernant les terres de réserve et les terres de la Couronne. Il est composé de documents relatifs aux terres de réserve (et aux terres cédées) administrées en vertu de la *Loi sur les Indiens* et aux intérêts qui s'y rattachent.

Bien que la formule tienne compte de la taille de la communauté, l'affectation de fonds en fonction de la superficie et de la population peut désavantager les petites communautés. Les Premières Nations du PGETR ont relevé le besoin d'une formule de financement mise à jour qui fournit un montant de base pouvant être utilisé avec souplesse pour répondre aux besoins de la communauté²¹. Parmi les autres éléments d'une formule de financement idéale, on peut citer le soutien à la gestion de l'environnement, l'application des baux ou des règlements, les dispositions salariales pour le personnel des terres au-delà du gestionnaire des terres, comme les commis et les agents de la protection de l'environnement, la reconnaissance du travail effectué à l'extérieur des réserves dans les territoires traditionnels et un financement supplémentaire pour la formation ou le perfectionnement professionnel.

5.2 Capacité

Constatation 8 : Il est essentiel de disposer d'un gestionnaire des terres dévoué et bien rémunéré pour assurer la gestion durable des terres et des ressources naturelles des Premières Nations

L'évaluation a permis de conclure que les activités de gestion des terres ne reçoivent le soutien et l'attention nécessaires que lorsque les Premières Nations disposent d'un gestionnaire des terres attiré. De nombreux sujets des Premières Nations interrogés et ayant répondu au sondage indiquent que le recrutement et le maintien en poste dans les bureaux des terres des Premières Nations constituent un défi permanent. Les gestionnaires des terres des Premières Nations sont en forte demande et doivent posséder des compétences techniques et spécialisées, et quelques répondants des Premières Nations ont indiqué qu'ils ont constaté un taux de rotation élevé pour ces postes. D'ailleurs, 82 % des sujets des Premières Nations adhérant au régime de GTPN ayant répondu au sondage (n=50) ont déclaré qu'il n'y avait pas de plan de succession en place pour le départ à la retraite de leur gestionnaire des terres, et 64 % n'avaient pas de guide de formation ou de guide opérationnel pour ce poste, ce qui met en évidence les perturbations que la rotation fréquente du personnel peut entraîner pour le personnel en place ou pour un nouveau gestionnaire des terres.

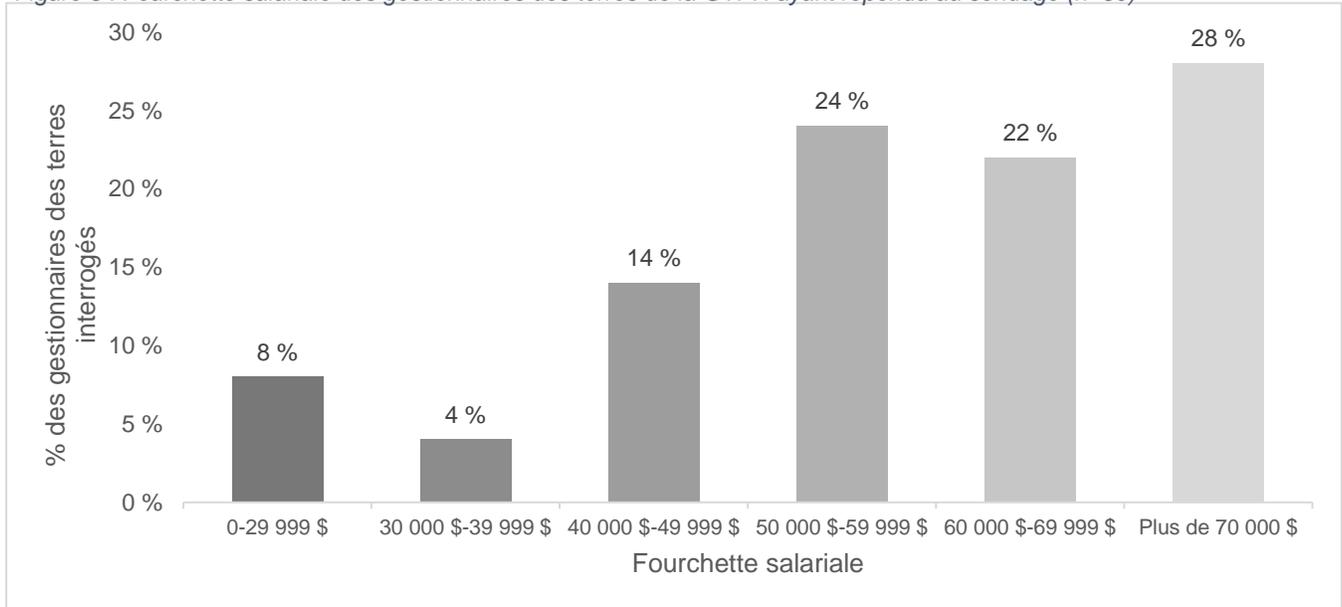
« Nous manquons beaucoup d'occasions de financement en raison d'un manque de ressources au sein de la communauté. Les opérations quotidiennes ont la priorité sur les objectifs à long terme, ce qui ralentit la mise en œuvre du code foncier. La **dotation en personnel reste un problème** (tant du point de vue du financement que de la recherche de personnel), **ce qui se traduit par des lacunes dans la capacité de la communauté à gérer de manière cohérente les terres et les relations** avec d'autres gouvernements. »

Personne d'une Première Nation ayant répondu au sondage

²¹ Gouvernement du Canada. *Rapport final : Programme de gestion de l'environnement et des terres de réserve - 2017*. 2017. <https://www.rcaanc-cirnac.gc.ca/fra/1503061117182/1609269538781>

Le recrutement de gestionnaires des terres peut s'avérer difficile en raison des restrictions de rémunération et de l'éloignement de nombreuses communautés des Premières Nations. La figure 3 ci-dessous montre que, pour les Premières Nations qui sont à la phase d'élaboration ou à la phase opérationnelle du régime de GTPN, 8 % des gestionnaires des terres interrogés ont déclaré gagner moins que le salaire minimum fédéral²², et 4 % gagnent un peu plus que ce montant.

Figure 3 : Fourchette salariale des gestionnaires des terres de la GTPN ayant répondu au sondage (n=50)



Source des données : Direction du développement des terres communautaires, SAC, en date de mai 2022.

Quelques répondants des Premières Nations participant au PGETR ont indiqué qu'ils menaient des activités de gestion des terres, mais qu'elles n'avaient pas de gestionnaire des terres. Ces répondants ont indiqué qu'il peut être difficile de maintenir l'engagement des membres de la communauté lorsque la gestion des terres n'est pas une priorité absolue, et qu'en l'absence d'un gestionnaire des terres attiré, elles n'ont pas été en mesure de recevoir le soutien de SAC pour leurs activités liées à la gestion des terres, car personne au sein de leur communauté ne savait à qui s'adresser pour obtenir des conseils.

Bien que certains répondants des Premières Nations estiment qu'ils réussissent à réaliser leurs priorités en matière de gestion des terres dans le cadre du PGETR ou de la GTPN, de nombreux répondants des Premières Nations et quelques personnes de SAC interrogées ont mentionné à l'équipe de l'évaluation que la capacité de gérer les terres de manière efficace peut être un défi. Par exemple, les Premières Nations ont des niveaux de capacité variables en matière de gestion des terres, en raison de l'expertise de leur personnel liée au processus fonciers et des priorités concurrentes au sein de leur communauté. Quelques répondants des Premières Nations ont cité les baux et les permis comme étant les domaines les plus difficiles à gérer, tandis que plusieurs autres ont indiqué que la désignation des terres, les transferts de

²² 33 300 \$ par an, en supposant une semaine de travail de 40 heures à 16,65 \$ l'heure, conformément au salaire minimum fédéral à compter du 1^{er} avril 2023.

terres et les permis étaient des domaines qui fonctionnaient bien pour la gestion des terres dans leur communauté.

Les répondants des communautés des Premières Nations participant au PGETR et au régime de GTPN ont indiqué que SAC ne tient peut-être pas compte de la capacité interne des communautés à réaliser les projets. Par exemple, dans le cadre du projet pilote d'application de la GTPN, un répondant d'une communauté adhérant au régime de GTPN a dit à l'équipe de l'évaluation qu'il avait dû combiner les fonds dédiés au salaire du poste d'application de la loi fournis par le CR avec ceux d'un autre poste disponible dans sa communauté pour trouver un candidat. Dans une autre communauté adhérant au régime de GTPN, certains répondants considéraient que le financement des salaires par projet était problématique, car le personnel actuel de la communauté recevait un salaire inférieur à ce que le nouveau poste offrirait. L'évaluation a permis de révéler que certaines Premières Nations adhérant au régime de GTPN embauchent de façon provisoire des conseillers pour orienter les efforts de gestion des terres; or, cette façon de faire ne permet pas de résoudre les problèmes sous-jacents. Dans les communautés bénéficiaires du PGETR, plusieurs gestionnaires des terres ont reconnu que pour être autosuffisants, ils devaient être en mesure de rémunérer correctement l'ensemble des employés de leur secteur des terres, qu'il s'agisse des gestionnaires des terres, des agents de la protection de l'environnement ou des médiateurs. Un ancien gestionnaire des terres du PGETR a qualifié le programme comme une arme à double tranchant, puisqu'il avait des responsabilités supplémentaires, mais ne recevait pas suffisamment de soutien de la part de SAC pour embaucher du personnel supplémentaire dans son bureau du secteur des terres.

Le portefeuille d'un gestionnaire des terres varie d'une Première Nation à l'autre, et les membres du personnel du secteur des terres des Premières Nations du PGETR et de la GTPN doivent faire face à des priorités concurrentes dans leurs communautés. Alors que certains gestionnaires des terres se spécialisent uniquement dans les terres, de nombreux répondants dans les communautés bénéficiaires du PGETR et adhérant au régime de GTPN ont indiqué que les portefeuilles des gestionnaires des terres peuvent couvrir plusieurs secteurs, notamment la gestion de l'environnement, les lois et l'élaboration de lois, l'administration des bandes, la consultation sur les traités, l'appartenance, les successions et plus encore. Un peu moins de la moitié (19 sur 48, soit 40 %) des répondants des Premières Nations adhérant au régime de GTPN remplissent officiellement d'autres rôles dans leur communauté, en plus de celui de gestionnaire des terres. Les répondants ont indiqué qu'ils avaient une charge de travail importante à assumer et qu'ils disposaient de peu de temps pour s'occuper de projets secondaires (p. ex., la planification de la succession, le développement économique et la protection de l'environnement). Plusieurs répondants des Premières Nations adhérant au régime de GTPN et participant au PGETR ont indiqué qu'une seule personne travaillait dans leur bureau du secteur des terres et que cela pouvait retarder la progression de leurs projets si des priorités plus urgentes se présentent. Un directeur du secteur des terres de la GTPN a déclaré à l'équipe de l'évaluation que même si la communauté pouvait embaucher des employés supplémentaires, ceux-ci ne pourraient pas tous se concentrer sur les terres en raison d'autres priorités au sein de la communauté.

Constatation 9 : Les Premières Nations et leurs partenaires non autochtones dans le secteur des terres pourraient tirer profit d'une formation élargie

Pour les Premières Nations adhérant au régime de GTPN et participant au PGETR, la formation à la gouvernance des terres est offerte par l'ANGTA et le CR, conformément aux ententes conclues par SAC avec ces organisations partenaires. En général, l'équipe de l'évaluation a été informée que les organisations des Premières Nations sont bien placées pour fournir une formation sur la gestion des terres aux Premières Nations. À l'échelle nationale, le CR et l'ANGTA fournissent des conseils et des outils pour les activités liées à la gestion des terres, y compris la formation sur le terrain. L'ANGTA s'est associée à des universités pour offrir des formations sur la gestion des terres de réserve en vertu de la *Loi sur les Indiens*²³, alors que le CR dispose d'une bibliothèque de webinaires, d'ateliers et d'autres ressources à la disposition des Premières Nations adhérant au régime de GTPN²⁴. En outre, un soutien propre à la région est fourni par le biais d'ententes régionales pour les Premières Nations qui gèrent des terres en vertu de la *Loi sur les Indiens*, et par le biais des services de soutien régionaux du CR pour les Premières Nations qui sont à la phase d'élaboration et à la phase opérationnelle de la GTPN. L'équipe de l'évaluation a été informée par de nombreux sujets des Premières Nations interrogés et ayant répondu au sondage que le CR, l'ANGTA et les AFR sont considérés comme des partenaires de formation précieux.

Les terres de réserve des Premières Nations ont une nature et un statut juridique uniques par rapport aux autres terres du Canada. Les répondants des Premières Nations participant au PGETR et adhérant au régime de GTPN ont indiqué que la formation à la gestion des terres était un besoin important pour les communautés, les partenaires non autochtones et les gouvernements. En ce qui concerne les communautés, quelques répondants des Premières Nations participant au PGETR ont souligné l'importance de renforcer la capacité à gérer leurs terres tout en bénéficiant de la protection continue du Canada, et de nombreux répondants des Premières Nations adhérant au régime de GTPN ont souligné un besoin de soutien pour naviguer dans les nouveaux contextes juridiques liés à leurs propres codes fonciers. En réponse à une question du sondage portant sur le soutien reçu par SAC, seulement 12 % (n=33) des répondants des Premières Nations adhérant au régime de GTPN estiment que le soutien qu'ils reçoivent pour la formation est adéquat. Les sujets des Premières Nations participant au PGETR et adhérant au régime de GTPN interrogés et ayant répondu au sondage ont fait part de la valeur des organisations des Premières Nations dans l'élaboration et la prestation de la formation en gestion des terres, ainsi que l'importance de consacrer du temps pour offrir plus d'activités liées à la gestion des terres dans les communautés, à la fois en formant le personnel actuel et en recrutant de nouveaux employés possédant les compétences et les connaissances adéquates.

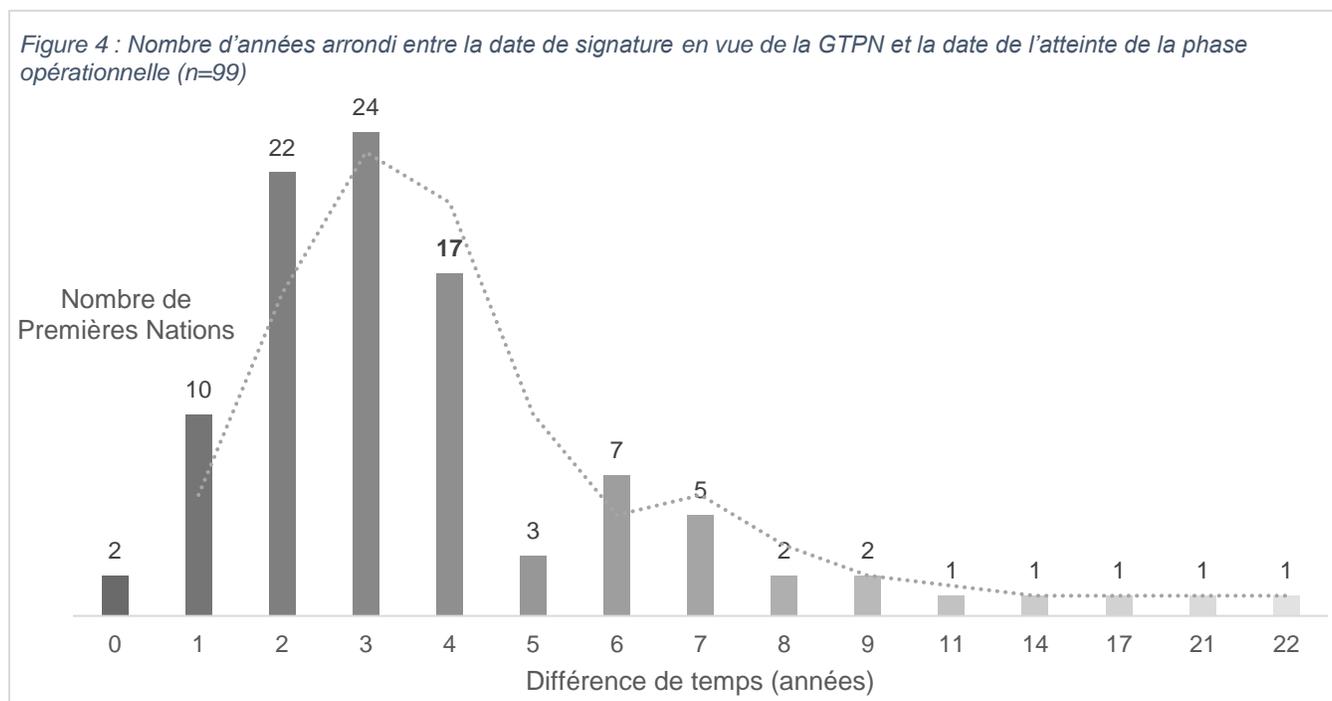
L'évaluation a permis de révéler que certaines Premières Nations souhaitent des possibilités de formation plus spécialisées ou pratiques, qui peuvent comprendre une formation supplémentaire sur la transition de la gestion des terres en vertu de la *Loi sur les Indiens* au

²³ *Programme d'attestation professionnelle en gestion des terres*. Association nationale des gestionnaires des terres autochtones. [en anglais seulement] <https://nalma.ca/professional-development/plmcp>

²⁴ *Formation et ateliers*. Conseil consultatif des terres et Centre de ressources sur la gestion des terres des Premières Nations. <https://labrc.com/fr/formation/>

régime de GTPN, la navigation dans le paysage juridique complexe du Canada, une formation supplémentaire sur l'enregistrement des terres dans le SETI et des possibilités plus pratiques et concrètes²⁵. La Stratégie économique nationale pour les Autochtones du CNDEA accorde la priorité à la formation et au perfectionnement dans son objectif stratégique, à savoir que les communautés autochtones disposent des outils, des ressources et des connaissances nécessaires pour gérer leurs compétences sur leurs terres et territoires traditionnels²⁶. Bien que plusieurs répondants des Premières Nations adhérant au régime de GTPN soient satisfaits des possibilités de perfectionnement professionnel que leur offrait le CR, d'autres ont eu du mal à trouver des possibilités d'apprentissage adaptées à leur contexte et à leurs besoins uniques. Quelques sujets des Premières Nations adhérant au régime de GTPN et participant au PGETR interrogés et ayant répondu au sondage souhaitent une promotion accrue des diverses possibilités de formation qui leur sont offertes. Pour offrir ces services accrus, les organisations partenaires des Premières Nations pourraient avoir besoin d'un financement supplémentaire.

Plusieurs répondants des Premières Nations participant au PGETR et adhérant au régime de GTPN ont exprimé le souhait d'avoir plus de temps et de soutien au cours de la phase d'élaboration afin d'assurer une transition efficace vers la GTPN. La figure 4 montre qu'il faut



Source des données : Direction du développement des terres communautaires, SAC, en date de mai 2022.

²⁵ Les gestionnaires des terres des Premières Nations peuvent également recevoir une formation en arpentage par d'autres moyens que le PAPGT ou le portail de formation en ligne du CR, comme la certification en gestion appliquée des terres des Premières Nations du Tulo Centre of Indigenous Economics, qui permet aux diplômés d'acquérir de l'expérience en arpentage, en cartographie et en planification de projets fonciers sur les terres de leur propre Première Nation.

²⁶ Stratégie économique nationale pour les Autochtones. 2022. Web. https://niestrategy.ca/wp-content/uploads/2022/05/NIES_French_FullStrategy.pdf

souvent trois ans à une Première Nation pour atteindre la phase opérationnelle après la signature de l'*Accord-cadre relatif à la gestion des terres des Premières Nations*.

Quelques répondants dans les communautés qui participent au PGETR ont suggéré que le Programme d'attestation professionnelle en gestion des terres (PAPGT) géré par l'ANGTA soit élargi afin d'inclure davantage de formation sur les étapes de la transition de la gestion des terres en vertu de la *Loi sur les Indiens* vers le régime de GTPN. Bien que le PAPGT se concentre sur la gestion des terres de réserve en vertu de la *Loi sur les Indiens*, certains gestionnaires des terres ont mentionné que la formation pourrait tout de même être utile aux Premières Nations qui ne participent pas au PGETR.

Pour répondre aux préoccupations quant aux taux de rotation élevés au poste de gestionnaire des terres, les répondants des Premières Nations ont suggéré que SAC augmente le financement de la formation du PAPGT pour former des membres de la communauté (y compris les directeurs des terres, les agents de la protection de l'environnement et les agents de développement économique) autres que le gestionnaire des terres, pour qu'ils puissent offrir du soutien en matière de gestion de terres. Certains répondants d'organisations des Premières Nations se sont dits préoccupés que l'approche de la formation pour les Premières Nations adhérant au régime de GTPN doit tenir compte du fait que la mise en œuvre du code foncier exige que plusieurs employés soient formés sur des sujets précis de la GTPN, comme l'autorité législative et les approbations de la communauté. Depuis 2020, SAC a élargi cette admissibilité pour que des participants supplémentaires de chaque communauté soient autorisés, et il a créé un espace pour que les Premières Nations ne participant pas au PGETR puissent également renforcer leur capacité. Le peu d'intérêt suscité par cette mesure peut indiquer une fois de plus qu'il est nécessaire de promouvoir et de faire connaître davantage ces possibilités aux Premières Nations qui ne participent pas actuellement au régime de GTPN ou au PGETR et qui ne collaborent peut-être pas beaucoup avec les organisations partenaires des Premières Nations. Quelques répondants des Premières Nations participant au PGETR ont suggéré de rendre le PAPGT plus accessible en fournissant les formations plus près de leurs communautés, en veillant à ce que le programme ait des composantes régionales solides et en finançant officiellement plus d'une personne dans chaque communauté participant au PGETR. Quelques répondants de SAC et des Premières Nations ont mentionné que le niveau de délégation des pouvoirs du PGETR peut constituer une étape intermédiaire bénéfique entre le PGETR et la GTPN, car les communautés acquièrent de l'expérience dans leur autonomie administrative en vertu de la *Loi sur les Indiens*, ce qui les rend plus à l'aise avec l'autonomie gouvernementale dans le cadre du régime de GTPN.

« Nous demandons aux gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux de même qu'aux administrations municipales de s'assurer que les fonctionnaires sont formés sur l'histoire des peuples autochtones, y compris en ce qui a trait à l'histoire et aux séquelles des pensionnats, à la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones, aux traités et aux droits des Autochtones, au droit autochtone ainsi qu'aux relations entre la Couronne et les Autochtones. À cet égard, il faudra offrir une formation axée sur les compétences pour ce qui est de l'aptitude interculturelle, du règlement de différends, des droits de la personne et de la lutte contre le racisme. »

Appel à l'action 57, Commission de vérité et réconciliation du Canada

Plusieurs gestionnaires des terres des Premières Nations ont mentionné à l'équipe de l'évaluation les difficultés qu'ils éprouvent lorsqu'ils travaillent avec des partenaires non autochtones qui ne sont pas compétents sur le plan culturel ou qui ne connaissent pas les contextes uniques de gestion des terres des Premières Nations. En particulier, les sujets des Premières Nations adhérant au régime de GTPN interrogés et ayant répondu au sondage ont déclaré que l'éducation du public sur les lois communautaires, la location et la gestion des terres des Premières Nations favoriserait des relations de travail bénéfiques avec les entreprises privées et les autres niveaux de gouvernement. Conformément à l'*appel à l'action 57*²⁷ de la Commission de vérité et réconciliation, plusieurs répondants des Premières Nations adhérant au régime de GTPN et participant au PGETR estiment que le personnel de SAC pourrait recevoir davantage de formation sur les cultures et la gestion des terres des Premières Nations, en particulier pour mieux comprendre son rôle dans le respect des droits et des obligations découlant des traités.

5.3 Questions transversales

Constatation 100 : L'application des codes fonciers et des lois des Premières Nations est un défi majeur

L'évaluation a montré que l'application des codes fonciers et règlements connexes des Premières Nations est un défi reconnu par l'ensemble du gouvernement. Les compétences des Premières Nations en matière d'application de la loi ne sont pas bien comprises, et la reconnaissance des lois des Premières Nations par les provinces et les municipalités est inégale dans le pays. À l'échelle nationale, l'application des lois des Premières Nations ne relève pas de SAC, mais d'un certain nombre d'autres organismes gouvernementaux fédéraux et provinciaux/territoriaux.

« L'application [des lois des Premières Nations] n'est pas la cerise sur le gâteau. C'est le plateau. » [traduction]

Avocat du droit des Premières Nations

Dans tous les volets de la GTPN et du PGETR, l'application des lois et des baux des Premières Nations est un défi continu qui a une incidence globale sur les Premières Nations, au-delà des difficultés concernant la gestion des terres²⁸. Quelques répondants des Premières Nations adhérant au régime de GTPN ont mentionné leurs préoccupations quant à la sécurité de la communauté lorsque les codes fonciers et les règlements n'étaient pas appliqués ou respectés par les forces de l'ordre locales. Par exemple, des individus ayant commis des crimes violents sont revenus sur les terres de la réserve après avoir été bannis, ou des problèmes d'application des avis d'expulsion ont été éprouvés. Les gestionnaires des terres de quelques Premières Nations participant au PGETR ont fait part à l'équipe de l'évaluation des difficultés qu'ils éprouvaient pour faire respecter leurs baux lorsque les locataires n'étaient pas membres.

²⁷ *Honorer la vérité, réconcilier pour l'avenir : Sommaire du rapport final de la Commission de vérité et réconciliation du Canada*. Commission de vérité et réconciliation du Canada, 2015

²⁸ *Démarches collaboratives en matière d'application des lois dans les communautés autochtones*. Rapport du Comité permanent des affaires autochtones et du Nord. 2021.

<https://www.noscommunes.ca/Content/Committee/432/INAN/Reports/RP11420898/inanrp11/inanrp11-f.pdf>

Quelques répondants de SAC et es Premières Nations ont mentionné que le soutien de SAC pour l'exécution des ordres juridiques des Premières Nations est un élément clé d'une relation de nation à nation. Les répondants à l'administration centrale de SAC ont mentionné qu'ils s'efforçaient actuellement de faciliter les relations avec d'autres ministères fédéraux, notamment par des discussions en cours entre SAC et d'autres ministères fédéraux visés, comme le ministère de la Justice. Les membres du personnel de SAC interrogés ont également évoqué le financement de projets pilotes visant à offrir des ressources aux Premières Nations pour l'application de leurs lois et règlements. Les représentants des Premières Nations de l'Atlantique présents lors d'une conférence régionale de l'AFR ont déclaré à l'équipe de l'évaluation que le bureau régional de SAC avait contribué à soutenir les lois et règlements des Premières Nations aux échelles municipale et provinciale. Malgré ces efforts, un seul des 33 répondants des Premières Nations adhérant au régime de GTPN estime que SAC apporte un soutien adéquat à l'application de la loi.

Constatation 11 : Les Premières Nations ne bénéficient actuellement pas d'un soutien adéquat pour atténuer les conséquences graves des changements climatiques

Comme nous l'avons vu dans la partie du présent rapport consacrée à l'[importance de la terre](#), plusieurs Premières Nations du Canada sont culturellement liées à l'environnement. Les changements climatiques sont à l'origine de catastrophes environnementales (inondations, sécheresses et incendies) de plus en plus fréquentes, et les Premières Nations en sont profondément touchées. D'ailleurs, 74 % (n=39) des gestionnaires des terres de la GTPN interrogés ont déclaré que les changements climatiques avaient eu une incidence sur leurs communautés. Plusieurs sujets des Premières Nations interrogés et ayant répondu au sondage ont indiqué à l'équipe de l'évaluation que les changements climatiques avaient une incidence sur la gestion des terres des Premières Nations en raison de la perte de terres dans les communautés due à l'érosion et à l'élévation du niveau des mers, et qu'il était nécessaire de « réorienter » les priorités de la gestion des terres pour faire face aux catastrophes environnementales. D'autres effets des changements climatiques sont plus globaux et comprennent la pression sur les infrastructures, les problèmes de sécurité alimentaire dus à la modification des conditions météorologiques et des habitudes de migration des animaux, ainsi que les problèmes d'approvisionnement en eau.

« Les ossements de nos ancêtres tombent de la rive. Que faisons-nous pour arrêter ou ralentir ce problème? »
[traduction]

*Ancien conseiller de bande
pour la gestion des terres des
Premières Nations*

L'évaluation a montré qu'actuellement, SAC n'apporte pas un soutien important aux Premières Nations pour adapter la gestion des terres aux changements climatiques. Plusieurs sujets des Premières Nations interrogés et ayant répondu au sondage ont indiqué qu'elles avaient besoin d'un soutien précis de la part de SAC pour planifier adéquatement les changements climatiques dans la gestion des terres, notamment en ce qui concerne le financement, ainsi que la réglementation environnementale et son application. Quelques répondants des Premières Nations ont déclaré à l'équipe de l'évaluation qu'ils cherchaient de l'aide au-delà du gouvernement pour s'adapter aux changements climatiques, car les priorités environnementales municipales et provinciales ne sont pas nécessairement alignées sur les

priorités des Premières Nations. Les partenaires non gouvernementaux, comme les universités, ont été reconnus par les répondants des Premières Nations participant au PGETR et adhérant au régime de GTPN comme des acteurs qui soutiennent l'adaptation aux changements climatiques en fournissant des services de recherche à leurs communautés. Une communauté adhérant au régime de GTPN a embauché un consultant pour soutenir la planification de la gestion environnementale, car personne dans le personnel de la communauté n'avait d'expertise dans ce domaine.

Certaines pratiques exemplaires en matière d'adaptation aux changements climatiques par le biais de la gestion des terres ont été déterminées. La préparation aux changements climatiques peut être mise en œuvre plus efficacement lorsqu'une Première Nation est en mesure d'évaluer les besoins et les ressources de la communauté globalement et de se préparer aux changements climatiques grâce à des méthodes comme la planification à long terme. Quelques répondants des Premières Nations adhérant au régime de GTPN ont indiqué que le soutien qu'elles reçoivent du CR pour la planification de la gestion environnementale est un aspect de la gestion des terres qui fonctionne bien pour leurs communautés. Plusieurs répondants des Premières Nations ont indiqué qu'elles mobilisaient leurs communautés et diffusaient des informations pour les sensibiliser aux effets des changements climatiques et aux stratégies d'atténuation. Quelques personnes ont également mentionné qu'une vision à long terme de l'utilisation des terres et une compréhension des futurs effets des changements climatiques sur les terres des Premières Nations sont nécessaires pour les atténuer. Un répondant d'une organisation des Premières Nations a indiqué que certaines Premières Nations utilisent leurs plans d'aménagement du territoire pour déterminer et atténuer les effets des changements climatiques sur leurs terres, par exemple en déterminant les zones sujettes aux inondations et en utilisant cet espace à des fins récréatives ou cérémonielles pendant les saisons les plus sèches. Un répondant d'une Première Nation adhérant au régime de GTPN a mentionné qu'un organisme non gouvernemental l'avait aidé à développer des visualisations 3D pour que les membres de la nation puissent discuter des effets des changements climatiques sur leur communauté.

Constatation 12 : La pandémie de COVID-19 a empêché plusieurs Premières Nations de réaliser leurs priorités en matière de gestion des terres, malgré la modernisation de la prestation de services

Au début de la pandémie de COVID-19, les Premières Nations ont pris des mesures pour soutenir et protéger leurs communautés. Les répondants des Premières Nations ont indiqué à l'équipe de l'évaluation qu'elles fournissaient des trousseaux de soins, installaient des infrastructures de protection comme des barrières pour contrôler l'accès aux réserves et éduquaient leurs membres sur la COVID-19. Un répondant des Premières Nations adhérant au régime de GTPN a indiqué que sa communauté avait adopté des règlements relatifs à la COVID-19, comme le barrage des frontières et la restriction de l'accès des non-membres aux terres et aux propriétés, afin de limiter la propagation de la maladie et d'assurer la sécurité des membres de la communauté.

La pandémie de COVID-19 a empêché plusieurs Premières Nations participant au PGETR et adhérant au régime de GTPN de progresser dans la gestion des terres; 83 % des personnes

des Premières Nations de la GTPN ayant répondu au sondage (n=40) ont déclaré que leurs activités liées à la gestion des terres avaient été touchées par la COVID-19. Pendant la pandémie, l'équipe de l'évaluation a appris que certaines Premières Nations avaient abaissé le niveau de priorité des activités liées à la gestion des terres, comme l'arpentage, pour se concentrer sur l'intervention d'urgence en santé publique. Plusieurs répondants des Premières Nations ont fait état de difficultés à mobiliser leurs communautés en ce qui concerne les votes liés à la GTPN et la planification de l'aménagement du territoire. L'accès à distance aux réunions et à la formation a constitué un défi pour certains membres des communautés et pour le personnel de gestion des terres.

En outre, la pandémie a réduit la capacité des gestionnaires des terres et de leurs bureaux en raison des interruptions de l'exécution des programmes et des pénuries de personnel dans les secteurs des terres causées par des problèmes de recrutement ou de l'affectation du personnel à d'autres domaines importants comme la santé publique. Les bureaux régionaux de SAC ont également connu des problèmes de personnel tout au long de la pandémie de COVID-19. Pendant cette période, le personnel de SAC a travaillé à distance, et un répondant des Premières Nations a fait part de ses préoccupations en matière de sécurité, car du courrier a été réacheminé des bureaux régionaux directement au domicile des membres du personnel. Quelques répondants des Premières Nations ont mentionné à l'équipe de l'évaluation que le personnel de SAC était moins disponible qu'avant la pandémie pour répondre aux préoccupations et aux questions des Premières Nations concernant les terres.

D'autre part, la COVID-19 n'a pas réduit la charge de travail de la gestion des terres – dans certains cas, la charge de travail des gestionnaires des terres a augmenté. Par exemple, quelques gestionnaires des terres des communautés adhérant au régime de GTPN ont dit qu'ils étaient parfois chargés d'appliquer les règlements visant à contenir la pandémie de COVID-19 et de donner suite aux infractions à ces règlements commises par les membres et les non-membres. De même, quelques gestionnaires des terres des Premières Nations participant au PGETR ont éprouvé des difficultés lorsque des locataires non membres ont tenté d'accéder à leur propriété au sein de la communauté, et dans une communauté participant au PGETR, le gestionnaire des terres a dû expulser ces non-membres de la Première Nation.

Cependant, SAC et les Premières Nations ont trouvé de nouvelles façons de travailler ensemble sur la gestion des terres. Par conséquent, le personnel des Premières Nations et celui de SAC ont mis en œuvre de nouvelles méthodes et de nouveaux processus de prestation de services pendant la pandémie, car les bureaux étaient fermés et le personnel travaillait à domicile. Plusieurs répondants des Premières Nations adhérant au régime de GTPN ont adopté l'utilisation de signatures électroniques, la numérisation de plusieurs documents portant sur les terres pour leur communauté et l'utilisation de vidéoconférences pour maintenir l'offre de services à la clientèle pour leurs membres. De plus, même si cela dépassait le cadre de la GTPN et du PGETR, les bureaux régionaux ont travaillé pour soutenir plus largement la gestion des terres pendant la COVID. Par exemple, certains bureaux régionaux de SAC ont opté pour l'utilisation de permis plutôt que de baux, lorsque les votes sur la désignation des terres sont devenus difficiles à organiser pendant les périodes de confinement de la COVID-19, et SAC continue à offrir cette flexibilité.

6. Constatations : Moyens de progresser

6.1 Relations

Constatation13 : Les Premières Nations développent un écosystème de gestion des terres complexe en établissant des relations en dehors de SAC

L'évaluation a révélé que les Premières Nations participant au PGETR et adhérant au régime de GTPN développent des réseaux de soutien pour la gestion des terres en entretenant des partenariats en dehors de SAC. La collaboration avec des organismes non gouvernementaux, comme des groupes de réflexion, des universités, des associations professionnelles et des sociétés de conseil, a permis à certaines Premières Nations d'accéder à des partenariats de recherche de grande qualité et de bénéficier d'une expertise externe dans leurs communautés. Cependant, quelques répondants de Premières Nations situées à proximité d'établissements d'enseignement postsecondaire ont indiqué qu'elles avaient refusé des propositions de projet en raison de la lassitude des chercheurs dans leurs communautés.

La majorité des répondants des Premières Nations ont mentionné qu'ils bénéficiaient de partenariats avec des organisations des Premières Nations lorsque la formation et le soutien qu'ils recevaient étaient pertinents et adaptés à leurs communautés. D'ailleurs, 90 % (n=40) des répondants des Premières Nations adhérant au régime de GTPN ont déclaré avoir de bonnes ou de très bonnes relations avec le CR. De plus, de nombreux répondants des Premières Nations participant au PGETR ont indiqué qu'ils avaient de bonnes relations avec l'ANGTA. Les personnes des Premières Nations de la GTPN et du PGETR interrogées estiment que les AFR sont une ressource précieuse pour leurs communautés, étant donné que les organismes connaissent leurs contextes régionaux particuliers et offrent l'accès aux Premières Nations voisines. Plusieurs personnes des Premières Nations du PGETR interrogées considèrent que l'ANGTA est plus réactive et qu'il est plus facile de travailler avec elle que SAC, et qu'elle est une partenaire de formation qui apporte son soutien et ses connaissances. Plusieurs répondants des Premières Nations adhérant au régime de GTPN estiment que le CR entretient des relations solides et positives en travaillant directement avec les communautés, et ils apprécient le soutien constant et permanent reçu du personnel du CR.

Des répondants des communautés adhérant au régime de GTPN et participant au PGETR ont mentionné qu'ils appréciaient les possibilités d'apprentissage par les pairs, et plusieurs ont déclaré que le soutien mutuel qu'ils reçoivent des autres Premières Nations est une ressource précieuse pour la gestion des terres. Les avantages de ce soutien mutuel peuvent comprendre la collaboration et la communication de pratiques exemplaires et de leçons tirées en matière de gestion des terres. Les gestionnaires des terres des communautés bénéficiaires du PGETR et adhérant au régime de GTPN ont indiqué à l'équipe de l'évaluation qu'ils collaboraient souvent avec les secteurs des terres et du développement économique d'autres Premières Nations et qu'ils leur rendaient visite. Au sein des communautés, plusieurs sujets des Premières Nations interrogés et ayant répondu au sondage ont indiqué que les priorités du chef et du conseil ont une incidence importante sur les activités liées à la gestion des terres. Quelques personnes interrogées et ayant répondu au sondage estiment que les gouvernements des Premières Nations pourraient bénéficier d'une formation supplémentaire

sur leurs responsabilités liées aux terres. L'équipe de l'évaluation a appris que l'objectif de gestion des terres d'une communauté peut être soit avancé, soit ralenti par les dirigeants des Premières Nations.

Les relations entre les Premières Nations et les autres niveaux de gouvernement varient selon les communautés, et l'équipe de l'évaluation a reçu des réponses partagées lorsqu'elle a interrogé les gestionnaires des terres à propos de leurs relations avec les gouvernements provinciaux et municipaux. Quelques sujets des Premières Nations interrogés et ayant répondu au sondage ont considéré les gouvernements provinciaux comme des partenaires nécessaires, et l'équipe de l'évaluation a appris que les gestionnaires des terres s'efforçaient de maintenir une bonne communication avec les ministères provinciaux visés. Quelques répondants des Premières Nations ont fait état de relations positives avec les municipalités voisines, et certains gestionnaires des terres des communautés adhérant au régime de GTPN ont entamé des discussions en vue de partager les infrastructures locales, étant donné que les terres de leur réserve sont réparties sur plusieurs zones dans la municipalité locale. Quelques autres répondants des Premières Nations adhérant au régime de GTPN ont mentionné s'être heurtés à un manque d'intérêt ou à une hostilité lorsqu'ils ont tenté de travailler avec les municipalités voisines.

Constatation14 : SAC a la possibilité d'améliorer ses relations avec les communautés des Premières Nations

L'équipe de l'évaluation a entendu dire de la part de répondants des Premières Nations et de SAC qu'il existe des moyens de surmonter les difficultés et d'améliorer les relations entre le ministère et les partenaires des Premières Nations dans le secteur des terres. L'administration centrale de SAC a développé de bonnes relations avec les organisations partenaires des Premières Nations, et le CR et le personnel de SAC entretiennent ces relations grâce à des réunions bimensuelles. D'autres exemples de façons dont SAC contribue à la relation positive avec le CR comprennent l'invitation des membres de la direction du CR aux groupes de travail ministériels afin qu'ils puissent présenter leurs priorités et la collaboration avec le CR pour élaborer des orientations et des directives, par exemple en ce qui concerne l'évaluation environnementale des sites. Plusieurs sujets des Premières Nations interrogés et ayant répondu au sondage estiment avoir des relations positives avec le personnel régional de SAC, avec lequel ils ont établi des liens et qu'ils trouvent bien informé, à la fois en ce qui concerne la gestion des terres et le contexte de gestion des terres de leur région. Les sujets des Premières Nations interrogés et ayant répondu au sondage ont indiqué que la réactivité du personnel de SAC à leurs demandes de soutien ou d'information était un facteur clé dans l'établissement de bons partenariats.

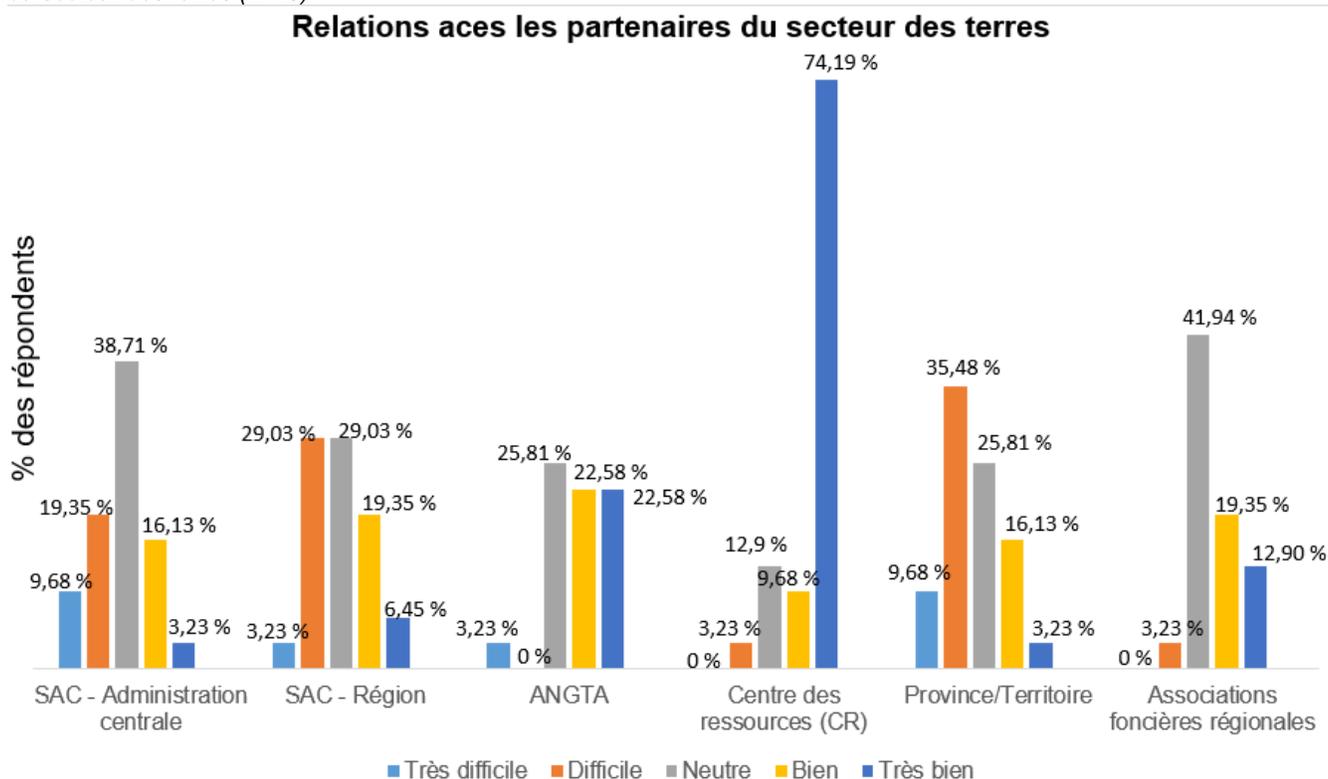
En plus de la réactivité, le taux élevé de rotation du personnel au sein de SAC peut créer des difficultés dans la création de relations positives entre le ministère et les Premières Nations. Plusieurs répondants des Premières Nations ont mentionné qu'ils ne savaient pas qui étaient les personnes-ressources de SAC ou qu'ils avaient l'impression qu'ils devaient former les nouveaux membres du personnel de SAC sur les questions de gestion des terres. Un répondant des Premières Nations d'une communauté participant au PGETR a déclaré que les gestionnaires des terres risquent de cesser de s'adresser au Ministère lorsque des membres

du personnel de SAC quitteront leur poste, car les communautés ne savent pas à qui s'adresser. Un représentant d'une organisation partenaire des Premières Nations a dit que depuis la dissolution d'Affaires autochtones et Développement du Nord Canada et la création de SAC, il n'a plus de contacts réguliers avec les représentants de SAC. À SAC, quelques membres du personnel interrogés ne savaient pas très bien quels autres membres du Ministère pouvaient répondre aux demandes des Premières Nations, ou comment trouver toutes les informations dont ils avaient besoin pour accomplir des tâches pour les Premières Nations. Cette rotation du personnel pose des problèmes pour l'efficacité de la gestion des terres des Premières Nations dans les communautés adhérant au régime de GTPN et participant au PGETR.

Lorsqu'on peut trouver une personne-ressource de SAC, les bureaux régionaux n'ont pas toujours la capacité de répondre rapidement aux demandes des Premières Nations. Plusieurs répondants des Premières Nations ont dit que cette situation était à l'origine de retards dans leurs communautés, notamment en ce qui concerne les votes pour les codes fonciers relatifs à la GTPN et d'autres projets que les secteurs des terres peuvent gérer ou cogérer, comme les projets d'infrastructure et le développement du logement. Pour un répondant d'une Première Nation participant au PGETR, travailler avec le personnel de SAC est un défi, car le personnel régional ne connaît pas les locataires de la Première Nation ni le gestionnaire des terres de la communauté, et le personnel de SAC peut mal interpréter les messages ou les échéanciers en raison d'un manque de contexte ou de relation. Plusieurs répondants des Premières Nations participant au PGETR et adhérant au régime de GTPN souhaitent que SAC ait un personnel spécialisé dans la gestion des terres qui connaisse bien les contextes régionaux et la gestion des terres.

SAC n'a pas toujours de bonnes relations avec les secteurs des terres des Premières Nations. La figure 5 ci-dessous montre qu'un quart des personnes ayant répondu au sondage de la GTPN ont de bonnes ou de très bonnes relations avec les bureaux régionaux de SAC. Quelques répondants des Premières Nations participant au PGETR ont parlé de la « responsabilité à sens unique » qu'ils ont avec SAC, où ils sont pénalisés pour les rapports soumis en retard, mais n'ont aucun recours lorsque SAC est en retard dans les appels d'offres pour les possibilités de financement des terres.

Figure 5 : Perception des personnes de la GTPN ayant répondu au sondage concernant leurs relations avec les partenaires du secteur des terres (n=40)



Source des données : Sondage sur l'évaluation des sous-programmes de gestion des terres de novembre 2022.

Certains sujets des Premières Nations interrogés et ayant répondu au sondage estiment que SAC maintient une relation paternaliste en retenant des informations ou en mettant des bâtons dans les roues des projets fonciers des communautés. Plusieurs répondants des Premières Nations participant au PGETR ont également exprimé leur frustration à l'égard de la structure bureaucratique centralisée du Ministère, où le pouvoir de décision se trouve à l'administration centrale plutôt que dans leur région. De plus, quelques répondants des Premières Nations adhérant au régime de GTPN ont déclaré à l'équipe de l'évaluation que SAC s'attendait à ce qu'ils adaptent leurs priorités à celles du gouvernement, et qu'ils estimaient que le personnel de SAC ne respectait pas toujours l'autonomie gouvernementale de leur communauté sur leurs terres. Par exemple, un répondant d'une Première Nation adhérant au régime de GTPN qui est à la phase opérationnelle a expliqué à l'équipe de l'évaluation qu'il avait élaboré un plan d'aménagement du territoire avec une nouvelle approche du logement façonnée par les membres de la communauté. Cependant, lorsque la communauté a demandé un financement d'infrastructure à SAC, le bureau régional a voulu modifier le plan pour que la taille et l'emplacement des logements soient conformes aux critères de SAC.

SAC peut améliorer les relations avec les Premières Nations en respectant leur souveraineté des données. Les répondants des Premières Nations ont mentionné à l'équipe de l'évaluation que la propriété, le contrôle, l'accès et la possession (PCAP®) des données des Premières Nations nécessitaient davantage d'attention. Quelques répondants des communautés adhérant au régime de GTPN ont dit de voir les demandes antérieures et les dossiers

historiques de leur communauté était utile pour élaborer leurs propres codes fonciers, bien que SAC ne soit pas toujours en mesure de fournir ces documents à la communauté lorsqu'on en fait la demande. Plusieurs sujets des Premières Nations interrogés et ayant répondu au sondage estiment que SAC leur demandait de passer trop de temps à rechercher des documents qu'ils avaient déjà transmis au Ministère, et certains ont laissé entendre que SAC avait besoin d'un meilleur plan de gestion des données pour les dossiers et les rapports fonciers des Premières Nations. Quelques membres du personnel de SAC interrogés ont estimé qu'il était difficile de travailler efficacement avec les Premières Nations en raison de leur méfiance historique à l'égard du gouvernement. Plusieurs répondants des Premières Nations ont déclaré à l'équipe de l'évaluation que l'honnêteté et la transparence concernant les informations et les données renforcent la confiance entre les communautés et SAC. Plusieurs sujets des Premières Nations interrogés et ayant répondu au sondage ont estimé que les Premières Nations devraient avoir accès aux mêmes informations sur leur communauté qu'un membre du personnel de SAC. L'une des pratiques exemplaires soulevées dans un bureau régional de SAC est un compte Dropbox qui permet aux Premières Nations d'accéder à d'importants dossiers de gestion de terres. Plusieurs répondants des Premières Nations ont mentionné qu'elles préféreraient une base de données en ligne et conviviale pour accéder à leurs informations et les mettre à jour, au lieu des systèmes actuels de SAC.

« Vous DEVEZ faire des visites en personne. Les vérifications au bureau ne sont pas toujours à la hauteur... il ne s'agit pas d'un dossier, il s'agit de personnes. » [traduction]

Ancien gestionnaire des terres des Premières Nations (PGETR)

L'évaluation a montré que SAC peut établir des relations proactives avec les bureaux des terres des Premières Nations tout en reconnaissant la diversité des besoins des différentes communautés. Dans quelques communautés adhérant au régime de GTPN, les personnes interrogées ont dit que la participation des gestionnaires des terres aux discussions avec SAC concernant les processus des projets communautaires permettrait d'améliorer les relations de travail entre eux et le Ministère. Plusieurs autres gestionnaires des terres de la GTPN préfèrent ne pas communiquer avec SAC, sauf si cela est absolument nécessaire. Lorsque le personnel de SAC travaille avec les communautés bénéficiaires du PGETR ou assure le suivi de la planification de l'aménagement du territoire, plusieurs répondants des Premières Nations soulignent que le personnel de SAC doit se rappeler qu'il travaille avec des personnes et non avec des dossiers. Lorsque les restrictions de la COVID-19 ont été assouplies, le personnel d'une région de SAC a profité de ses journées de travail « au bureau » pour rendre visite aux Premières Nations locales et nouer des relations. L'équipe de l'évaluation a entendu dire que plus de visites en personne dans les communautés pourraient aider le personnel de SAC à atténuer la méfiance historique et à promouvoir des relations respectueuses.

6.2 Production de rapports

Constatation15 : Il est possible de rationaliser et d'améliorer l'utilité des rapports exigés par SAC pour le financement de la gestion des terres

Les Premières Nations ont une expérience différente des activités de production de rapports selon le type de rapport sur la gestion des terres qu'elles produisent. Pour les Premières Nations adhérant au régime de GTPN, aucun rapport n'est exigé pour le financement opérationnel, et plusieurs répondants des Premières Nations ont dit que les rapports qu'ils établissent par l'intermédiaire du CR ne leur posent aucun problème. Quelques répondants des Premières Nations participant au PGETR ont déclaré que le processus de production de rapports était simple et direct, bien que d'autres aient mentionné que les rapports étaient redondants, car ils étaient essentiellement les mêmes que ceux des années précédentes. Plusieurs répondants des communautés bénéficiaires du PGETR ont exprimé le besoin de souplesse lorsque les rapports de leur Première Nation sont en retard, car il leur est arrivé que le financement des terres soit retenu en raison d'un retard dans la production de rapports pour d'autres programmes de SAC non liés à la gestion des terres (p. ex., programmes de santé, travaux publics, etc.). Ces gestionnaires des terres ont expliqué que les rapports pouvaient être en retard pour diverses raisons, y compris une tragédie dans leur communauté.

« La production de rapports se déroule plutôt bien pour les secteurs des terres. Mais d'autres services – comme les travaux publics – sont en retard dans leurs rapports pour diverses raisons. C'est un effet domino, et quelqu'un est pénalisé pour cela. Parce qu'un autre service a du retard dans ses rapports. »

[traduction] Gestionnaire des terres des Premières Nations (PGETR)

L'évaluation a révélé que les exigences actuelles pour les rapports sur la planification de l'aménagement du territoire peuvent créer un fardeau supplémentaire pour certaines Premières Nations qui ont des ressources limitées. Quelques répondants des Premières Nations adhérant au régime de GTPN ont souligné l'importance de pouvoir décider quels résultats soumettre pour les projets communautaires afin de maximiser le temps consacré directement à leur avancement, plutôt que de rédiger des rapports sur leurs principaux défis. Pour quelques répondants des Premières Nations participant au PGETR, la production de rapports sur la planification de l'aménagement du territoire peut susciter la crainte d'une perte de financement pour le processus, car le développement peut prendre beaucoup de temps. Les répondants des Premières Nations adhérant au régime de GTPN et participant au PGETR ont mentionné que les avantages d'un plan d'aménagement du territoire ne se limitent pas au nombre de séances de mobilisation organisées ou de documents produits, et que ces activités ont une valeur qualitative pour leur communauté.

Les sujets des Premières Nations interrogés et ayant répondu au sondage ont indiqué que les rapports sur les activités liées à la gestion des terres peuvent mieux refléter l'autodétermination des communautés. L'équipe de l'évaluation a appris que les indicateurs de rendement clés actuels ne permettent pas aux Premières Nations de rendre compte de toutes leurs réalisations, et plusieurs sujets des Premières Nations interrogés et ayant répondu au sondage ont mentionné préférer des rapports narratifs ou photographiques pour montrer les

progrès réalisés en matière de gestion des terres. Les répondants des Premières Nations se sont dits fiers des activités liées à la gestion des terres qu'elles ont accomplies, et quelques-uns ont dit que ces réalisations n'avaient peut-être pas été prises en compte dans les modèles de rapport de leur bureau des terres. Plusieurs personnes interrogées et ayant répondu au sondage ont mentionné à l'équipe de l'évaluation que les organisations partenaires des Premières Nations élaborent de bonnes structures de rapport, comme la structure de rapports fondée sur les étapes, utilisée par le CR pour divers projets, et la structure de rapports fondée sur les résultats de l'ANGTA pour l'arpentage. La production de rapports peut être utile pour les communautés, surtout lorsque les Premières Nations sont en mesure de définir leurs propres résultats pour les projets.

À SAC, la transformation d'Affaires autochtones et Développement du Nord Canada pour créer SAC et Relations Couronne-Autochtones et Affaires du Nord Canada (RCAANC) a créé quelques défis internes en matière de production de rapports pour le personnel de SAC qui travaille sur la gestion des terres. Les processus de GTPN de SAC ont été plus touchés que les processus du PGETR, et certaines régions ont ressenti les complications de la transformation plus que d'autres. Quelques membres du personnel de SAC interrogés ont fait part d'une confusion concernant les rôles et les responsabilités entre eux et le personnel de RCAANC responsable des terres, et ils ont parlé de certaines inefficacités dans les processus internes de production de rapports à propos des terres. La structure interne de la production de rapports de SAC s'est améliorée depuis le début de la transformation, mais les retards internes de SAC peuvent encore poser des problèmes pour la gestion des terres des Premières Nations. Quelques membres du personnel de SAC interrogés ont dit que, dans la nouvelle relation qu'ils établissent avec les Premières Nations, la responsabilité de la gestion des terres devrait d'abord appartenir aux membres des Premières Nations plutôt qu'à SAC.

6.3 Transfert de services

Remarque : Étant donné que le transfert de services touche plusieurs services et soutiens de SAC, les évaluateurs ont parlé des défis soulevés par plusieurs personnes interrogées et ayant répondu au sondage, mais qui ne relèvent pas nécessairement de la GTPN, du PGETR et de la planification de l'aménagement du territoire, bien qu'ils soient pris en compte dans les conclusions ci-dessous. Par exemple, l'évaluation a montré que l'arpentage, les successions et d'autres aspects administratifs de la gestion des terres ont une incidence sur la capacité des Premières Nations à gérer efficacement leurs terres. Ces problèmes ne sont pas nécessairement propres à la gouvernance des terres et témoignent de difficultés plus générales et systémiques dans l'approche de SAC à l'égard des terres et des ressources naturelles des Premières Nations. Puisque le transfert de services doit être holistique et tourné vers l'avenir, ces thèmes ont été retenus dans la présente évaluation afin de démontrer de manière plus générale la réalité complexe et interconnectée des efforts de SAC dans la gestion des terres.

Constatation16 : Le « transfert de services » représente un avenir où les Premières Nations auront le contrôle qu'elles souhaitent sur la gestion de leurs terres et de leurs ressources naturelles

SAC doit mettre en œuvre un transfert progressif des responsabilités ministérielles, ou des services, aux partenaires autochtones²⁹. L'évaluation a montré que le transfert de services dans le contexte de la gestion des terres renvoie moins à la prestation de services, et plus au contrôle ou aux pouvoirs sur les terres. Les répondants de SAC et des Premières Nations ont déclaré à l'équipe de l'évaluation que le transfert des services de gestion des terres exigeait que SAC transfère le contrôle des terres aux Premières Nations. Plusieurs membres du personnel de SAC interrogés considèrent la GTPN comme un transfert de services continu aux Premières Nations, étant donné que les pouvoirs légaux sur les terres de réserve sont transférés aux Premières Nations au lieu d'être confiés à un ministre fédéral.

Pour les Premières Nations qui choisissent d'adhérer au régime de GTPN, la transition de la gestion des terres en vertu de la *Loi sur les Indiens* est généralement un processus positif, même si certains répondants des Premières Nations adhérant au régime de GTPN ont eu de la difficulté à mettre en place des structures internes de gouvernance en matière de gestion des terres. Les répondants des Premières Nations adhérant au régime de GTPN ont mentionné qu'elles avaient la possibilité de choisir leurs propres échéanciers et priorités, ce qui exige un travail et des compétences supplémentaires par rapport à la gestion des terres en vertu de la *Loi sur les Indiens*.

L'équipe de l'évaluation a entendu dire que SAC devrait collaborer avec les Premières Nations à l'étape où elles en sont dans le transfert de services. Selon plusieurs sujets des Premières Nations interrogés et ayant répondu au sondage, cela signifie qu'il faut participer au transfert des pouvoirs aux Premières Nations lorsqu'elles sont prêtes, et reconnaître les différences de taille, d'expertise et de contextes opérationnels des organisations et des communautés des Premières Nations. Quelques répondants des Premières Nations participant au PGETR ont déclaré à l'équipe de l'évaluation qu'ils considéraient la *Loi sur les Indiens* comme une forme de protection juridique contre l'exploitation ou la corruption. De plus, elles ont aussi dit que les pouvoirs supplémentaires doivent être accompagnés d'un financement supplémentaire selon la charge de travail, et plusieurs ont mentionné avoir besoin de plus de temps pour renforcer les ressources et les capacités de leurs communautés avant d'être prêtes à assumer des responsabilités supplémentaires concernant les terres. La majorité des sujets des Premières Nations interrogés et ayant répondu au sondage ont dit à l'équipe de l'évaluation qu'un transfert de services réussi nécessitera des allocations supplémentaires pour la gouvernance et les ressources humaines et financières, et pourrait s'accompagner d'une formation pratique et d'un équipement et d'outils appropriés.

« Nous devons nous assurer que les capacités et le financement soient disponibles pour toute personne bénéficiant d'un transfert. Nous devons nous assurer que ce qui ne fonctionne pas est retiré du processus. **Il faut rendre le transfert simple, toujours fiable, mais moins difficile.** » [traduction]

Ancien directeur des terres (GTPN)

²⁹ Mandat du ministère. *Services aux Autochtones Canada*. <https://www.sac-isc.gc.ca/fra/1539284416739/1539284508506>

L'évaluation a montré que SAC peut continuer à soutenir les organisations partenaires des Premières Nations pour faire progresser le transfert de services. Les organisations partenaires des Premières Nations peuvent offrir aux communautés un réseau de soutien et des possibilités de formation et d'apprentissage par les pairs, ainsi que fournir des services de défense d'intérêts politiques aux Premières Nations. Investir dans les ressources des organisations partenaires pourrait compenser la demande en ressources humaines de SAC et aider les Premières Nations à renforcer leurs capacités techniques pour gérer leurs propres terres. Dans certaines régions, le personnel de gestion des terres de SAC a été envoyé en affectation d'échange avec les AFR afin de partager ses connaissances et ses compétences avec ces organismes.

L'équipe de l'évaluation a entendu plusieurs répondants des Premières Nations exprimer leur frustration quant au fait que le dialogue actuel sur le transfert de services est flou. Ils ont mentionné qu'ils préféreraient voir un plan concret lié à des ressources, à des échéances et à des résultats précis. Un répondant d'une communauté adhérant au régime de GTPN qui est à la phase opérationnelle a comparé le transfert de services à « une réconciliation qui n'aborde pas les questions difficiles et embarrassantes » et a estimé que ces discussions devaient se dérouler dans un esprit de réconciliation. Dans le cadre de l'élaboration conjointe d'un plan de transfert progressif des services, l'évaluation a révélé que SAC pourrait chercher à connaître la perspective de chaque communauté des Premières Nations au Canada afin de s'assurer que leurs contextes et expériences uniques sont pris en compte.

Constatation17 : Alors que le Ministère s'oriente vers le transfert de services, SAC a un rôle continu à jouer dans la gestion des terres

L'évaluation a montré que le transfert de services devra prendre sérieusement en compte les obligations juridiques du Canada envers les partenaires des Premières Nations³⁰. Plusieurs membres du personnel de SAC interrogés ont dit que certains « services » de gestion des terres ne peuvent ou ne doivent pas être transférés, car ils constituent des obligations juridiques. SAC entretient un rapport fiduciaire particulier avec les Premières Nations, et quelques répondants de Premières Nations participant au PGETR estiment que ceci était essentiel pour la gestion des terres, car les chefs et les conseils, ainsi que les gestionnaires des terres, sont de plus en plus conscients de leurs propres responsabilités juridiques. SAC peut affirmer clairement que le transfert de services n'annule pas les obligations fiduciaires et issues de traités du Canada en ce qui concerne les terres de réserve.

L'équipe de l'évaluation a entendu plusieurs personnes des Premières Nations et membres du personnel de SAC interrogés mentionner qu'ils ne pensent pas que le cadre législatif actuel du Canada soit conçu pour favoriser le transfert de services en matière de gestion des terres. Les politiques fédérales relatives aux terres de réserve, les clivages juridictionnels provincial/fédéral, de même que la *Loi sur les Indiens* elle-même, en sont des exemples précis fournis par les répondants. Plusieurs répondants des Premières Nations adhérant au régime de GTPN ont également exprimé leur inquiétude quant au fait que les processus juridiques

³⁰ Même s'il n'existe pas d'obligations issues de traités concernant précisément la gestion des terres, les sujets des Premières Nations interrogés et ayant répondu au sondage ont mentionné à l'équipe de l'évaluation que le respect des droits issus de traités était une préoccupation pour eux dans toute forme de transfert de services.

canadiens concernant les terres de réserve ne reconnaissent pas facilement le contrôle des Premières Nations.

Lorsque SAC envisage le transfert de services en matière de gestion des terres, quelques sujets des Premières Nations interrogés et ayant répondu au sondage ont mentionné qu'ils ne voulaient pas hériter des problèmes de SAC en plus de responsabilités supplémentaires. L'équipe de l'évaluation a notamment appris que le SETI posait des problèmes aux Premières Nations parce que les informations n'étaient pas toujours exactes ou à jour, et que quelques personnes interrogées de communautés et d'organisations partenaires des Premières Nations ne souhaitaient pas assumer de responsabilités liées au SETI sans une refonte du système.

L'évaluation a montré que la mauvaise gestion des terres par le gouvernement dans le passé a encore des répercussions sur les Premières Nations aujourd'hui, notamment des limites d'arpentage floues et des litiges fonciers non résolus. Plusieurs sujets des Premières Nations interrogés et ayant répondu au sondage ont mentionné à l'équipe de l'évaluation qu'ils doivent pouvoir traiter les questions historiques relatives l'arpentage, aux titres fonciers et à la succession pour avoir un plus grand pouvoir sur leurs terres et leurs ressources. Les questions de succession en suspens peuvent nuire à la gestion des terres dans les réserves, tant pour les Premières Nations participant à PGETR que celles adhérant au régime de GTPN, car actuellement, la *Loi sur la gestion des terres des Premières Nations*³¹ ne prévoit pas le transfert des pouvoirs en matière de testaments et de successions. L'équipe de l'évaluation a appris que les litiges successoraux peuvent résulter de l'attribution de terres de valeur à un particulier et que leur résolution peut prendre des années, voire des décennies. Entre-temps, la terre en question ne peut pas être utilisée par la communauté. Quelques répondants d'organisations partenaires des Premières Nations ont dit que ces « problèmes de longue date », notamment les limites d'arpentage floues et les litiges fonciers non résolus, ont empêché certaines Premières Nations de transférer l'ensemble de leurs terres dans leur code foncier en vertu du régime de GTPN.

« Le gouvernement ne va pas résoudre ce problème par lui-même, mais en collaboration. Les choses changent au fur et à mesure que nous avançons dans la réconciliation. »
[traduction]

Membre du personnel de SAC
interrogé

Même s'ils ne peuvent pas être responsables de tout le travail nécessaire, les organisations partenaires des Premières Nations travaillent avec les communautés pour résoudre les problèmes fonciers historiques et actuels. Le CR met en place un autre système d'enregistrement des terres des Premières Nations pour les codes fonciers des Premières Nations, mais le SETI doit être conservé pour les Premières Nations visées par la *Loi sur les Indiens*. Le CR dispose également de fonds pour permettre aux Premières Nations de procéder à un nouvel arpentage de leurs terres de réserve et de montrer l'utilisation et les limites réelles de leurs terres. L'arpentage doit être effectué par un arpenteur-géomètre du Canada, qui est non seulement responsable de l'arpentage de toutes les réserves, mais aussi des parcs fédéraux, des territoires, ainsi que des espaces sur et sous la surface des océans³². Quelques répondants des Premières Nations ont fait part de leurs difficultés à trouver un

³¹ *Loi sur la gestion des terres des Premières Nations* (L.C. 1999, ch. 24)

³² *Loi sur les arpenteurs des terres du Canada* (L.C. 1998, ch. 14)

arpenteur pour leur communauté, en raison de la forte demande d'arpenteurs, du nombre élevé d'arpentages requis dans les réserves et de l'éloignement de certaines communautés des Premières Nations. L'ANGTA a une unité spécialisée dans l'arpentage pour alléger ce fardeau, et un technicien des terres des Premières Nations a dit souhaiter la création d'une catégorie distincte d'arpenteurs-géomètres des Premières Nations, afin d'atténuer les difficultés d'accès à des arpenteurs-géomètres du Canada agréés.

7. Conclusions et recommandations

7.1 Conclusions

7.1.1 Pertinence

Dans l'ensemble, l'évaluation a montré qu'il existe un besoin continu et croissant pour le PGETR, la GTPN et la planification de l'aménagement du territoire. La GTPN s'aligne sur le mandat de SAC et sur les priorités plus larges du gouvernement du Canada concernant le soutien de l'autonomie gouvernementale des Premières Nations, ainsi que sur la vision de plusieurs d'entre elles. L'évaluation a montré que le PGETR reste nécessaire en tant qu'outil de soutien de l'autonomie administrative en vertu de la *Loi sur les Indiens*. Certaines communautés bénéficiaires du PGETR ont dit souhaiter rétablir le niveau de délégation des pouvoirs en vertu des articles 53 et 60 de la *Loi sur les Indiens*, ce qui montre qu'elles reconnaissent que le PGETR est une initiative de renforcement des capacités qui vise à favoriser une plus grande autodétermination dans le secteur des terres. La planification de l'aménagement du territoire aide les Premières Nations à créer une vision communautaire à long terme concernant leurs terres et peut être un outil utile pour atténuer les effets des changements climatiques. La planification de l'aménagement du territoire est devenue de plus en plus importante au cours de l'évaluation et s'aligne sur les priorités du gouvernement et des communautés relatives à l'autodétermination des Premières Nations. L'une des lacunes que l'évaluation a permis de constater dans le soutien apporté par SAC à la gestion des terres concerne l'application de la loi, quoiqu'il s'agisse d'un défi à l'échelle du gouvernement et relevant de plusieurs compétences qui ne peut être entièrement résolu par SAC lui-même. Une autre lacune relevée est le besoin d'un soutien plus transitoire lorsque les Premières Nations adhèrent au régime de GTPN à partir du PGETR. En effet, les compétences et les connaissances requises pour gérer les terres en vertu de la *Loi sur les Indiens* ne sont pas les mêmes pour l'autonomie gouvernementale, qui nécessite plus précisément une formation supplémentaire sur le nouveau paysage juridique, ainsi que des ressources supplémentaires pour l'élaboration et l'application de la loi. Enfin, l'évaluation a montré qu'il était nécessaire d'apporter un soutien supplémentaire en matière de gestion des terres pour les nombreuses Premières Nations qui ne souhaitent pas adhérer au PGETR ou à la GTPN en ce moment.

7.1.2 Rendement

Gestion des terres des Premières Nations

De manière générale, l'évaluation a montré que le régime de GTPN est efficace. Les personnes de la GTPN interrogées et ayant répondu au sondage ont mentionné qu'elles

avaient facilement accès aux fonds de la phase d'élaboration et de la phase opérationnelle, et que les fonds étaient versés par SAC aux organisations et aux communautés des Premières Nations de manière opportune et cohérente par l'intermédiaire des ententes de subvention de la phase opérationnelle du régime de GTPN. La répartition actuelle des rôles entre les bureaux régionaux de SAC et les organisations partenaires des Premières Nations est source d'une certaine tension et suscite une confusion concernant les relations hiérarchiques internes de SAC et de RCAANC depuis la création de SAC en 2017. Si certaines communautés adhérant au régime de GTPN sont en mesure d'utiliser les contributions financières du Canada pour gérer efficacement leurs terres, pour d'autres, le montant reçu n'est pas suffisant pour embaucher et faire fonctionner un secteur des terres et pour atteindre les objectifs définis par leurs communautés. L'accès au soutien et au financement de projets par l'intermédiaire du CR est un bon modèle pour la plupart des communautés adhérant au régime de GTPN.

Programme de gestion de l'environnement et des terres de réserve

Dans l'ensemble, l'évaluation a révélé que l'efficacité du PGETR est compromise en raison d'un financement insuffisant aux échelles nationale et communautaire et que le montant du financement reçu par de nombreuses Premières Nations n'est pas suffisant pour atteindre les objectifs de renforcement des capacités du PGETR. Bien que la plupart des répondants des Premières Nations participant au PGETR indiquent qu'ils ont accès au financement de façon prévisible, la formule utilisée pour répartir les fonds est considérée comme périmée, et les répondants des Premières Nations et de SAC mentionnent qu'elle ne tient pas compte des nombreuses activités liées à la gestion des terres réalisées par les communautés. L'intégration d'un montant de financement de base pour les activités opérationnelles serait bénéfique pour les Premières Nations qui participent au PGETR. La structure de production de rapports pour le financement opérationnel du PGETR est considérée par les répondants des Premières Nations comme simple, mais répétitive d'une année à l'autre, et elle pourrait être restructurée pour refléter les réalisations réelles des communautés en matière de gestion des terres. L'équipe de l'évaluation a appris que les activités internes de SAC relatives au PGETR n'ont pas été fortement touchées par la transformation du Ministère, que la répartition actuelle des rôles entre l'administration centrale et les bureaux régionaux est généralement appropriée et que la répartition des responsabilités entre les organisations partenaires des Premières Nations et les communautés bénéficiaires est considérée par plusieurs personnes interrogées et ayant répondu au sondage comme tout à fait appropriée.

Planification de l'aménagement du territoire

L'évaluation a montré que la planification de l'aménagement du territoire est un outil efficace pour soutenir la gestion des terres dans les communautés des Premières Nations, même si des investissements supplémentaires dans la mise en œuvre permettraient d'améliorer son efficacité. Les répondants des Premières Nations ont mentionné que les plans d'aménagement du territoire peuvent aider les communautés à définir leurs propres visions et objectifs à long terme pour les terres et les ressources naturelles, et que la distribution des fonds et la collecte des rapports par l'intermédiaire des organisations partenaires des Premières Nations plutôt que les bureaux régionaux de SAC sont considérées comme appropriées. Bien que les Premières Nations aient accès à la planification de l'aménagement du territoire indépendamment de leur participation au régime de GTPN ou au PGETR, certaines Premières Nations ont besoin d'un soutien supplémentaire pour accéder à ces

fonds, comme des échéanciers prolongés, des promotions ciblées et une capacité à rédiger des demandes de subvention. Lorsque les Premières Nations réussissent à demander des fonds pour la planification de l'aménagement du territoire, ceux-ci ne sont pas toujours prévisibles d'une année à l'autre, et il serait bon que les Premières Nations et les organisations partenaires de l'ANGTA et du CR concluent des ententes de financement pluriannuel plus stable, qui tiendraient compte des ressources nécessaires pour commencer à élaborer et à mettre en œuvre un plan d'aménagement du territoire.

7.1.3 Incidences diverses et changements climatiques

Tous les membres des Premières Nations sont profondément touchés par les changements climatiques, et l'évaluation a montré que le soutien en matière de gestion des terres proposé par SAC n'est pas suffisant pour atténuer les effets environnementaux sur les terres des Premières Nations. Les sujets de SAC et des Premières Nations interrogés et ayant répondu au sondage ont eu de la difficulté à déterminer le soutien précis offert par SAC pour la gestion des terres et des ressources des Premières Nations. Plusieurs sujets des Premières Nations interrogés et ayant répondu au sondage ont indiqué qu'ils réagissent aux catastrophes liées aux changements climatiques au lieu de planifier de manière proactive l'atténuation de leurs effets sur l'environnement, et qu'ils modifient leurs priorités liées à la gestion des terres pour faire face aux situations d'urgence lorsqu'elles se produisent. Les sujets des Premières Nations interrogés et ayant répondu au sondage ont dit qu'ils intègrent de plus en plus la résilience climatique dans leurs plans d'aménagement du territoire et qu'ils fusionnent les portefeuilles environnementaux dans leurs secteurs des terres. Bien que la gestion des terres ne puisse pas à elle seule remédier à l'ensemble des effets des changements climatiques, il est possible d'élargir la gestion des terres et d'y inclure des mesures de soutien propres à l'adaptation aux changements climatiques. Par exemple, les considérations liées aux changements climatiques pourraient être intégrées dans les politiques et pratiques existantes, on pourrait procéder à une planification intégrée de l'adaptation aux changements climatiques, effectuer des recherches supplémentaires, offrir un soutien financier ou élaborer de nouvelles orientations stratégiques. L'évaluation a montré que les Premières Nations bénéficieraient de stratégies précises pour atténuer les effets des changements climatiques dans le cadre des mesures de soutien en matière de gestion des terres de SAC.

7.1.4 Transfert de la prestation de services

L'évaluation a montré que SAC a un rôle continu à jouer dans la gestion des terres à mesure que les Premières Nations en reprennent les responsabilités. En ce qui a trait au respect des capacités et des ressources variées des communautés et des organisations partenaires des Premières Nations, l'équipe de l'évaluation a entendu dire que SAC devrait collaborer avec les Premières Nations à l'étape où elles en sont et les soutenir dans divers contextes. Le transfert complet des services relatifs à la gestion des terres nécessite un transfert des pouvoirs et du contrôle aux Premières Nations, bien que plusieurs responsabilités fiduciaires doivent rester du ressort du gouvernement du Canada. Le transfert de services nécessitera une mobilisation importante dans tout le Canada pour élaborer un plan concret divisé en plusieurs étapes.

7.2 Recommandations

Selon les résultats ci-dessus, l'évaluation présente les recommandations suivantes. Il est recommandé ce qui suit :

- 1. Alors que les Premières Nations participant au PGETR ressentent dans le modèle actuel des disparités qui nuisent à leur capacité de gérer efficacement leurs terres et leurs ressources naturelles, SAC doit réévaluer la formule de financement du PGETR.**

La formule de financement du PGETR n'a pas été mise à jour depuis sa création en 2005. L'accès au PGETR est un autre défi, car les Premières Nations intéressées ne peuvent pas toujours s'inscrire au programme et la disponibilité est déterminée par le budget national, et l'application par province et région varie considérablement. La formule actuelle, fondée sur les transactions et axée sur le volume, n'a pas suivi le rythme de l'inflation et n'est pas suffisante pour permettre à plusieurs Premières Nations d'effectuer le travail nécessaire pour tirer profit de leurs terres et de leurs ressources naturelles. La formule de financement pourrait être révisée pour inclure un financement de base pour le personnel et le fonctionnement d'un secteur des terres dans la communauté, un financement supplémentaire pour la formation et le perfectionnement professionnel permettant à plusieurs personnes d'une communauté de participer au Programme d'attestation professionnelle en gestion des terres (PAPGT), et un financement pour reconnaître le travail varié que les Premières Nations réalisent pour gérer toutes les terres de leur communauté, y compris la gestion de l'environnement et la gestion du territoire traditionnel à l'extérieur des réserves.

- 2. En collaboration avec les partenaires des Premières Nations, SAC doit appuyer une analyse des lacunes aux fins d'une formation sur la gouvernance des terres, à la discrétion des partenaires des Premières Nations.**

Alors que les Premières Nations reprennent de plus en plus la gouvernance de leurs terres et de leurs ressources, il existe un besoin croissant de formation et de soutien dans ce domaine, tant de base qu'avancé. Cette formation peut porter sur la gestion des terres de réserve en vertu de la *Loi sur les Indiens* ou de leurs propres ententes sur l'autonomie gouvernementale, sur l'élaboration et l'application de leurs lois et règlements, et sur les mesures de soutien pour atténuer les effets des changements climatiques et s'y adapter. L'approche actuelle à l'égard de la formation, dont la conception et la mise en œuvre relèvent des partenaires de prestation de services, favorise le transfert de services de même que l'autonomie et l'autodétermination des Premières Nations au Canada. Cependant, certaines Premières Nations ont eu de la difficulté à trouver les personnes-

ressources ou à accéder aux formations et aux informations importantes, ou ne savent pas quel type de formation pourrait être bénéfique pour leur communauté. En créant un aperçu complet des partenaires de formation, des ressources et des soutiens disponibles pour les Premières Nations en fonction de leur gouvernance et de leur phase au sein du PGETR ou du GTPN, SAC et les organisations partenaires peuvent identifier les domaines à développer davantage et prendre des mesures pour combler toute lacune dans les offres de formation pour gouvernance foncière.

- 3. En collaboration avec les régions, les ressources humaines et le dirigeant principal des finances, des résultats et de l'exécution (DPFRE), SAC doit diriger une évaluation de la capacité organisationnelle de l'ensemble de la gestion des terres, en mettant l'accent sur les besoins de formation, la continuité des ressources humaines et la conservation des connaissances organisationnelles du personnel de SAC.**

Dans l'ensemble de la gestion des terres, et même au-delà des paramètres de la GTPN, du PGETR et de la planification de l'aménagement du territoire, les demandes de soutien dans plusieurs bureaux régionaux ne correspondent pas aux capacités de dotation en personnel existantes. Dans certains cas, les Premières Nations ont cessé de communiquer avec SAC à la suite d'une forte rotation de personnel et de postes vacants dans les bureaux régionaux, ce qui les a amenées à gérer leurs terres de manière informelle. Les Premières Nations ont également fait savoir qu'elles attendaient longtemps les conseils et le soutien de SAC sur les questions foncières, ce qui a retardé leurs pratiques de gestion des terres au sein de la communauté. Cette approche n'est pas viable, rendra difficile l'établissement d'une nouvelle relation véritable et aura une incidence sur la capacité du Ministère à répondre aux besoins de ses clients. La réalisation d'une évaluation ciblée des capacités organisationnelles, avec le soutien des ressources humaines et du DPFRE, permettra au Ministère de déterminer les ressources, les outils et la formation nécessaires pour soutenir efficacement la gestion et la gouvernance des terres dans les communautés des Premières Nations.

- 4. En collaboration avec les partenaires des Premières Nations, SAC doit fournir du financement et du soutien pour la réalisation d'études sur la capacité existante de gestion des terres dans les communautés des Premières Nations.**

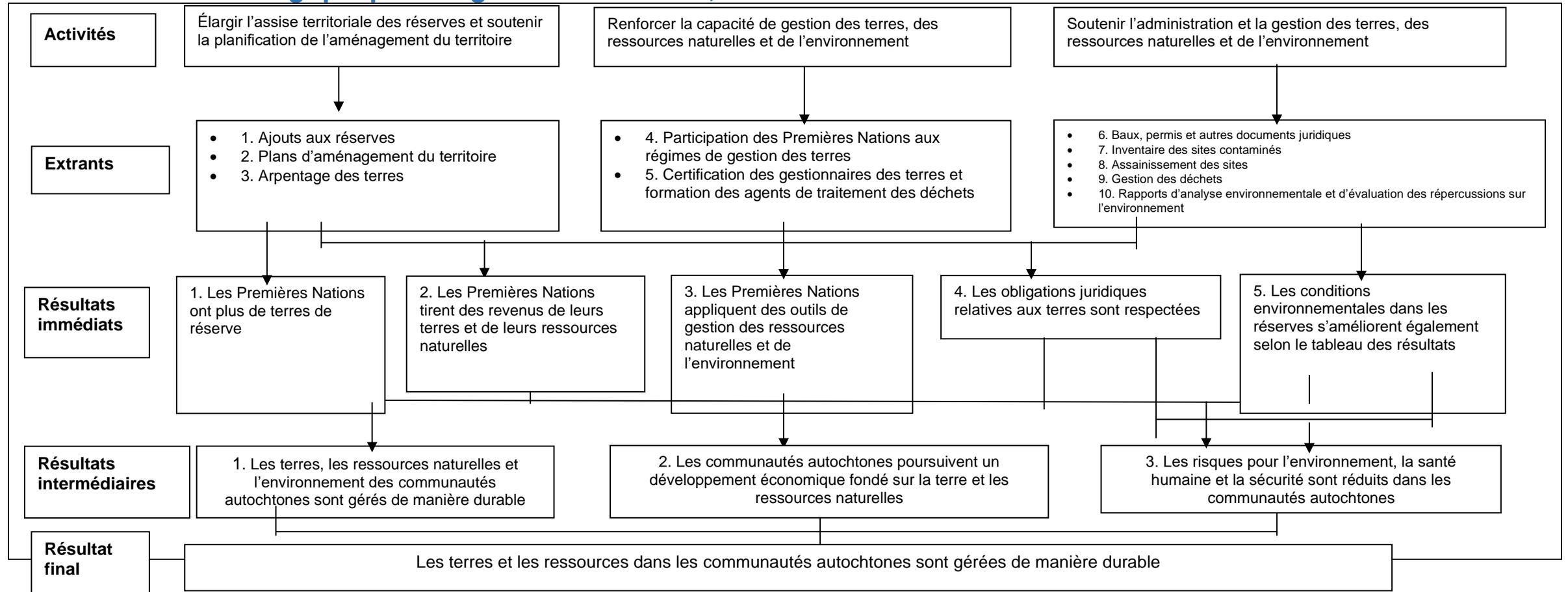
Le personnel de SAC, les études externes, les communautés et les organisations des Premières Nations ont souligné que les capacités de gestion des terres des Premières Nations étaient insuffisantes. Cette capacité est cruciale pour l'autodétermination et le développement économique. Le Conseil national de développement économique des Autochtones a constaté un manque d'études sur les capacités de gestion des terres des Premières Nations. Pour mieux comprendre la réalité de la gestion des terres des

Premières Nations, les organisations des Premières Nations pourraient procéder à des évaluations des capacités de gestion des terres au sein de ces communautés, en tenant compte des capacités externes de formation, des répercussions de l'éloignement et des systèmes de rémunération pour les divers rôles des gestionnaires des terres. Ces études peuvent être utiles à SAC pour transférer efficacement le contrôle des services aux Premières Nations tout en comprenant leur niveau de capacité existant. Elles sont aussi importantes en tant que base pour répondre à la demande actuelle et future, et pour garantir que des ressources adéquates sont mobilisées pour répondre aux besoins réels en matière de gestion des terres.

5. En collaboration avec les partenaires des Premières Nations et le dirigeant principal des données, SAC doit examiner la façon de s'assurer que les Premières Nations ont accès aux données sur leurs terres et qu'elles en sont propriétaires afin de faciliter la prise de décisions fondées sur des données probantes en matière de gestion des terres.

Alors que SAC transfère progressivement ses services aux organisations et communautés des Premières Nations, l'accès et la propriété des données des Premières Nations font l'objet de plus en plus de discussions à l'interne et dans les communautés. Les organisations partenaires et les communautés des Premières Nations souhaitent avoir accès aux données relatives à leurs terres afin de pouvoir prendre des décisions fondées sur des données probantes pour la gestion et la gouvernance des terres. Les Premières Nations doivent aussi avoir les capacités nécessaires pour gouverner, gérer et utiliser ces données efficacement. La prestation de services de gestion des terres par les Premières Nations nécessite des ressources dédiées à la collecte, à la gestion, à la gouvernance et à l'utilisation des données administratives associées au service. En explorant les possibilités d'assurer l'accès en temps voulu des Premières Nations aux informations essentielles sur leurs terres et leurs ressources naturelles, SAC pourrait réduire la charge sur les ressources humaines, tant à l'interne que dans les communautés et organisations partenaires des Premières Nations. Le réseau de centres régionaux de gouvernance de l'information mis en place par le Centre de gouvernance de l'information des Premières Nations dans le cadre de l'Approche transformationnelle à l'égard des données autochtones de SAC peut jouer un rôle consultatif ou opérationnel, bien que la nature exacte de la relation et de l'interaction avec l'ANGTA et les organismes régionaux du CR doive encore être déterminée.

Annexe A : Modèle logique pour la gestion des terres, des ressources naturelles et de l'environnement³³



³³ Les sous-programmes qui contribuent à ce modèle logique comprennent le Programme de gestion de l'environnement et des terres de réserve et la planification de l'aménagement du territoire, ainsi que d'autres sous-programmes qui ne font pas partie de la portée de cette évaluation : Administration des terres de réserve, Pétrole et Gaz des Indiens et Programme des sites contaminés dans les réserves, et Contributions pour appuyer la construction et l'entretien des infrastructures communautaires.

**Évaluation des terres
Sous-programmes de gestion**

Cadre de référence

22 septembre 2021

**Direction de l'évaluation
Direction générale de l'évaluation et de la réorientation des politiques**

1. Aperçu

Comme le prévoit le plan d'évaluation quinquennal de Services aux autochtones Canada (SAC), et conformément à la Politique sur les résultats du Conseil du Trésor, l'objectif général de la présente évaluation est d'examiner les sous-programmes liés à la gestion des terres du Ministère de 2014-2015 à 2020-2021. Les résultats obtenus de l'évaluation de la pertinence et du rendement des programmes contribueront à déterminer les orientations futures, ainsi que les améliorations et les renouvellements des programmes, ce qui permettra d'atteindre le résultat ministériel suivant :

- Les terres et les ressources dans les communautés autochtones sont gérées de manière durable³⁴.

Le présent cadre de référence présente le contexte, la description des programmes, la portée, la méthodologie, les enjeux de l'évaluation préliminaire et un échéancier approximatif.

2. Description du programme

2.1 Contexte et activités

Services aux Autochtones Canada finance une série de programmes qui constituent le portefeuille de gestion des terres, des ressources naturelles et de l'environnement. Le Ministère travaille avec les communautés des Premières Nations pour apporter des améliorations novatrices aux politiques, aux processus et aux systèmes afin d'améliorer les conditions permettant d'accroître l'assise territoriale des réserves et de soutenir la gestion durable des terres, de l'environnement et des ressources naturelles, ce qui permet de tirer parti des possibilités de développement communautaire et économique et de faciliter une plus grande indépendance et autonomie des Premières Nations dans la gestion de ces actifs.

Ces programmes soutiennent les gouvernements des Premières Nations, de même que les institutions et organisations autochtones, au moyen d'un financement de base et ciblé pour :

- fournir du soutien aux communautés par l'entremise de la planification, du renforcement des capacités et de la formation afin qu'elles puissent gérer efficacement les activités liées aux terres, aux ressources naturelles et à l'environnement;
- moderniser les outils, les systèmes, les procédures et les pratiques d'administration des terres pour les Premières Nations visées par la *Loi sur les Indiens*;
- tenir compte des obligations juridiques, de la croissance communautaire et du développement économique au moyen des ajouts de terres aux réserves.

³⁴ Secteur des terres et du développement économique. 2021. *Profil d'information sur le rendement de la gestion des terres, des ressources naturelles et de l'environnement*. Services aux Autochtones Canada.

2.2 Secteurs de programme et de politique

Bien que dans l'inventaire des programmes, ces sous-programmes relèvent de la gestion des terres, des ressources naturelles et de l'environnement, la présente évaluation se concentrera sur les sous-programmes relatifs à la gestion des terres. Les autres aspects de la gestion des terres, des ressources naturelles et de l'environnement exclus de l'évaluation sont exemptés d'évaluation, ont déjà été évalués, sont achevés ou seront soumis à de futures évaluations³⁵.

Les sous-programmes suivants seront inclus dans la présente évaluation :

Programme de gestion de l'environnement et des terres de réserve (PGETR)

Le Programme de gestion de l'environnement et des terres de réserve prépare les Premières Nations à assumer un large éventail de responsabilités en matière de gestion des terres, y compris la planification de l'aménagement du territoire, la gestion de l'environnement et la conformité, au nom du ministre. Grâce à son volet de développement des capacités, le Programme d'attestation professionnelle en gestion des terres, le Programme de gestion de l'environnement et des terres de réserve prépare les Premières Nations à assumer ces responsabilités. Le Programme d'attestation professionnelle en gestion des terres offre une formation de base (cours universitaires) et une formation technique (particulière aux fonctions du *programme pour tirer parti des possibilités de développement communautaire et économique et faciliter une plus grande indépendance et autosuffisance dans la gestion des terres, de l'environnement et des ressources naturelles* et offertes par l'Association nationale des gestionnaires des terres autochtones) pour développer la capacité des Premières Nations à gérer les terres, les ressources et l'environnement de leurs réserves.

Une fois le Programme d'attestation professionnelle en gestion des terres terminé avec succès, les gestionnaires des terres des Premières Nations sont certifiés en tant que gestionnaires des terres professionnels par l'Association nationale des gestionnaires des terres autochtones et prennent en charge un plus grand nombre d'activités de gestion des terres au nom du ministre à mesure que leur Première Nation passe à la phase opérationnelle du programme. Les Premières Nations sont alors mieux placées pour tirer parti des possibilités de développement économique fondées sur les terres de la réserve et pour les favoriser, grâce aux conseils et à l'expertise d'un gestionnaire des terres formé et certifié.

Le Programme de gestion de l'environnement et des terres de réserve comporte trois niveaux de responsabilité. En passant d'un niveau à l'autre, les Premières Nations acquièrent les capacités de gestion des terres et de l'environnement nécessaires pour gérer leurs terres de réserve.

Au fur et à mesure que les Premières Nations progressent dans le PGETR, le financement augmente en raison de leurs responsabilités administratives supplémentaires en vertu de la *Loi sur les Indiens*. Ces responsabilités administratives comprennent :

- la gestion des terres, comme les baux ou les permis;

³⁵ Par exemple, l'Initiative de gestion des déchets solides est évaluée en 2021-2022, et l'évaluation du Programme des sites contaminés dans les réserves (sud du 60^e parallèle) est prévue pour 2022-2023.

- la gestion de l'environnement, comme l'évaluation environnementale des sites;
- la gestion des ressources naturelles, comme les permis d'extraction de ressources naturelles telles que la pêche et l'exploitation forestière;
- la planification de l'aménagement du territoire à l'échelle communautaire, comme le zonage et les désignations;
- la gestion de la conformité, comme la promotion, la surveillance et l'application de la loi.

Pendant qu'une Première Nation forme un gestionnaire des terres, elle a droit à 80 % de son financement opérationnel pour mettre en place et faire fonctionner un bureau foncier. Une fois qu'elles ont un gestionnaire des terres agréé, les Premières Nations reçoivent 100 % de leur financement opérationnel, car elles assument l'entière responsabilité des activités de gestion des terres et de l'environnement. Un financement supplémentaire de 15 % du niveau de base est accordé aux Premières Nations du niveau de délégation des pouvoirs en vertu des articles 53 et 60 de la *Loi sur les Indiens*. Ce montant comprend 5 % pour chaque aspect de la planification, soit un plan d'aménagement du territoire, un plan de durabilité environnementale et un cadre de conformité (pour un total de 15 % de financement supplémentaire possible).

Les bénéficiaires admissibles sont :

- les Premières Nations;
- les conseils tribaux.

Gestion des terres des Premières Nations

Dans le cadre de la gestion des terres des Premières Nations, l'administration des terres est transférée aux Premières Nations une fois que leurs codes fonciers entrent en vigueur. Cela comprend le pouvoir de promulguer des lois concernant la terre, l'environnement et les ressources. Une fois qu'une Première Nation a adhéré au régime de gestion des terres des Premières Nations, le financement est fourni en fonction du statut de son code foncier :

- un financement pour l'élaboration d'un code foncier, la négociation d'une entente individuelle et l'organisation d'un vote de ratification;
- un financement transitoire en cas de vote favorable pour faciliter le passage de la phase d'élaboration à la phase opérationnelle;
- un financement opérationnel continu une fois qu'un code foncier est en vigueur pour soutenir la gestion des terres, de l'environnement et des ressources naturelles, comme déterminé par les négociations entre le Canada et le Conseil consultatif des terres, l'organisme directeur qui représente les signataires de l'*Accord-cadre relatif à la gestion des terres de Premières Nations*.

Toute Première Nation qui possède des terres réservées aux Autochtones au sens de l'article 91(24) de la *Loi constitutionnelle* de 1867 ou des terres mises de côté au Yukon peut y adhérer.

Le régime de gestion des terres des Premières Nations est une relation de gouvernement à gouvernement selon laquelle les Premières Nations peuvent se soustraire à 44 articles de la *Loi sur les Indiens* relatifs à la gestion des terres et de l'environnement. Il ne s'agit pas d'un programme, mais plutôt d'une autonomie gouvernementale sectorielle menée par les Premières Nations et d'une plus grande autodétermination.

En tant que forme unique d'autonomie gouvernementale sectorielle, les obligations du Canada en vertu de l'*Accord-cadre* et de la *Loi sur la gestion des terres des Premières Nations* sont administrées conjointement par les ministres des Relations Couronne-Autochtones et des Services aux Autochtones. Alors que le ministre des Relations Couronne-Autochtones a l'autorité législative sur la *Loi sur la gestion des terres des Premières Nations*, le ministre des Services aux Autochtones s'est vu déléguer la majorité des responsabilités de mise en œuvre dans le cadre de la gestion des terres des Premières Nations.

Planification de l'aménagement du territoire

Services aux Autochtones Canada aide les Premières Nations à gérer leurs terres en finançant l'élaboration de plans d'aménagement du territoire. Les plans d'aménagement du territoire combinent les données d'arpentage, les contributions de la communauté et les connaissances traditionnelles en un plan cohérent grâce à un processus de développement pluriannuel qui reflète les priorités environnementales, sociales, culturelles et économiques de la communauté. Chaque plan est adapté à la culture et aux traditions des communautés et facilite leur participation à la gestion de leurs terres. La planification de l'aménagement du territoire est l'une des premières tentatives du Ministère pour mettre en œuvre le transfert et la transformation des services.

Ce sous-programme prévoit un partenariat avec le Centre de ressources sur la gestion des terres des Premières Nations et l'Association nationale des gestionnaires des terres autochtones pour la planification de l'aménagement du territoire.

Les Premières Nations peuvent demander à l'Association nationale des gestionnaires des terres autochtones un financement pour les aider à élaborer leurs plans d'aménagement du territoire. L'Association nationale des gestionnaires des terres autochtones peut fournir aux communautés des Premières Nations un soutien technique et une formation tout au long du processus d'élaboration du plan d'aménagement du territoire, selon les besoins³⁶. Le Centre de ressources sur la gestion des terres des Premières Nations apporte également son soutien aux Premières Nations.

L'initiative renforce les structures et les capacités de gouvernance, permettant aux communautés des Premières Nations de gérer leurs terres, leurs ressources et leur

³⁶ Unité de planification de l'aménagement du territoire de l'Association nationale des gestionnaires des terres autochtones. [en anglais seulement] <https://nalma.ca/units/land-use-planning-unit>

environnement, et de s'affranchir de la *Loi sur les Indiens* et d'adhérer au régime de gestion des terres des Premières Nations ou à une plus grande autonomie gouvernementale. Elle permet un alignement stratégique sur le développement économique, les infrastructures et les services et une planification communautaire complète.

L'initiative fournit un financement fondé sur les propositions aux Premières Nations pour qu'elles déterminent et développent librement leur vision, leurs priorités et leurs stratégies concernant l'utilisation et le développement de leurs terres et de leurs ressources, conformément à leurs aspirations, besoins et intérêts.

2.3 Gouvernance

Programme de gestion de l'environnement et des terres de réserve

La Direction du développement des terres communautaires de l'administration centrale est chargée :

- de définir les priorités annuelles, les activités admissibles, les résultats stratégiques et les résultats escomptés, la stratégie de mesure du rendement et tout instrument de collecte de données (ICD) normalisé;
- d'assurer la liaison avec les régions et les partenaires autochtones afin de déterminer et de traiter les questions émergentes et d'élaborer des options pour améliorer continuellement les programmes;
- d'analyser les besoins de financement nationaux et d'établir des budgets régionaux;
- d'approuver les recommandations régionales pour les Premières Nations qui demandent des fonds pour la gestion des terres et de l'environnement;
- de fournir un soutien financier aux institutions nationales qui soutiennent les Premières Nations en matière de gestion des terres et de l'environnement, de développement économique et de planification de l'aménagement du territoire (y compris les partenaires chargés de la mise en œuvre des programmes);
- de fournir une orientation et d'établir des objectifs de rendement pour les institutions nationales qui sont financées pour soutenir les capacités des communautés des Premières Nations et des Inuits;
- de superviser la conformité des régions à ce cadre, de veiller à la cohérence et à l'exactitude des données à l'échelle interrégionale et de fournir des orientations, dans la mesure du possible, pour que les régions puissent s'inspirer des pratiques exemplaires à l'échelle nationale.

Les bureaux régionaux sont chargés :

- de procéder aux appels aux bénéficiaires admissibles susceptibles d'être intéressés par le programme et le rôle de personne-ressource pour les participants intéressés;
- d'évaluer la capacité et l'état de préparation d'une Première Nation à participer au Programme de gestion de l'environnement et des terres de réserve, selon ses demandes;
- de s'assurer que la section B du Rapport sur le profil communautaire – Terres et développement économique (ICD n° 471935) est correctement remplie;
- de contrôler la conformité au jour le jour des instruments élaborés par les Premières Nations, et d'enregistrer ces instruments dans le SETI;
- de remplir chaque année le cadre de conformité du Programme de gestion de l'environnement et des terres de réserve (CIDM:NCR n° 4121746) et de communiquer à l'administration centrale tout risque ou toute exigence en matière d'atténuation ou de développement des capacités. Le personnel régional doit travailler en étroite collaboration avec les associations foncières régionales (AFR) existantes pour s'assurer que les Premières Nations qui gèrent leurs terres en vertu de la *Loi sur les Indiens*, en partenariat avec le ministère, aient accès à la formation et au développement si nécessaire.

Les bénéficiaires du financement sont chargés :

- de fournir une description des activités prévues pour soutenir la gestion des terres et de l'environnement. Ces « plans de travail » doivent indiquer si un plan d'aménagement du territoire est en place pour guider la gestion des terres et les décisions d'investissement qui soutiennent le développement économique. Voir : Rapport sur le profil communautaire – Terres et développement économique (ICD n° 471935) (section B). Ceci est une exigence annuelle;
- de la planification, de l'appel d'offres et de l'achat des services de gestion des terres ou de développement économique, si les communautés des Premières Nations ont l'intention d'embaucher une personne qui est en responsable.

Gestion des terres des Premières Nations

La Direction du développement des terres communautaires de l'administration centrale est chargée :

- de définir les priorités annuelles, les activités admissibles, les résultats stratégiques et les résultats escomptés, la stratégie de mesure du rendement et tout instrument de collecte de données (ICD) normalisé;
- d'analyser les besoins de financement nationaux et d'établir des budgets régionaux;
- de négocier la formule et les montants du financement opérationnel tous les cinq ans avec le Conseil consultatif des terres et son organisme opérationnel, le Centre de ressources sur la gestion des terres des Premières Nations;
- de fournir des conseils et des orientations politiques aux bureaux régionaux sur la mise en œuvre des engagements du Canada au titre de l'*Accord-cadre relatif à la gestion des terres de Premières Nations* (p. ex., l'argent des Indiens, les évaluations environnementales des sites et la mise en œuvre de la *Loi sur l'évaluation d'impact*);
- de négocier, en collaboration avec des représentants de Relations Couronne-Autochtones et Affaires du Nord Canada, les propositions de modifications à l'*Accord-cadre relatif à la gestion des terres des Premières Nations* avec le Conseil consultatif des terres et son organisme opérationnel, le Centre de ressources sur la gestion des terres des Premières Nations;
- de coordonner, avec les bureaux régionaux, la tenue d'un registre des Premières Nations souhaitant participer au sous-programme de gestion des terres des Premières Nations;
- d'obtenir un nouveau financement fédéral pour la mise en œuvre continue du programme;
- d'assurer la liaison avec le Centre de ressources à l'échelle nationale;
- de signer les documents d'adhésion pour ajouter la Première Nation comme signataire de l'*Accord-cadre relatif à la gestion des terres des Premières Nations*.

Les bureaux régionaux sont chargés :

- de mener des initiatives de sensibilisation afin d'encourager les Premières Nations à adhérer au régime de gestion des terres des Premières Nations;
- d'être les principaux interlocuteurs des Premières Nations pour les aider à remplir le questionnaire d'évaluation, ainsi que pour les aider dans la phase d'élaboration et la phase opérationnelle. Le personnel responsable du régime de gestion des terres des

Premières Nations des régions et de l'administration centrale devra mener à bien l'évaluation;

- de collaborer avec l'administration centrale pour élaborer des politiques et des processus de programme visant à soutenir les Premières Nations qui participent au régime de gestion des terres des Premières Nations et à faciliter l'élargissement futur du régime de gestion des terres des Premières Nations.

Les bénéficiaires sont chargés :

- d'élaborer un code foncier, de négocier une entente individuelle et d'organiser un vote de ratification au sein de la communauté à l'aide du financement reçu. Ces mesures sont définies dans une entente de financement de la phase d'élaboration, et cette phase de mesure est communément appelée phase d'élaboration. Si le vote est positif, les Premières Nations passent de la phase d'élaboration à la phase opérationnelle du régime. Les Premières Nations qui sont à la phase opérationnelle gèrent leurs propres terres de réserve selon leurs propres codes fonciers, ne sont plus liées par les 44 articles de la *Loi sur les Indiens* relatifs à la gestion des terres et reçoivent des fonds par l'intermédiaire d'une autorité de subvention pour compenser leurs coûts en matière de gestion des terres.

Planification de l'aménagement du territoire

La Direction du développement des terres communautaires de l'administration centrale est chargée :

- de fournir une aide financière aux institutions nationales qui soutiennent les Premières Nations dans la gestion des terres et de l'environnement, le développement économique et la planification de l'aménagement du territoire. Le financement accordé aux organismes nationaux sera soumis aux mêmes conditions que celles applicables à l'ensemble des bénéficiaires;
- de maintenir la surveillance du programme par l'intermédiaire d'un groupe de travail composé de membres de l'administration centrale et de l'organisation partenaire de prestation.

Les partenaires de prestation sont chargés :

- de préparer les appels d'offres pour les nouveaux bénéficiaires et d'examiner les demandes de planification de l'aménagement du territoire;
- de soutenir les Premières Nations dans l'élaboration de leurs plans d'aménagement du territoire (et arpentages associés) et d'offrir des possibilités de formation et de perfectionnement des compétences à l'échelle nationale à tous les professionnels des Premières Nations.

Les bénéficiaires sont chargés :

- d'élaborer un plan d'aménagement du territoire dirigé par la communauté à l'aide du financement reçu. Les activités du projet sont définies dans la demande de planification de l'aménagement du territoire et les Premières Nations sont tenues de respecter les exigences en matière de rapports et de résultats attendus, comme définies dans leur entente de financement avec les partenaires de prestation.

2.4 Ressources

Programme de gestion de l'environnement et des terres de réserve – Dépenses annuelles³⁷

2014-2015	2015-2016	2016-2017	2017-2018	2018-2019	2019-2020
12 783 853 \$	12 252 146 \$	14 695 113 \$	13 323 440 \$	12 663 393 \$	13 736 260 \$

Planification de l'aménagement du territoire – Dépenses annuelles³⁸

2014-2015	2015-2016	2016-2017	2017-2018	2018-2019	2019-2020
0 \$	893 000 \$	6 586 850 \$	6 586 850 \$	1 043 719 \$	0 \$

Gestion des terres des Premières Nations – Dépenses annuelles³⁹

2014-2015	2015-2016	2016-2017	2017-2018	2018-2019	2019-2020
15 039 192 \$	17 512 239 \$	20 564 733 \$	24 923 870 \$	29 343 313 \$	37 857 849 \$

2.5 Partenaires des programmes

Pour mettre en œuvre ces programmes, le Ministère travaille avec les partenaires de prestation suivants:

Association nationale des gestionnaires des terres autochtones

Cet organisme travaille activement à l'amélioration du perfectionnement professionnel et de l'expertise technique dans les fonctions de gestion des terres. Il intègre également les valeurs et les croyances des Premières Nations dans la gestion des terres, en gardant toujours à l'esprit les pratiques fondamentales de la gestion des terres⁴⁰.

Comme mentionné précédemment, l'Association joue également un rôle important dans la mise en œuvre des programmes. Il s'agit d'une organisation autochtone qui travaille

³⁷ Comprend une combinaison de financement pour les régions, la formation universitaire, les projets de renforcement des capacités et les projets de planification de l'aménagement du territoire. Source : Données du programme

³⁸ Source : Données du programme

³⁹ Comprend le financement de toutes les phases du programme, des phases I et II de l'évaluation environnementale de site (EES), des projets de renforcement des capacités, de la planification de l'aménagement du territoire et des dépenses liées au crédit 1. Source : Données du programme

⁴⁰ Association nationale des gestionnaires des terres autochtones. À propos <https://angta.ca/a-propos-de-angta/>

directement avec les Premières Nations, au nom du Ministère, ce qui démontre l'engagement du Ministère en faveur du transfert des responsabilités.

Conseil consultatif des terres/Centre de ressources sur la gestion des terres des Premières Nations

Le Conseil consultatif des terres est une organisation des Premières Nations qui a pour mission de servir et de soutenir les communautés des Premières Nations qui souhaitent reprendre le contrôle de leurs terres, de leurs ressources naturelles et de leur environnement par l'intermédiaire de l'*Accord-cadre relatif à la gestion des terres de Premières Nations*, un accord historique et de gouvernement à gouvernement. Le Centre de ressources sur la gestion des terres des Premières Nations est l'organisme opérationnel du conseil. Le Conseil a créé le Centre de ressources en 2001 afin de s'acquitter de ses responsabilités techniques en vertu de l'*Accord-cadre*, l'une d'entre elles consistant à définir les conditions d'un financement global avec le ou les ministères.

Le Conseil est composé d'un président élu et de directeurs élus à l'échelle régionale, déterminés par les conseils des Premières Nations signataires qui ont officiellement élaboré leurs codes fonciers communautaires.

Le Centre de ressources offre un soutien permanent et des ressources aux Premières Nations, notamment des renseignements, des formations et des appels d'offres pour des possibilités de financement.

Partenariats universitaires

La partie de formation de base du Programme d'attestation professionnelle en gestion des terres est dispensée par trois universités :

- l'Université de la Saskatchewan;
- l'Université Algoma (Ontario);
- l'Université de l'île de Vancouver.

2.6 Évaluations antérieures

En raison de la récente restructuration du secteur des terres et du développement économique, la gestion des terres, des ressources naturelles et de l'environnement n'a pas été évaluée selon sa structure actuelle. Il existe plusieurs évaluations antérieures qui concernent des parties de l'offre de programmes actuelle.

En 2015, les évaluations suivantes ont été réalisées :

- *Évaluation de l'investissement dans les possibilités économiques*⁴¹

⁴¹ <https://www.rcaanc-cirnac.gc.ca/fra/1466595866523/1537886945025>

- *Évaluation du sous-programme Services relatifs aux terres et au développement économique*⁴²
- *Évaluation du Sous-programme de la gestion des terres de réserve*⁴³

2.7 Portée

L'objectif global de la présente évaluation est d'examiner les sous-programmes liés à la gestion des terres du Ministère de 2014-2015 à 2020-2021. L'évaluation portera sur la pertinence, l'efficacité et l'efficacités, l'accent étant mis sur le rendement, les leçons tirées et les pratiques exemplaires. L'évaluation s'inscrira dans le cadre de l'analyse comparative entre les sexes plus (ACS Plus) et de la réconciliation, et prendra en compte les effets des changements climatiques et de la COVID-19. L'incidence des activités du Ministère sur les jeunes et les aînés fera également l'objet d'une analyse.

L'évaluation ne couvrira pas tous les sous-programmes et services énumérés dans la gestion des terres, des ressources naturelles et de l'environnement; ceux qui ne sont pas présents sont exemptés d'évaluation, ont fait l'objet d'évaluations antérieures ou seront présents dans des évaluations à venir. Par exemple, l'Initiative de gestion des déchets solides sera évaluée individuellement en 2021-2022, et l'évaluation du Programme des sites contaminés dans les réserves (sud du 60^e parallèle) est prévue pour 2022-2023.

2.8 Objectifs et résultats escomptés

L'objectif global est que les communautés apportent des améliorations novatrices aux politiques, aux processus et aux systèmes afin d'améliorer les conditions permettant d'accroître l'assise territoriale des réserves et de soutenir la gestion durable des terres, de l'environnement et des ressources naturelles, ce qui permet de tirer parti des possibilités de développement communautaire et économique et de faciliter une plus grande indépendance et autonomie des Premières Nations dans la gestion de ces actifs. La gestion durable des terres sera le principal objectif examiné dans le cadre de cette évaluation.

Les résultats immédiats ou à court terme qui sont pertinents sont les suivants :

- les Premières Nations tirent des revenus de leurs terres et de leurs ressources naturelles;
- les Premières Nations mènent une gestion des terres, des ressources naturelles et de l'environnement, ainsi que des activités de prévention environnementale qui favorisent l'accès aux possibilités de développement économique et le bien-être des communautés;
- les conditions environnementales dans la réserve sont améliorées.

⁴² <https://www.rcaanc-cirnac.gc.ca/fra/1481552310304/1537882093821>

⁴³ <https://www.rcaanc-cirnac.gc.ca/fra/1481214401553/1537878979594>

Les résultats intermédiaires ont été déterminés comme suit :

- les terres, les ressources naturelles et l'environnement des communautés autochtones sont gérés de manière durable et contribuent à la réalisation des objectifs économiques et au bien-être des communautés;
- les communautés autochtones sont prêtes à poursuivre un développement économique fondé sur les terres et les ressources naturelles;
- les risques pour l'environnement, la santé humaine et la sécurité sont réduits dans les communautés autochtones.

Le résultat final est que les *communautés autochtones tirent profit du développement et de la gestion durables de leurs terres et de leurs ressources naturelles*⁴⁴.

3. Questions et méthodologie d'évaluation

3.1 Principaux enjeux et principales questions de l'évaluation

Pertinence

1. À quel besoin ces sous-programmes répondent-ils? Répondent-ils à un besoin continu?
 - a. Comment ces besoins ont-ils évolué au cours de la période de cette évaluation?
2. Quelles ont été les répercussions de l'autonomie gouvernementale accrue des Premières Nations sur ces sous-programmes au cours des cinq dernières années?
3. Comment ces sous-programmes peuvent-ils être ajustés pour mieux s'harmoniser avec la vision du Ministère de l'autodétermination des Premières Nations?

Efficiences

4. Les bénéficiaires ont-ils facilement accès au financement?
 - a. Les fonds sont-ils versés en temps voulu et de manière cohérente?
5. Dans quelle mesure la répartition actuelle des rôles et des responsabilités entre l'administration centrale, les bureaux régionaux, les partenaires de prestation et les bénéficiaires est-elle appropriée?
 - a. La transformation du Ministère a-t-elle eu une incidence sur la mise en œuvre des programmes?
6. Comment ces programmes se complètent-ils?
 - a. Y a-t-il des lacunes qu'ils ne comblent pas?

⁴⁴ Profil d'information sur le rendement de la gestion des terres, des ressources naturelles et de l'environnement

Efficacité

7. Existe-t-il d'autres modèles permettant d'obtenir des résultats similaires pour le Ministère et les bénéficiaires?
8. Comment ces sous-programmes ont-ils contribué à la réalisation des objectifs et des résultats du Ministère?

Questions d'évaluation générales

9. Quels sont les effets des changements climatiques sur cet ensemble de sous-programmes?
10. Cet ensemble de programmes prend-il en compte les différentes identités intersectionnelles des bénéficiaires?
 - a. Comment la conception de ces sous-programmes a-t-elle pris en compte leur incidence sur les jeunes?
11. Existe-t-il des mesures pour préparer ces programmes au transfert de services?

3.2 Méthodologie

Une approche en matière de mobilisation est en cours d'élaboration et sera conçue selon les contributions des partenaires autochtones. Le processus de collecte de données comprendra potentiellement les méthodes suivantes :

Examen des écrits : L'équipe de l'évaluation procédera à une évaluation des écrits publiés à propos des perceptions autochtones concernant les terres et la gestion des terres, ainsi que d'autres thèmes liés à ces programmes. Les écrits proviendront de différentes sources et comprendront notamment des publications issues du milieu universitaire, autochtone et communautaire.

Examen des documents et des dossiers : Des documents clés tels que des lois, des vérifications et des évaluations antérieures, des plans de gestion, des plans de travail, des rapports d'étape, des exposés, des études ou des rapports du gouvernement, des notes d'information, des documents du Cabinet et plus seront étudiés et analysés afin de comprendre le programme, y compris ses sous-programmes, et ce, dans une perspective historique tournée vers l'avenir.

Analyse des données : Les données recueillies et détenues par Services aux Autochtones Canada, y compris des données financières, seront analysées pour répondre aux questions de rendement et d'efficacité (les sources peuvent inclure le Système de gestion d'information des subventions et contributions et les données administratives recueillies par les sous-programmes).

Entretiens avec des informateurs et groupes de discussion clés : Les perspectives des Autochtones, du personnel communautaire, des partenaires autochtones, d'autres représentants gouvernementaux, d'organismes non gouvernementaux et de chefs de programme seront sollicitées afin d'éclairer l'évaluation. Les questions des entretiens seront semi-structurées et qualitatives, et elles viseront à comprendre les enjeux de différents points de vue afin d'avoir une idée des moyens à mettre en œuvre pour obtenir de meilleurs résultats.

Visites de sites communautaires : Des visites de sites communautaires des Premières Nations *pourraient* être effectuées afin de mener des entretiens avec des représentants des communautés. Il pourrait aussi y avoir des entretiens ou des groupes de discussion avec des utilisateurs finaux (c'est-à-dire les membres des communautés) afin de parler des besoins. Certaines communautés qui ont fait l'objet de l'évaluation précédente pourraient être à nouveau visitées afin de mettre en évidence l'évolution du programme dans une communauté précise au fil du temps. *Cette approche ne sera envisagée qu'en conformité avec les directives ministérielles et de santé publique sur les visites dans les communautés des Premières Nations.*

Méthodes non traditionnelles : En plus des méthodes d'évaluation traditionnelles (euro-occidentales) mentionnées ci-dessus, l'évaluation cherchera également à utiliser des méthodes non traditionnelles, tant pour la collecte des données que pour la publication des résultats dans le rapport d'évaluation.

Considérations liées à la COVID-19

La pandémie de COVID-19 a entraîné des perturbations dans toutes les évaluations actuellement menées par SAC. L'élément le plus important, soit les déplacements dans les régions et les communautés, est actuellement suspendu. Par conséquent, la méthodologie de visite des sites de l'évaluation ne sera envisagée que si les lignes directrices et les circonstances de la santé publique, du gouvernement du Canada et de la santé des Premières Nations le permettent et si elle est jugée essentielle pour l'évaluation. La collecte des données initiale devrait être réalisée presque exclusivement à distance.

La situation actuelle de la COVID-19 évolue rapidement et il est difficile de prévoir comment les événements influenceront l'évaluation. En réponse, l'équipe de l'évaluation de SAC s'efforcera d'être flexible dans la méthodologie de visite des sites communautaires, et accordera la priorité à la santé et la sécurité des partenaires communautaires et de tous ceux qui participent au processus d'évaluation.

4. Échéancier

Résultats/étapes	Achèvement prévu
Mandat	Septembre 2021
Rapport de méthodologie	Octobre 2021
Collecte de données	Hiver 2021 / printemps 2022
Conclusions préliminaires	Printemps 2022
Ébauche du rapport d'évaluation et de la réponse et plan d'action de la direction	Été 2022
Approbation par le comité de la haute direction de SAC	Été 2022

Annexe C : Méthodologie complète

L'évaluation comportait trois phases : la recherche préliminaire, la collecte de données et l'analyse des données et la production de rapports. L'équipe a procédé à un examen des écrits, élaboré des guides d'entretien et un sondage, sélectionné les communautés à mobiliser et mené des entretiens et des discussions de groupe lors de conférences. Tout au long du processus de planification et de collecte des données, l'équipe de l'évaluation s'est mobilisée avec les partenaires de SAC, l'ANGTA et le CR pour examiner la collecte de données et clarifier les questions relatives au soutien de SAC à la gestion des terres.

Limites

En 2017-2018, des représentants de SAC en dehors de la Direction de l'évaluation ont mené des séances de mobilisation dans l'ensemble du pays concernant les réformes potentielles du PGETR. Certains partenaires des Premières Nations ont mentionné à l'équipe de l'évaluation qu'ils avaient déjà apporté leur point de vue à cette initiative, et il est possible que certains représentants des Premières Nations n'aient pas participé à l'évaluation pour cette raison.

Les visites de sites n'ont pas été effectuées dans toutes les régions du Canada en raison des restrictions de voyage liées à la pandémie de COVID-19, qui ont été progressivement assouplies au cours de la période de collecte des données. L'évaluation ne tient peut-être pas compte des points de vue uniques des Premières Nations de l'Alberta, du Manitoba, du Québec et du Nord. Le sondage, distribué par les partenaires de prestation des Premières Nations, était une stratégie d'atténuation visant à atteindre les représentants des Premières Nations qui n'auraient pas pu participer à l'évaluation autrement.

Le taux de réponse (20 %) et le taux d'achèvement (10 %) du sondage auprès des personnes participant à des activités liées à la gestion des terres ont été faibles, ce qui peut s'expliquer en partie par le suréchantillonnage de cette population pour d'autres sondages. En effet, au moment de la distribution du sondage, les personnes sur la liste avaient reçu plusieurs sondages de la part des partenaires de prestation, dont certains comportaient une rémunération pour l'achèvement du sondage. Le sondage n'était accessible qu'en ligne, ce qui peut aussi avoir contribué au faible taux de réponse. Les données quantitatives recueillies dans le cadre du sondage sur les expériences des Premières Nations bénéficiaires du PGETR n'ont pas été incluses dans le rapport, car le taux de réponse des Premières Nations bénéficiaires du PGETR n'était que de 13 %. Pour les Premières Nations adhérant au régime de GTPN, le taux de réponse a été de 32 %, ce qui confère aux données quantitatives un niveau de confiance de 90 %.

Une autre contrainte de l'évaluation a été le manque de données sur l'ACS Plus détenues par SAC, étant donné que ces initiatives sont mises en œuvre à l'échelle communautaire et que des données à l'échelle individuelle n'étaient pas disponibles. Même si l'évaluation s'est efforcée d'utiliser une optique ACS Plus, les résultats ont eu tendance à se concentrer moins sur l'intersectionnalité au niveau individuel, et davantage sur la relation holistique et intergénérationnelle entre la gestion des terres et le bien-être des communautés des Premières Nations. Il existe donc très peu de données ventilées sur le genre et l'identité.

Enfin, l'équipe de l'évaluation ne comprenait aucun membre des Premières Nations, et il est possible qu'elle n'ait pas pleinement compris les perspectives culturelles uniques des Premières Nations lors de la collecte et de l'analyse des données. Le soutien des partenaires de prestation de services des Premières Nations a été sollicité pour atténuer ce risque.

Recherche préliminaire : examen des écrits

L'examen des écrits initial a été réalisé selon les premières recommandations de la Direction des terres communautaires et des organisations partenaires de prestation de services des Premières Nations. Les bibliographies des documents de cette liste initiale ont été utilisées pour trouver d'autres écrits pertinents. Cette méthode boule de neige a été complétée par une recherche dans les bases de données en ligne. L'examen des écrits a permis de cibler plus de 30 documents pouvant s'avérer utiles. La portée a été réduite à environ 16 documents universitaires et d'organismes non gouvernementaux et 20 documents gouvernementaux. Les documents ont ensuite été classés selon des thèmes particuliers, en fonction de leur contenu. L'examen des écrits a servi à l'élaboration des instruments de collecte de données et à l'analyse des données qualitatives.

Recherche préliminaire

Des entretiens semi-structurés, la participation à des conférences et un sondage ont permis de recueillir différents points de vue sur les régimes et initiatives de gestion des terres. Les entretiens ont été menés en personne ou virtuellement sur Microsoft Teams. Des intervenants de trois catégories ont été interrogés : les membres et les représentants des Premières Nations, le personnel de SAC et les organisations partenaires de prestation de services des Premières Nations. Six visites de sites ont été effectuées, et les membres de l'équipe de l'évaluation se sont déplacés dans tout le pays pour des entretiens détaillés. Compte tenu des questions d'évaluation, les répondants des Premières Nations ont été volontairement suréchantillonnés, et leurs réponses ont été jugées prioritaires par rapport aux points de vue des membres du personnel de SAC interrogés à l'interne.

Tableau 2 : Catégories et nombre de personnes interrogées.

Catégorie de répondants	Nombre de répondants
Représentants des Premières Nations	18
Organisations partenaires de prestation de services	12
Membres du personnel interne de SAC	14
Total	44

Les guides d'entretien ont été élaborés de manière itérative. Un modèle d'entretien a été créé afin d'établir visuellement un lien entre les questions de l'évaluation, les thèmes, les sous-questions et les questions d'entretien. Les questions d'entretien ont été classées en fonction des thèmes de recherche et des sous-questions, puis classées de nouveau selon la catégorie des intervenants. Des documents de suivi ont été créés pour suivre la correspondance et les réponses des personnes interrogées et des partenaires.

Questions d'évaluation

Le tableau suivant contient les principales questions de haut niveau utilisées dans l'évaluation pour guider la collecte de données et éclairer la rédaction du rapport :

Tableau 1 : Questions d'évaluation

Pertinence	<ol style="list-style-type: none">1. À quel besoin ces sous-programmes répondent-ils? Répondent-ils à un besoin continu?<ol style="list-style-type: none">a. Comment ces besoins ont-ils évolué au cours de la période de cette évaluation?2. Quelles ont été les répercussions de l'autonomie gouvernementale accrue des Premières Nations sur ces sous-programmes au cours des cinq dernières années?
Rendement (efficience)	<ol style="list-style-type: none">3. Les bénéficiaires ont-ils facilement accès au financement?<ol style="list-style-type: none">a. Les fonds sont-ils versés en temps voulu et de manière cohérente?4. Est-ce que la répartition actuelle des rôles et des responsabilités entre l'administration centrale, les bureaux régionaux, les partenaires de prestation et les bénéficiaires fonctionne bien?<ol style="list-style-type: none">a. La transformation du ministère a-t-elle eu une incidence sur la mise en œuvre des programmes?5. Comment ces programmes se complètent-ils?<ol style="list-style-type: none">a. Y a-t-il des lacunes qu'ils ne comblent pas?
Rendement (efficacité)	<ol style="list-style-type: none">6. Existe-t-il de meilleurs modèles qui permettent d'améliorer les résultats pour le ministère et les bénéficiaires?7. Comment ces sous-programmes ont-ils contribué à la réalisation des objectifs et des résultats ministériels ?<ol style="list-style-type: none">a. Qu'en est-il des résultats définis par les communautés?
Questions d'évaluation générales	<ol style="list-style-type: none">8. Quels sont les effets des changements climatiques sur cet ensemble de sous-programmes?9. Cet ensemble de programmes prend-il en compte les différentes identités intersectionnelles des bénéficiaires⁴⁵?<ol style="list-style-type: none">a. Comment la conception de ces sous-programmes a-t-elle pris en compte leur incidence sur les jeunes?10. Les activités liées à la gestion des terres ont-elles été touchées par la COVID-19?

⁴⁵ Cette évaluation fait référence à « différentes identités intersectionnelles » afin de comprendre comment la gestion des terres est conçue et vécue par les différents groupes de clients desservis. Ces groupes sont notamment les femmes, les jeunes, les adultes dépendants, les personnes 2ELGBTQI, les personnes vivant dans les réserves et hors réserve, les personnes qui peuvent s'établir et envers lesquelles le Canada a des obligations et les personnes nouvellement admissibles au statut d'Indien à la suite des modifications apportées à la *Loi sur les Indiens* en vertu du *projet de loi S-3*.

Transfert de services	<p>11. Comment pourrait-on améliorer la mise en œuvre des sous-programmes de gestion des terres pour faire progresser le transfert de services aux partenaires des Premières Nations?</p> <p>12. Si un transfert de services devait avoir lieu, qu'est-ce qui serait nécessaire pour le rendre réalisable et comment le Ministère peut-il soutenir ce changement?</p>
------------------------------	---

Collecte de données

La deuxième phase a nécessité la mobilisation des intervenants et la réalisation de recherches préliminaires. L'équipe a communiqué avec les principaux intervenants de SAC, ainsi qu'avec les partenaires et les représentants des Premières Nations dans tout le Canada. Les données ont été recueillies et traitées de manière confidentielle et ont été communiquées aux représentants des Premières Nations qui ont contribué à la recherche. Les données ont été recueillies dans une fiche de données brutes, puis ajoutées au fichier d'analyse des données pour découvrir les thèmes émergents et tirer des conclusions à partir d'une variété de sources.

Pour tous les entretiens, les visites de sites communautaires et les conférences organisées par les AFR, l'équipe de l'évaluation a transmis les résultats aux contributeurs pour vérifier l'interprétation des résultats de l'évaluation par l'équipe de l'évaluation.

Conférences

L'équipe de l'évaluation a rencontré plus de 100 représentants des Premières Nations lors de cinq conférences, à la fois virtuelles et en personne, de mai 2022 à octobre 2022. Les AFR de la Colombie-Britannique, de la Saskatchewan, de l'Ontario et de l'Atlantique ont invité l'équipe de l'évaluation à discuter avec leurs membres, dont la majorité représentait des communautés des Premières Nations participant au PGETR ou étant visées par la *Loi sur les Indiens*. L'équipe de l'évaluation a préparé des présentations et des questions de discussion de groupe pour les participants de la conférence, y compris un exposé interactif qui pouvait être présenté virtuellement et qui permettait aux participants de voter ou de contribuer avec un téléphone intelligent. Les membres de l'équipe de l'évaluation ont assisté à trois conférences en personne et ont discuté individuellement avec les participants de la conférence en dehors de la présentation officielle. Les notes de discussion et les résultats de la présentation ont été regroupés et communiqués à l'AFR pour qu'ils soient validés et transmis aux participants à la conférence. Pour les deux présentations virtuelles, l'équipe de l'évaluation a préparé un exposé interactif et a prévu du temps pour des discussions de groupe concernant les questions d'évaluation et la méthodologie, ainsi que pour la validation de ce qui avait été entendu lors des visites en personne dans la région. Les résultats de ces discussions ont également été communiqués à l'AFR pour qu'elle les transmette à ses membres.

Répondants des Premières Nations

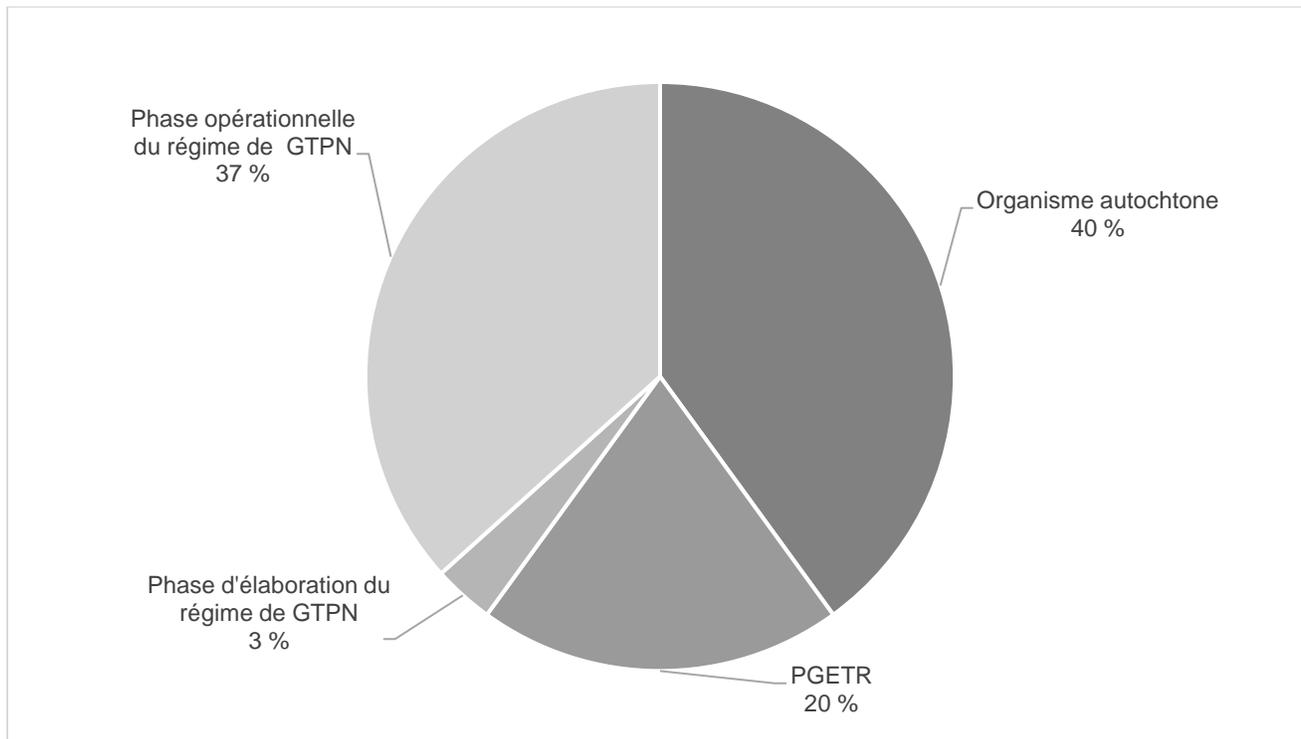
L'équipe a mené des entretiens avec des représentants occupant divers postes dans le domaine de la gestion des terres des Premières Nations, y compris des personnes d'organisations partenaires des Premières Nations. L'équipe de l'évaluation a créé des liens au sein des organisations partenaires des Premières Nations à l'aide de personnes-ressources fournies par la Direction des terres communautaires, et l'équipe a interrogé d'autres personnes-ressources selon les recommandations des organisations partenaires elles-mêmes. L'équipe a mené au total quatre entretiens virtuels et en personne avec

12 représentants de deux organisations partenaires de prestation de services nationaux et d'une AFR.

Les représentants des communautés des Premières Nations ont été choisis par une méthode d'échantillonnage en boule de neige, et l'équipe de l'évaluation n'a pas communiqué avec les communautés directement, mais a plutôt communiqué avec des personnes-ressources qui pouvaient les mettre en relation avec des personnes chargées de la gestion des terres. Les répondants des Premières Nations adhérant au régime de GTPN ont été suréchantillonnés afin d'équilibrer les perspectives notées lors des discussions de conférence. Les représentants comprenaient les chefs et les membres du conseil, les administrateurs des bandes, les gestionnaires et le personnel des terres, ainsi que les responsables du développement économique. Les critères de sélection pour tous les répondants des Premières Nations comprenaient leur participation à un régime ou à une initiative de gestion des terres, leur étape ou leur phase de participation à cette initiative et leur situation géographique. Tous les entretiens et toutes les visites de sites ont été menés avec un minimum de deux membres de l'équipe.

L'équipe a mené au total neuf entretiens avec 18 représentants des Premières Nations, dont sept en personne et deux virtuels.

Figure 6 : Personnes interrogées externes par catégorie



Source des données : Sondage sur l'évaluation des sous-programmes de gestion des terres de novembre 2022.

Répondants de SAC

L'équipe a demandé aux personnes-ressources du programme de l'aider à sélectionner des intervenants internes de l'administration centrale et des bureaux régionaux de SAC pour les

interroger et recueillir un point de vue interne sur les régimes et les initiatives de gestion des terres. Les entretiens ont été menés virtuellement sur Microsoft Teams de mai à août 2022. Au bout du compte, l'équipe a interrogé 14 personnes internes dans six régions, y compris l'administration centrale.

Sondage

En partenariat avec l'ANGTA et le CR, l'équipe de l'évaluation a créé un sondage à l'intention des gestionnaires des terres, celui-ci ayant été envoyé par ces organismes à 401 adresses courriel en octobre 2022. Les personnes invitées à répondre au sondage disposaient initialement de trois semaines pour le faire. Après avoir examiné les taux de réponse à la fin de la période de collecte, l'équipe a prolongé l'invitation au sondage d'une semaine supplémentaire. L'équipe a reçu 40 questionnaires remplis et 40 questionnaires partiellement remplis.

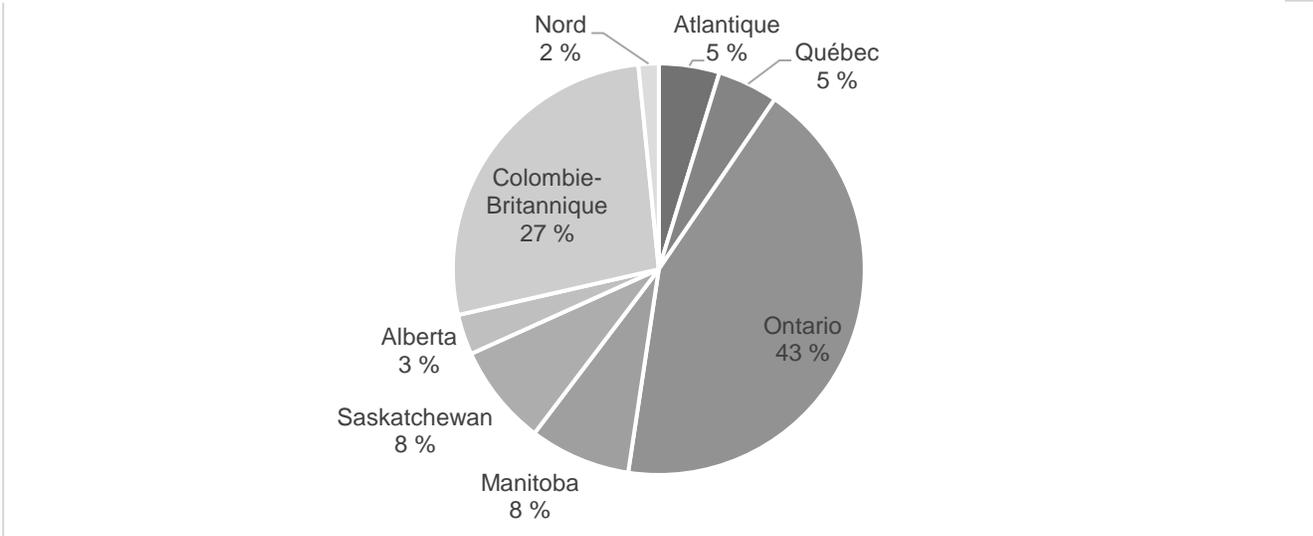
Sur les 63 réponses reçues, 56 % ont indiqué que leur communauté avait reçu un financement pour la planification de l'aménagement du territoire depuis avril 2014. Par ailleurs, 61 % des répondants provenaient d'une Première Nation étant à la phase opérationnelle de la GTPN, et 22 % des répondants provenaient d'une Première Nation étant au niveau opérationnel du PGETR. De plus, 17 % des répondants ont mentionné que leur communauté était à la phase d'élaboration de la GTPN et 5 % ont mentionné que leur communauté était au niveau de perfectionnement du PGETR. Aucune communauté du PGETR n'a été représentée dans le niveau de délégation des pouvoirs en vertu des articles 53 et 60 de la *Loi sur les Indiens*. Des choix multiples étaient autorisés pour cette question. Les répondants étaient aussi bien débutants qu'expérimentés dans le domaine de la gestion des terres.

Tableau 3 : Nombre d'années pendant lesquelles les répondants ont travaillé en tant que gestionnaire des terres (n=68)

Choix	Total	%
Moins de 2 ans	17	25
2 à 5 ans	17	25
6 à 10 ans	10	14,71
Plus de 10 ans	19	27,94
Sans objet	5	7,35

Les répondants (n=63) provenaient de diverses communautés dans tout le pays, et 38 % représentaient des petites communautés (<350 membres dans la réserve), alors que 15 % représentaient des communautés comptant plus de 2 000 membres dans la réserve.

Figure 7 : Personnes ayant répondu au sondage par région (n=63)



Source des données : Sondage sur l'évaluation des sous-programmes de gestion des terres de novembre 2022.

Analyse des données et rapports

L'équipe de l'évaluation a adopté des méthodologies d'analyse quantitative pour analyser les fichiers de données administratives fournis par la Direction du développement des terres communautaires, ce qui lui a permis d'obtenir un aperçu de l'état du programme. L'équipe a examiné de près les données brutes recueillies grâce au sondage, au travail sur le terrain et aux entretiens afin de cibler les liens thématiques et les modèles récurrents. Tout au long de l'analyse, l'équipe a pris en compte le nombre de répondants et de personnes interrogées qui ont exprimé leur opinion, et a pris en considération certaines personnes interrogées plus que d'autres en fonction de leur expérience et de leur connaissance des pratiques de gestion des terres des Premières Nations. Lorsque plusieurs réponses ont été entendues, l'équipe de l'évaluation les a incluses dans le rapport conformément aux pratiques exemplaires décrites dans Chang et coll. (2009)⁴⁶. Par exemple, selon un échantillon de 30 personnes, « quelques » correspond à une étendue de 2 à 12 réponses, « plusieurs » correspond à une étendue de 3 à 15 réponses, et « beaucoup » correspond à une majorité (15 réponses ou plus). Ces résultats ont été synthétisés avec des données secondaires, recueillies lors de l'examen des écrits, afin de trouver des éléments de soutien ou d'opposition pertinents. Les résultats ont ensuite été regroupés dans un résumé des résultats préliminaires lors de séances de remue-méninges de l'équipe. L'équipe a présenté les premières conclusions au personnel et à la haute direction de SAC, ainsi qu'aux partenaires de prestation de services des Premières Nations, pour vérifier leur validité avant de présenter les recommandations dans le rapport final.

⁴⁶ Chang, Y., Voils, C.I., Sandelowski, M., Hasselblad, V., Crandell, J.L. Transforming Verbal Counts in Reports of Qualitative Descriptive Studies Into Numbers. *Western Journal of Nursing Research*. 2009;31(7):837-852. doi:[10.1177/0193945909334434](https://doi.org/10.1177/0193945909334434)