



Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

Audit de l'optimisation
des ressources
Affaires autochtones
de l'Ontario



Décembre 2020

Affaires autochtones de l'Ontario

1.0 Sommaire

Les peuples autochtones ont été les premiers à habiter les terres maintenant appelées le Canada. Au Canada, les peuples autochtones sont les Premières Nations, les Métis et les Inuits. Selon le dernier recensement effectué en 2016, 22 % de la population autochtone du Canada vivait en Ontario. Les quelque 375 000 Autochtones qui se trouvaient en Ontario représentaient 3 % de la population de la province. Environ 15 % des Autochtones vivent dans des réserves (terres réservées par la Couronne à l'usage exclusif des collectivités autochtones).

Selon la Commission de vérité et réconciliation, la réconciliation entre les peuples autochtones et non autochtones « exige des mesures constructives pour aborder les séquelles permanentes du colonialisme qui a eu des répercussions dévastatrices sur l'éducation, les cultures et les langues, la santé, le bien-être de l'enfance, l'administration de la justice, les possibilités économiques et la prospérité des peuples autochtones » et « doit créer une société plus équitable et inclusive en comblant les écarts relatifs aux résultats sur les plans sociaux, économiques et de la santé qui existent entre les Canadiens [autochtones] et non [autochtones] ».

Les peuples autochtones obtiennent généralement de moins bons résultats en matière de santé et d'éducation et en matière sociale et économique que les non-Autochtones. De nombreux enjeux sociétaux et historiques ont entraîné des iniquités entre les Autochtones et les non-Autochtones, ainsi qu'entre les Autochtones qui vivent dans les réserves et hors réserve. Bien que les indicateurs sociaux et économiques des Premières Nations, des Métis et des Inuits se soient améliorés de 2001 à 2016, il existe encore un écart important par rapport aux autres Ontariens. Néanmoins, les Autochtones de l'Ontario réussissent mieux que ceux des autres provinces canadiennes à obtenir un diplôme universitaire. Par exemple, en 2016 (année la plus récente pour laquelle des données sont disponibles), environ 13 % des Autochtones âgés de 25 à 64 ans détenaient un diplôme universitaire, comparativement à 32 % des non-Autochtones. En 2019, 42 % des Autochtones vivant hors réserve éprouvaient au moins un problème de santé chronique, comparativement à 33 % des non-Autochtones.

Les peuples autochtones continuent de défendre leur droit à l'autodétermination et de lutter pour l'élimination du racisme systémique, et ils tiennent à jouer un rôle de premier plan dans l'élaboration et la mise en oeuvre de programmes et de services.

Le ministère des Affaires autochtones (le Ministère) est chargé d'établir les priorités et d'assurer le suivi des progrès réalisés par la

province dans l'exécution efficace des politiques et des programmes qui visent à améliorer la vie des peuples autochtones. Le Ministère doit également veiller à ce que la province s'acquitte de son obligation légale de consulter les collectivités autochtones au sujet des décisions du gouvernement qui peuvent violer leurs droits ou porter atteinte à ceux-ci. Le Ministère dirige également pour la province les négociations relatives aux revendications territoriales et prend à son compte la responsabilité de ces revendications lorsqu'une Première Nation affirme que la province a violé ses droits ancestraux ou issus de traités.

Dans l'ensemble, notre audit a révélé que le Ministère n'a ni pris les devants ni obtenu l'autorisation requise pour coordonner les politiques, les programmes et les services de la province à l'intention des peuples autochtones. Chaque ministère provincial conçoit et met en oeuvre de façon autonome ses propres initiatives de politique autochtone en fonction de ses propres priorités. L'absence de supervision aggrave les problèmes liés à cette approche décentralisée. Le Ministère n'effectue pas de suivi ni de surveillance des programmes et services autochtones financés par la province. La coordination efficace des programmes et des services ne peut être assurée sans une connaissance centralisée de tous les programmes et services autochtones du gouvernement. En outre, d'autres ministères ontariens qui offrent des programmes et des services ne disposent pas de mécanismes efficaces de mobilisation, de responsabilisation et de surveillance. Par conséquent, ces ministères ne peuvent s'assurer que ces programmes et services fonctionnent comme prévu pour répondre de façon efficace et efficiente aux besoins des collectivités autochtones. En revanche, pendant la pandémie de la COVID-19, le Ministère a pu diriger les efforts de la province en rencontrant les collectivités autochtones et les fournisseurs de services pour mieux comprendre leurs besoins, en faisant part de ces besoins aux ministères responsables et en coordonnant l'intervention du gouvernement.

Voici quelques-unes de nos préoccupations particulières :

- **La province n'évalue pas et ne rend pas compte régulièrement de son efficacité à améliorer la vie des peuples autochtones.** La province n'a pas respecté son engagement à rendre compte publiquement des progrès des initiatives autochtones dans les domaines de la santé, de l'emploi, de l'éducation et de la justice en réponse au rapport de 2015 de la Commission de vérité et réconciliation. Le Ministère a rédigé des rapports sur les indicateurs sociaux et économiques à l'aide de renseignements de Statistique Canada et d'autres sources en 2016 et 2018. Cependant, ces rapports n'ont jamais été rendus publics. Le Canada, la Colombie-Britannique et l'Alberta rendent compte publiquement de leurs mesures de rendement en matière d'affaires autochtones.
- **Ni le ministère des Affaires autochtones, ni aucun autre ministère ou organisme provincial ne connaît tous les programmes et services provinciaux destinés aux peuples autochtones en Ontario, et ce renseignement n'est pas accessible au public.** En l'absence de renseignements complets sur les programmes et services autochtones, la province ne peut coordonner efficacement ses efforts qui visent à améliorer les résultats sociaux et économiques pour les peuples autochtones. Le Ministère n'affiche que 11 des 140 programmes provinciaux destinés aux peuples autochtones sur sa page Web et ne pouvait nous fournir qu'une liste de 30 programmes sur demande. Pour dresser un inventaire complet de tous les programmes et services autochtones de la province pour une période de cinq ans, nous avons dû communiquer séparément avec le Secrétariat du Conseil du Trésor et chaque ministère afin d'obtenir des renseignements. Comme ce renseignement n'avait jamais été compilé auparavant, les ministères ont pris

jusqu'à six mois pour déterminer tous les programmes pertinents et le financement connexe pour notre Bureau.

- **Au moment d'élaborer des programmes et des services pour les peuples autochtones, la province ne les mobilise pas toujours pour s'assurer que les programmes et les services répondent efficacement à leurs besoins.** La mobilisation des peuples autochtones aide les ministères à élaborer des programmes et des services qui répondent plus efficacement aux besoins des collectivités d'une manière culturellement adaptée. Contrairement à la consultation, il n'existe pas d'obligation légale de mobiliser les intéressés pour élaborer des programmes et services autochtones. Toutefois, la mobilisation est considérée comme une pratique exemplaire. Par exemple, l'engagement insuffisant de la part du ministère de la Santé a entraîné pour les Autochtones une absence d'accès à des soins de santé culturellement adaptés qui intègrent la guérison traditionnelle et les traducteurs. Le Ministère n'a pas non plus mobilisé les peuples autochtones lorsqu'il a élaboré sa stratégie des affaires autochtones de 2016 ou son guide pour aider d'autres ministères à mobiliser les peuples autochtones.
- **Le manque d'accès à large bande pour les collectivités autochtones limite les progrès en matière de santé et les progrès sociaux et économiques.** Seulement 17 % des ménages dans les réserves des Premières Nations ont accès à des services Internet à large bande conformes à la norme du Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes (CRTC). À titre de comparaison, 98,8 % des ménages faisant partie des populations urbaines moyennes et grandes et 29,5 % des populations rurales avaient accès à des services conformes à cette norme. En l'absence d'un accès adéquat à Internet,

les collectivités autochtones ne peuvent accéder à des services de soins de santé par l'entremise de la cybersanté ou participer à des programmes d'apprentissage à distance offerts en ligne, et les entreprises autochtones ne peuvent avoir recours à des possibilités de commerce électronique.

- **Les ministères ne disposent pas de mesures de responsabilisation pour confirmer que le financement des programmes et services autochtones est utilisé comme prévu.** Parmi les 18 programmes et services que nous avons examinés, seulement 2 avaient déposé des documents à l'appui, comme des factures ou des reçus, pour montrer que les fonds avaient été utilisés comme prévu. Ces programmes et services représentaient 33 % des dépenses prévues pour les programmes autochtones en 2019-2020, soit 400 millions de dollars sur 1,2 milliard de dollars. Lorsque nous avons demandé à 6 ministères de nous fournir des documents pour 10 dépenses particulières, comme les coûts des réunions, seulement 2 ministères ont pu nous fournir une certaine forme de pièce justificative, comme des factures ou des reçus.
- **Les ministères ne disposent pas de mesures de rendement adéquates pour s'assurer que les programmes et services autochtones répondent efficacement aux besoins des Autochtones.** Nous avons constaté que 12 des 18 programmes échantillonnés ne comportaient pas de mesures du rendement. Des six programmes qui avaient mis en place des mesures du rendement, trois n'ont pu déterminer efficacement si le programme atteignait le résultat escompté. Par exemple, la Weeneebayko Health Authority a mesuré le niveau de services fournis, mais pas les résultats en matière de santé des bénéficiaires. Nous avons constaté que les services offerts aux collectivités éloignées

dans le cadre de ce programme avaient diminué de 45 % entre 2016-2017 et 2019-2020, et le Ministère n'avait pas examiné la cause ou les répercussions de cette baisse. Toutefois, en 2017, un examen du programme a révélé que la diminution de l'accès aux soins de santé avait eu pour effet d'aggraver les problèmes de santé dans la collectivité et d'empêcher la prise en charge des maladies chroniques (comme le diabète).

- **L'incertitude du financement limite l'efficacité des programmes et services autochtones.** Certains programmes gouvernementaux ne garantissent le financement que pendant un à trois ans. En outre, l'approbation des demandes et le versement des fonds peuvent être considérablement retardés. Des ententes de 3 ans ou moins avaient été conclues par 4 des 14 programmes échantillonnés qui offraient du financement à des organisations ou collectivités autochtones. Les collectivités autochtones et les fournisseurs de services que nous avons rencontrés ont affirmé qu'ils avaient une capacité limitée de maintenir le personnel en poste, de planifier à long terme et d'utiliser efficacement les fonds reçus. Par exemple, une collectivité a mentionné qu'elle n'était pas en mesure d'amener des professionnels de la santé mentale chez elle dans le Nord parce qu'elle ne pouvait pas garantir le financement des postes au-delà d'un an.
- **Le Ministère ne recueille pas suffisamment de renseignements pour s'assurer que la province respecte son obligation légale de consulter les collectivités autochtones.** La province est tenue de consulter les collectivités autochtones lorsqu'elle envisage des activités qui pourraient avoir une incidence négative sur les droits ancestraux ou issus de traités (par exemple, l'approbation d'un permis d'exploitation minière sur les terres

autochtones traditionnelles). La plupart des consultations sont menées par d'autres ministères, mais le ministère des Affaires autochtones n'en est pas toujours informé. En outre, le Ministère ne dispose pas de renseignements suffisants pour comprendre si les consultations dont il est au courant se conforment aux exigences juridiques, même s'il a dépensé 2,5 millions de dollars depuis 2012 pour maintenir un système de stockage de ces renseignements. De janvier 2010 à octobre 2020, 35 poursuites judiciaires ont été intentées contre la Couronne concernant des allégations d'omission de tenir des consultations adéquates auprès des collectivités autochtones. Dans trois cas, les tribunaux ont jugé que l'Ontario n'avait pas mené de consultations adéquates. La province a couvert les coûts financiers ou a fourni des fonds pour régler les questions hors cour dans trois autres cas. Les autres actions en justice ont été réglées hors cour sans frais pour la province, rejetées, abandonnées ou sont encore en cours.

- **La province ne dispose pas d'une ressource centralisée pour évaluer les affirmations en matière de droits ancestraux, ce qui crée un dédoublement des travaux entre les ministères et le risque que des consultations ne soient pas menées adéquatement.** L'obligation de consulter les collectivités autochtones repose sur des droits ancestraux et issus de traités établis et revendiqués. Lorsqu'une collectivité autochtone fait valoir qu'elle possède des droits ancestraux ou issus de traités sur les terres, la province doit déterminer l'étendue de la consultation requise en se fondant sur ces affirmations. Toutefois, les ministères ne disposent pas de processus cohérents pour évaluer la crédibilité et la force des affirmations de droits ancestraux ou issus de traités. Par exemple, le ministère des Richesses naturelles et des Forêts a évalué

quatre affirmations, malgré le fait que le groupe de travail provincial sur les questions de consultation des Autochtones (constitué en 2012) avait déjà terminé ce travail.

- **Le Ministère ne gère pas efficacement son processus de règlement des revendications territoriales de manière responsable.**

Le Ministère n'établit pas d'échéancier, de jalons ou de coûts prévus pour le règlement des revendications territoriales. En outre, il ne fait pas de suivi des retards ni ne cerne les obstacles qui pourraient lui permettre d'améliorer son efficacité. L'enquête sur Ipperwash a révélé que les retards dans le processus de revendication territoriale constituaient [traduction] « la principale source de frustration, de méfiance et de malaise chez les [peuples autochtones] de l'Ontario ». Les 19 revendications territoriales que nous avons examinées et que la province avait réglées avaient nécessité en moyenne 22 ans. Le Ministère nous a dit qu'un certain nombre de facteurs qui échappaient à son contrôle avaient retardé l'indemnisation des collectivités en cas de violation de leurs droits ancestraux ou issus de traités (par exemple, le manque de coopération du gouvernement fédéral ou d'autres ministères provinciaux). Toutefois, le Ministère n'a pas recueilli de documents à l'appui de ces causes de retards ni fourni de précisions sur les répercussions de ces retards sur les délais de négociation.

- **Le Ministère remplit des rôles contradictoires dans le règlement des revendications territoriales visant le gouvernement.** Le gouvernement agit comme défendeur dans les revendications territoriales, mais évalue également la légitimité des revendications et détermine le soutien financier que les collectivités autochtones reçoivent pour négocier les revendications. À titre comparatif, d'autres provinces, comme la Colombie-Britannique, la Saskatchewan et le Manitoba, ont des

commissions indépendantes sur les traités pour gérer les revendications territoriales entre les gouvernements fédéral et provinciaux et les collectivités autochtones. Les Premières Nations ont constamment soulevé des préoccupations au sujet de l'absence d'un processus indépendant de revendication territoriale, du manque de contrôle sur le financement des négociations et de l'accès aux preuves des négociations. En 1996, la Commission royale sur les peuples autochtones a recommandé qu'un tribunal indépendant soit constitué pour faciliter les négociations sur les questions foncières et les revendications historiques. En 2007, l'enquête Ipperwash a formulé une recommandation similaire. Les tentatives antérieures en vue d'établir une commission indépendante en Ontario ont échoué parce que le gouvernement fédéral n'a pas manifesté d'intérêt à l'égard d'une commission des traités.

- **Peu de renseignements sur les revendications territoriales sont rendus publics, ce qui réduit la transparence et la responsabilisation.** Le Ministère ne rend pas compte du nombre, du coût ou du caractère opportun des revendications territoriales réglées ou en cours de négociation. Par contre, en Colombie-Britannique, une commission indépendante d'étude des traités publie chaque année un rapport indiquant le nombre de revendications territoriales, l'état des négociations et les coûts de règlement.

- **Il n'y a pas de rapport sur l'état des recommandations de l'enquête Ipperwash.** La mise en oeuvre des recommandations en suspens formulées antérieurement dans le cadre de l'enquête Ipperwash en 2007 aurait pu régler bon nombre des problèmes cernés dans notre rapport.

Le présent rapport renferme 14 recommandations préconisant 28 mesures à prendre pour donner suite à nos constatations.

Conclusion globale

Notre audit a permis de conclure que le ministère des Affaires autochtones ne dirige pas l'élaboration par la province de programmes et de services qui améliorent les résultats sociaux et économiques pour les peuples autochtones. Plus précisément, le Ministère n'a pas reçu le mandat de diriger une approche coordonnée des affaires autochtones et ne connaît pas tous les programmes et services provinciaux destinés aux Autochtones. En outre, la province ne s'assure pas que ses programmes et services fonctionnent comme prévu pour répondre efficacement aux besoins des Autochtones et de leurs collectivités.

Le Ministère ne dirige pas efficacement les négociations en vue du règlement rapide des revendications territoriales. Il ne gère pas les règlements d'une manière qui lui permet de cerner les obstacles et d'améliorer la rapidité d'exécution, ou encore de se responsabiliser. Les revendications territoriales en Ontario ne sont pas confiées à une commission indépendante. Le rôle que remplit le Ministère depuis que l'Ontario a commencé à accepter et à négocier des revendications territoriales, en 1983, peut placer ce dernier en situation de conflit d'intérêts.

Le Ministère manque de transparence et de responsabilisation en n'évaluant pas les progrès réalisés par le gouvernement pour répondre aux besoins des peuples autochtones, l'efficacité des programmes et services autochtones ou les renseignements clés concernant les négociations sur les revendications territoriales, et en ne produisant pas de rapports publics à ce sujet. Il n'a pas non plus fait rapport de l'état des recommandations formulées par l'enquête Ipperwash. Il s'est cependant engagé à mettre en oeuvre toutes les recommandations qui figurent dans le rapport de l'enquête.

RÉPONSE GLOBALE DU MINISTÈRE

Le ministère des Affaires autochtones s'est engagé à améliorer les résultats sociaux et

économiques des peuples autochtones de l'Ontario. Bien que des progrès soient réalisés, il reste beaucoup à faire, et les améliorations nécessiteront un travail continu de la part de tous les ministères et ordres de gouvernement.

Nous reconnaissons l'importance de mobiliser les partenaires autochtones au sujet des politiques, des programmes et des services à l'échelle du gouvernement, et nous fournirons des conseils et une orientation aux autres ministères à ce sujet.

Nous remercions la vérificatrice générale de l'Ontario et son équipe de leur rapport et de leurs idées sur la façon dont nous pouvons améliorer nos activités. En ce qui concerne l'information sur les programmes de l'Ontario destinés aux Autochtones, le Ministère tirera parti de ses relations avec d'autres ministères pour établir et tenir à jour une liste détaillée sur son site Web externe.

Le Ministère reconnaît la pertinence des aspects que la vérificatrice générale a soulignés et s'engage à utiliser tous les outils disponibles pour favoriser l'amélioration continue et combler efficacement les besoins des Autochtones et de leurs collectivités. Par exemple, le Ministère misera sur l'approche de guichet unique qui a permis de donner suite aux besoins des partenaires autochtones au cours de la pandémie de COVID 19.

Le Ministère accueille favorablement la recommandation de la vérificatrice générale concernant la façon dont il peut améliorer son suivi et la production de rapports sur les programmes, les résultats et les progrès ayant trait aux négociations relatives aux revendications territoriales, et il reconnaît que des buts et des cibles mesurables sont nécessaires pour évaluer les progrès réalisés. Entre autres, il modernisera le système de gestion de l'information afin d'améliorer la détermination des principaux jalons et la production de rapports.

En outre, le Ministère encouragera tous les autres ministères à tirer parti d'activités et de processus panorganisationnels comme les examens des programmes ainsi que la collecte de données et la présentation de rapports sur des indicateurs de rendement, de manière à mettre en lumière les possibilités de rationalisation, de transformation, d'accroissement de l'efficacité et d'amélioration des résultats.

2.0 Contexte

2.1 Les peuples autochtones en Ontario

« Autochtone » désigne les premiers habitants connus d'une région. Ils se distinguent des personnes qui se sont installées sur les terres depuis.

Les Nations Unies définissent les peuples autochtones comme des « héritiers d'une grande diversité culturelle, ainsi que de coutumes et de traditions ancestrales. Ils ont préservé leur mode d'organisation, leurs valeurs culturelles, sociales et économiques, qui varient souvent des normes dominantes dans les sociétés dans lesquelles ils vivent. Depuis des décennies, les peuples autochtones demandent la reconnaissance de leur identité, de leur mode de vie, de leurs terres, territoires et ressources naturelles. »

Le terme « peuples autochtones » est actuellement utilisé au Canada et dans les forums internationaux et sera employé dans le présent rapport. Le terme « Indien » pour désigner les peuples autochtones n'est plus utilisé au sens large, car de nombreuses personnes trouvent le terme offensant en raison de son histoire raciste et coloniale. Malgré cela, il continue d'être employé dans certains contextes juridiques en raison de son utilisation dans la *Loi sur les Indiens* et d'autres lois. De même, le terme « autochtone » est utilisé

dans certains contextes juridiques. Ces termes ne seront utilisés qu'au besoin pour clarifier le présent rapport.

La population autochtone du Canada comprend trois groupes culturels et juridiques distincts (les Premières Nations, les Métis, et les Inuits) :

- **Premières Nations** : Les membres des Premières Nations sont les descendants des tout premiers habitants de l'Amérique du Nord qui résidaient au sud de l'Arctique. Il y a 133 collectivités des Premières Nations en Ontario (voir l'**annexe 1**). La Political Confederacy est un forum provincial de prise de décisions collectives et de défense des intérêts (voir l'**annexe 2**). Elle comprend le chef régional de l'Ontario, les grands chefs des quatre organisations territoriales politiques (OTP) et les Premières Nations indépendantes. Les OTP constituent le soutien principal des services de secrétariat et de défense des intérêts politiques. Les conseils tribaux sont formés de chefs élus et d'autres représentants qui supervisent la prestation des programmes et de services pour leurs collectivités. Certaines collectivités n'appartiennent pas à une OTP ni à un conseil tribal. À l'heure actuelle, trois collectivités des Premières Nations ne sont affiliées à aucun organisme collectif. Le statut juridique d'un membre des Premières Nations peut avoir une incidence sur l'accès aux droits et aux avantages, comme le logement dans les réserves, l'éducation et les exemptions d'impôt dans certaines situations. Un membre d'une Première Nation peut avoir l'un ou l'autre des statuts juridiques suivants :
- **Indien inscrit** : Personne dont le nom figure dans le registre des Indiens, une liste officielle que le gouvernement fédéral tient à jour. Certains critères déterminent qui figure comme Indien inscrit. Seuls les Indiens inscrits sont reconnus comme Indiens en vertu de la *Loi sur les Indiens*.

- **Indien non inscrit** : Personne qui se considère comme membre d'une Première Nation ou membre d'un groupe des Premières Nations, mais que le gouvernement fédéral ne reconnaît pas comme Indien en vertu de la *Loi sur les Indiens*, soit parce qu'elle n'est pas en mesure de prouver son statut, soit parce qu'elle a perdu ses droits à ce statut.
- **Indien visé par un traité** : Indien inscrit qui appartient à une Première Nation ayant signé un traité avec la Couronne.
- **Métis** : Personne dont l'ascendance est à la fois européenne et autochtone. Les Métis ont développé une culture et des collectivités distinctes. Ils n'ont pas conclu de traités historiques ni ne possèdent de bases territoriales distinctes en Ontario.
- **Inuit** : Personne qui habitait traditionnellement dans les régions du Grand Nord de ce que sont maintenant les quatre régions de l'Inuit Nunangat : la région désignée des Inuvialuit (Nord des Territoires du Nord-Ouest), le Nunavut, le Nunavik (Nord du Québec) et le Nunatsiavut (Nord du Labrador). Aujourd'hui, les Inuits de l'Ontario résident principalement dans les centres urbains.

Selon les données les plus récentes de Statistique Canada, 1 673 780 Autochtones se trouvaient au Canada en 2016, soit 5 % de la population totale. De ce nombre, 374 395 vivaient en Ontario. Il s'agit du plus grand nombre d'Autochtones vivant dans une province ou un territoire canadien. Ils représentaient près de 3 % de la population de l'Ontario et plus de 22 % de tous les Autochtones au Canada.

Selon Statistique Canada, la population autochtone de l'Ontario a augmenté de 54 % de 2006 à 2016 en raison de la hausse des naissances et du nombre de personnes s'identifiant comme Autochtones. Dans l'ensemble, cette population est plus jeune que la population non autochtone de l'Ontario. En effet, 41 % ont moins de 25 ans,

comparativement à 29 % de la population non autochtone.

2.1.1 Indicateurs sociaux et économiques relatifs aux peuples autochtones en Ontario

Contrairement à la situation dans les autres provinces canadiennes, les Autochtones qui résident en Ontario affichent un rendement supérieur pour plusieurs indicateurs sociaux et économiques. Comme le montre la **figure 1**, les Autochtones de l'Ontario sont plus susceptibles de détenir un diplôme d'études secondaires et un diplôme universitaire.

L'indice de bien-être communautaire constitue une mesure du bien-être social et économique des collectivités non autochtones et des collectivités des Premières Nations au Canada compilée par Services aux Autochtones Canada. Cette mesure tient compte de l'éducation, de l'activité sur le marché du travail, du revenu et du logement. Comme le montre la **figure 2**, les scores de bien-être communautaire des collectivités des Premières Nations dans les provinces canadiennes se sont améliorés. Cependant, il existe encore un écart important entre ces collectivités et les collectivités non autochtones.

Selon Statistique Canada, en 2016, environ 20 % des Autochtones au Canada et 15 % des Autochtones en Ontario vivaient dans des réserves. La majorité constituée des 80 % et 85 % restants, respectivement, vivaient hors réserve. Une réserve est une terre mise de côté par le gouvernement fédéral à l'usage et au profit d'une collectivité des Premières Nations et de ses citoyens. La *Loi sur les Indiens* s'applique à la plupart des réserves au Canada.

En général, en Ontario, les indicateurs sociaux et économiques pour les membres des Premières Nations qui vivent dans les réserves ont de moins bons résultats que ceux des membres hors réserve. Selon les répondants à l'Enquête régionale sur la santé des chefs de l'Ontario de 2019, les cinq principaux défis des collectivités des Premières

Nations étaient la consommation d'alcool et de drogues, l'emploi, le logement, le manque de financement et la criminalité. La **figure 3** présente certains indicateurs sociaux et économiques qui comparent les Autochtones qui vivent dans les réserves et hors réserve en Ontario. Selon les données les plus récentes de l'Institute for Clinical Evaluative Sciences, la prévalence du diabète en 2014-2015 était 21 % plus élevée chez les membres des Premières Nations vivant dans une réserve (18,7 %) que chez ceux qui vivent hors réserve (15,5 %).

De nombreux enjeux sociétaux et historiques ont entraîné des iniquités entre les Autochtones et les non-Autochtones, ainsi qu'entre les Autochtones qui vivent dans les réserves et hors réserve. Bien que les indicateurs sociaux et économiques des Premières Nations, des Métis et des Inuits s'améliorent, il existe en Ontario un écart important par rapport aux autres Ontariens. Les Autochtones obtiennent de moins bons résultats en matière de santé et d'éducation et de moins bons résultats sociaux et économiques que les non-Autochtones. Voir la **section 4.1** pour plus de détails sur les écarts sociaux et économiques.

2.1.2 Avis concernant la qualité de l'eau potable dans de nombreuses collectivités autochtones

Les avis concernant la qualité de l'eau potable préviennent les gens que l'eau n'est pas potable. Un avis d'ébullition de l'eau prévient que l'eau est impropre à la consommation parce qu'elle contient des virus, des bactéries ou des parasites, sauf si elle est bouillie. Un avis de non-consommation est émis lorsque des contaminants, comme le plomb, se trouvent dans l'eau et ne peuvent être éliminés en la faisant bouillir.

Au moment de notre audit, il y avait 46 avis en vigueur à long terme concernant l'eau potable dans 20 % des collectivités autochtones de l'Ontario. Cinq d'entre eux étaient des avis de « ne pas consommer » et les 41 autres étaient des avis de

« faire bouillir l'eau ». Les 46 avis concernant l'eau représentent 75 % de tous les avis sur l'eau à long terme en vigueur au Canada et sont en place depuis 12 ans en moyenne.

La plupart de ces problèmes de qualité de l'eau potable découlent d'infrastructures de traitement de l'eau inadéquates ou défectueuses. Le gouvernement fédéral est chargé de résoudre ces problèmes et verse des fonds pour l'aménagement, l'exploitation et l'entretien d'installations de traitement de l'eau dans les réserves en vertu de la *Loi sur la salubrité de l'eau potable des Premières Nations*. Il incombe à l'Ontario de réglementer et de créer des normes relatives à l'eau potable dans les emplacements hors réserve, comme les municipalités.

En 2015, le gouvernement fédéral s'est engagé à mettre fin aux avis d'ébullition de l'eau à long terme au Canada d'ici mars 2021. À l'époque, l'Ontario s'était associé au gouvernement fédéral pour fournir 13 millions de dollars pour 235 projets d'approvisionnement en eau dans les réserves dans 116 Premières Nations. Le gouvernement fédéral acquitterait la moitié du coût de chaque projet, le gouvernement provincial, 25 %, et la Première Nation bénéficiaire, le reste des coûts. Ces projets comprennent la mise à niveau des systèmes de contrôle de l'eau et des eaux usées, le remplacement de génératrices pour les usines de traitement de l'eau et l'amélioration des systèmes d'eaux pluviales. Au moment de notre audit, le Bureau des projets de gestion de l'eau potable pour les communautés autochtones du ministère de l'Environnement, de la Protection de la nature et des Parcs avait effectué des évaluations sur place de l'eau potable dans 53 collectivités. De ce nombre, une seule respectait les normes de salubrité de l'eau potable. Parmi les constatations courantes, mentionnons les lacunes dans les installations de traitement, la formation inadéquate des opérateurs, les problèmes d'entretien et le manque de surveillance de la qualité de l'eau. Les résultats de ces évaluations ont aidé les Premières Nations à déterminer les ressources nécessaires pour fournir

de l'eau potable sûre et durable à long terme. De plus, certaines Premières Nations ont indiqué au ministère de l'Environnement, de la Protection de la nature et des Parcs que les résultats des évaluations ont également mené à l'approbation des demandes de financement présentées au gouvernement fédéral.

Les collectivités autochtones sont également touchées par la contamination qui peut polluer des sources d'eau essentielles. Par exemple, la pollution au mercure dans les rivières English et Wabigoon, causée par une usine de papier de Dryden qui a libéré environ 10 tonnes métriques de mercure dans la rivière Wabigoon de 1963 à 1970, a contaminé la population de poisson sur laquelle les collectivités indépendantes de Wabaseemoong et de la Première Nation de Grassy Narrows comptaient comme source alimentaire.

Le ministère de l'Environnement, de la Protection de la nature et des Parcs a constitué en 2018 un fonds fiduciaire de 85 millions de dollars qui est géré en collaboration par un groupe de Premières Nations touchées et le Ministère. Le financement est actuellement utilisé pour évaluer les répercussions de cette contamination. Une partie de ce financement couvre également les coûts de fonctionnement du groupe d'experts et les coûts de la mobilisation des collectivités autochtones par le groupe d'experts. Au 31 mars 2020, environ 10,2 millions de dollars provenant du fonds en fiducie avaient été dépensés.

Le ministère des Affaires autochtones avait également mis sur pied en 1986 un Fonds d'aide en cas d'incapacité due à la pollution au mercure afin d'indemniser les membres de la Première Nation de Grassy Narrows et des nations indépendantes de Wabaseemoong qui présentent des symptômes raisonnablement compatibles avec l'empoisonnement au mercure. Plus de 200 personnes dans les collectivités de Grassy Narrows et de Wabaseemoong reçoivent des prestations d'incapacité due à la pollution au mercure. Depuis 2015-2016, une somme de

60 millions de dollars a été dépensée dans le cadre de ce programme.

2.2 Revendications et litiges relatifs à des droits territoriaux et issus de traités

Les traités sont des ententes ou des contrats conclus entre la Couronne (d'abord avec le gouvernement britannique, puis avec le Canada) et les peuples autochtones, qui définissent les droits, avantages et obligations continus de toutes les parties. Entre 1764 et 1930, les peuples autochtones et la Couronne ont signé 46 traités qui couvraient la plus grande partie des terres de l'Ontario. Ces traités prévoyaient des échanges de terres autochtones contre des paiements ou des promesses. En général, les traités incluaient la préservation des droits de chasse, de pêche et de récolte, l'établissement de terres de réserve (terres réservées à l'usage des Premières Nations seulement) et le versement de rentes (argent à verser à une Première Nation chaque année), entre autres dispositions. Les traités ont permis à la Couronne d'avoir accès aux terres et aux ressources naturelles à des fins d'établissement et de développement économique. Toutefois, ce ne sont pas tous les groupes autochtones qui ont signé des traités de renonciation à des terres, ce qui a entraîné l'absence de droits issus de traités définis pour ces Premières Nations.

En 1973, le gouvernement canadien a commencé à reconnaître les revendications territoriales des Indiens inscrits. Une revendication territoriale est une déclaration officielle faite par une Première Nation ou une autre collectivité autochtone contre la Couronne (les gouvernements du Canada et de l'Ontario) affirmant qu'elle a légalement droit à une indemnité foncière ou financière, qu'elle n'a pas renoncé à ses droits initiaux à l'égard des terres et des ressources ou que la Couronne n'a pas respecté ses obligations en vertu d'un traité. Les revendications sont fondées sur des violations alléguées des droits ancestraux et issus de traités. Voir la **section 2.5.3** pour connaître

le rôle du ministère des Affaires autochtones dans la négociation et le règlement des revendications territoriales et dans la négociation d'autres règlements.

2.2.1 Commission royale sur les peuples autochtones (CRPA).

En mars 1990, dans le but d'empêcher l'expansion d'un terrain de golf dans la ville d'Oka, au Québec, sur le terrain d'inhumation des Premières Nations, des manifestants des Premières Nations ont érigé des barricades empêchant l'accès à la région. Le 11 juillet 1990, Marcel Lemay, caporal de la police provinciale du Québec, est décédé à la suite d'une bagarre armée entre les manifestants des Premières Nations et la police provinciale du Québec à cet endroit. Une confrontation armée de 78 jours appelée la crise d'Oka a suivi. Elle s'est envenimée et a fait suite à des conflits entourant les revendications territoriales qui remontent aussi loin que le 18^e siècle.

En mai 1991, le gouvernement fédéral a annoncé la création de la Commission royale sur les peuples autochtones. La Commission avait pour mandat d'examiner et de proposer des solutions aux enjeux qui touchent la relation entre les peuples autochtones, le gouvernement fédéral et la société canadienne dans son ensemble. En octobre 1996, la Commission a publié un rapport qui énonce 440 recommandations et un programme de 20 ans pour restructurer la relation entre les peuples autochtones et les non-Autochtones au Canada. Les recommandations comprenaient le développement de l'autonomie gouvernementale autochtone, des stratégies de santé et des initiatives d'éducation adaptées à la culture, et l'examen des revendications territoriales des Premières Nations par l'entremise d'un tribunal indépendant. Les recommandations faites aux gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux avaient pour but d'aborder pratiquement toutes les facettes de la vie des Autochtones.

2.2.2 Enquête sur Ipperwash

Le 6 septembre 1995, Anthony « Dudley » George, de la Première Nation chippewa des pointes Kettle et Stony, a été abattu et blessé mortellement par un agent de la PPO. Il occupait le parc provincial Ipperwash sur le lac Huron. Plusieurs événements qui remontent à plus de 60 ans sont à l'origine de la manifestation. Ces événements comprenaient l'expropriation par le gouvernement fédéral de terres de la réserve de la pointe Stony pour le camp Ipperwash, un camp d'entraînement militaire, pendant la Seconde Guerre mondiale, ainsi que l'incapacité du gouvernement provincial à protéger les lieux d'inhumation au camp et dans le parc provincial Ipperwash à proximité. Les groupes autochtones touchés avaient demandé le retour des terres et la protection des lieux d'inhumation pendant des décennies.

Le 12 novembre 2003, l'enquête Ipperwash a été instituée en vertu de la *Loi sur les enquêtes publiques*. Elle a pour mandat d'enquêter sur les événements ayant entouré le décès de Dudley George et de faire rapport à ce sujet. Le rapport sur les conclusions de l'enquête, y compris les conclusions et les recommandations sur la façon d'éviter la violence dans des circonstances semblables à l'avenir, a été rendu public le 31 mai 2007.

Le rapport contenait 100 recommandations visant à améliorer :

- le maintien de l'ordre lors des manifestations et des occupations autochtones;
- les relations entre les gouvernements fédéral, provinciaux et des Premières Nations;
- le processus des revendications territoriales;
- le partage des avantages du développement des ressources;
- la consultation sur les droits ancestraux et issus de traités;
- la sensibilisation et l'éducation du public au sujet des peuples autochtones.

Aux termes d'un arrêté ministériel fédéral signé le 25 août 2020, 46 hectares (114 acres)

de terrain ont été ajoutés à la réserve de la Première Nation des Chippewas de Kettle Point et de Stony Point.

2.3 Pensionnats

Le gouvernement fédéral a commencé à établir des pensionnats dans les années 1800. Les pensionnats ont éloigné les enfants autochtones de leur famille dans le but de rompre leurs liens avec leur culture autochtone et de les intégrer à la culture dominante non autochtone. Il y avait 17 pensionnats en Ontario. Le dernier a fermé ses portes en 1991.

En 2006, la plus importante entente de recours collectif de l'histoire canadienne a été conclue. Elle mettait en cause environ 86 000 anciens étudiants et le gouvernement fédéral. Il en est résulté la convention de règlement relatif aux pensionnats indiens. La mise en oeuvre de la convention de règlement a commencé le 19 septembre 2007. La convention de règlement comporte cinq volets, dont un dédommagement de 1,9 milliard de dollars et la Commission de vérité et réconciliation.

En juin 2008, le premier ministre Stephen Harper a présenté les excuses suivantes au nom des Canadiens pour les pensionnats indiens : « Le gouvernement du Canada a érigé un système d'éducation dans le cadre duquel de très jeunes enfants ont souvent été arrachés à leur foyer et, dans bien des cas, emmenés loin de leur communauté. Bon nombre d'entre eux étaient mal nourris, mal vêtus et mal logés. Tous étaient privés des soins et du soutien de leurs parents, de leurs grands-parents et de leur communauté. Les langues et les pratiques culturelles des Premières Nations, des Inuits et des Métis étaient interdites dans ces écoles. Malheureusement, certains de ces enfants sont morts en pension et d'autres ne sont jamais retournés chez eux. »

2.3.1 Commission de vérité et réconciliation

La Commission de vérité et réconciliation du Canada (la Commission) a été créée en 2008 dans

le cadre de la Convention de règlement relative aux pensionnats indiens. La Commission avait pour but de témoigner des répercussions des pensionnats indiens et de faciliter la réconciliation entre les anciens élèves et leurs familles, leurs collectivités, les gouvernements et tous les Canadiens.

En juin 2015, la Commission a lancé 94 « appels à l'action » (ou recommandations) pour favoriser la réconciliation entre les Canadiens et les peuples autochtones. En décembre 2015, le premier ministre du Canada a accepté le rapport final de la Commission, qui demandait à tous les ordres de gouvernement, aux établissements d'enseignement et religieux, aux autres institutions privées, aux groupes de la société civile et à tous les Canadiens de donner suite aux 94 recommandations. Ils englobent le bien-être de l'enfance, l'éducation, la santé, la justice, la langue et la culture.

2.4 Responsabilités fédérales et provinciales relatives aux programmes et services destinés aux Autochtones

Historiquement, le gouvernement fédéral est considéré comme étant le principal responsable des questions touchant les peuples autochtones. Les lois et les ententes provinciales et fédérales ratifiées depuis ont fait en sorte que les gouvernements fédéral et provinciaux se partagent des responsabilités dans les domaines de la santé, du bien-être de l'enfance, de la garde d'enfants, de la justice, de l'éducation, de la formation, de la sécurité du revenu et du logement.

Les gouvernements fédéral et provinciaux ont chacun la responsabilité d'offrir des programmes et des services aux quelque 375 000 Autochtones qui résident en Ontario (voir la **figure 4**). Les facteurs juridiques, historiques, stratégiques et financiers influent sur la façon dont les différents ordres de gouvernement travaillent ensemble. De manière générale :

- La *Loi constitutionnelle* était réputée conférer au gouvernement fédéral les principales

responsabilités à l'égard des peuples autochtones.

- En vertu de diverses lois provinciales, la province est chargée de fournir une vaste gamme de services aux résidents de l'Ontario dans des domaines comme les soins de santé et le bien-être de l'enfance. Étant donné les responsabilités du gouvernement fédéral à l'égard des peuples autochtones, les coûts des programmes et services d'aide au revenu, de bien-être de l'enfance, de garde d'enfants, de soins infirmiers et d'aide familiale de la province à l'intention des peuples autochtones sont partagés entre cette dernière et le gouvernement fédéral en vertu de l'Entente sur le bien-être des Indiens.

Les gouvernements fédéral et provincial ont également des obligations juridiques découlant des 46 traités qui couvrent la plus grande partie des terres de la province. L'**annexe 3** présente en détail chaque niveau de responsabilités gouvernementales.

2.5 Aperçu du ministère des Affaires autochtones

Le ministère des Affaires autochtones (le Ministère) est chargé de diriger la collaboration et la coordination des politiques et programmes autochtones entre les ministères provinciaux. Cela comprend la responsabilité d'établir les priorités et d'assurer le suivi des progrès de la province dans la mise en oeuvre efficace des politiques et des programmes autochtones. Ses autres rôles sont les suivants :

- veiller à ce que la province respecte ses obligations constitutionnelles de consulter les collectivités autochtones avant de prendre toute mesure gouvernementale qui pourrait avoir une incidence négative sur les droits ancestraux ou sur les droits issus de traités;
- s'employer à résoudre les problèmes liés aux revendications territoriales des Autochtones;

- aider les Autochtones à accéder aux programmes, services et renseignements gouvernementaux;
- mobiliser le gouvernement fédéral au sujet des priorités touchant les Autochtones.

Le Ministère a été constitué par décret le 21 juin 2007 en réponse aux recommandations de l'enquête Ipperwash en mai 2007. Avant la création du Ministère, l'Ontario avait un Secrétariat des affaires autochtones. Le Secrétariat avait reçu le mandat de travailler avec les Premières Nations et les organisations et entreprises autochtones pour bâtir des collectivités autochtones fortes, prospères et autonomes. De plus, il représentait l'Ontario à la table des négociations sur l'autonomie gouvernementale entre le Canada et les Premières Nations. Ses activités principales étaient les négociations, le développement économique autochtone, la coordination des affaires autochtones et le soutien opérationnel interne. Dans le cadre de ces activités de base, les principales activités du Secrétariat comprenaient :

- mener des négociations portant sur les revendications territoriales au nom de la province, et mettre en oeuvre les règlements qui en résultent;
- financer les projets d'immobilisations qui étaient gérés par d'autres ministères;
- fournir du financement de base aux organismes autochtones admissibles;
- promouvoir le développement économique autochtone.

2.5.1 Leadership en matière de politiques relatives aux Autochtones

Le Ministère collaborera avec d'autres ministères et des partenaires autochtones pour diriger l'élaboration, la coordination et la mise en oeuvre des stratégies et politiques gouvernementales liées aux affaires autochtones. Les stratégies et les politiques visent à suivre les pratiques exemplaires dans des domaines comme la gouvernance et les droits, à améliorer les résultats sociaux et

économiques et à mobiliser le gouvernement fédéral sur les questions autochtones. Le Ministère a pour mandat de mettre l'accent sur les politiques liées au développement économique, à la santé ainsi qu'aux services communautaires et sociaux.

2.5.2 Dotation et dépenses

En juin 2020, le Ministère comptait 140 employés, en hausse par rapport à 124 en 2015. Cela représente une augmentation de 11 % au cours des 5 dernières années. La **figure 5** présente le personnel par direction ou division.

Les charges de fonctionnement (incluant les coûts reliés au règlement des revendications territoriales) du Ministère ont totalisé 1,8 milliard de dollars au cours des cinq dernières années et ont fluctué considérablement d'une année à l'autre en raison du règlement des revendications territoriales. Ces règlements ont représenté environ 70 % des dépenses du Ministère, ce qui tient principalement aux revendications importantes ayant été réglées au cours des dernières années. Voir la **figure 6** pour les dépenses du Ministère de 2015-2016 à 2019-2020.

2.5.3 Dépenses au titre des programmes et services provinciaux

En 2019-2020, la province a budgété environ 1,2 milliard de dollars et a consacré environ 1,1 milliard de dollars à des programmes et à des services expressément créés pour les Autochtones. Ces dépenses ont été engagées en grande partie par d'autres ministères pour des programmes et services de santé et de santé mentale (377,7 millions de dollars); pour l'éducation et la garde des enfants (228,6 millions de dollars); pour le bien-être des enfants et des familles (167,5 millions de dollars) et pour la justice (124,9 millions de dollars). Voir la **figure 7** pour une ventilation des dépenses de 4,5 milliards de dollars consacrées aux programmes et services autochtones au cours des 5 derniers exercices.

2.5.4 Négociation et règlement des revendications territoriales

Entre 1764 et 1930, la Couronne (au départ le gouvernement britannique, puis le Canada) et les Premières Nations ont signé 46 traités qui couvrent la plus grande partie des terres de l'Ontario. Voir la **figure 8** pour prendre connaissance d'une carte de tous les traités en Ontario.

Même si la plupart de ces traités ont été signés il y a plus d'un siècle, les engagements pris dans ceux-ci demeurent valides. Le Ministère est chargé d'agir à titre de négociateur principal pour la province.

Les types de revendications territoriales comprennent :

- **Titre ancestral** : Une collectivité autochtone affirme qu'elle continue de posséder des droits et des titres ancestraux sur ses terres traditionnelles.
- **Limite** : Une collectivité autochtone déclare que les terres constituant la réserve qui lui a été accordée dans le cadre d'un traité ne correspondent pas à la réserve qu'elle s'attendait à recevoir.
- **Inondation** : Les terres de la réserve ont été inondées par la construction d'ouvrages de contrôle des eaux (par exemple des barrages), et la collectivité autochtone affirme qu'elle n'a pas été indemnisée adéquatement.
- **Autoroute** : Une collectivité autochtone prétend que les terres de sa réserve ayant servi à l'aménagement d'une voie publique ont été transférées de façon inappropriée ou qu'elle a été indemnisée de façon inadéquate.
- **Droits fonciers issus des traités** : Une collectivité autochtone prétend que les terres reçues en vertu d'un traité n'ont pas l'étendue ou la qualité qu'elles devraient avoir.
- **Terres cédées non vendues** : Une collectivité autochtone prétend qu'elle a cédé des terres en vue de leur vente, mais que les terres n'ont toujours pas été vendues par la Couronne.

Le Ministère règle les revendications territoriales en négociant des ententes pour indemniser la collectivité autochtone en raison de la violation. Les revendications territoriales sont des questions juridiques qui peuvent être plaidées devant les tribunaux au lieu d'être réglées au moyen de négociations. La **figure 9** présente le processus de règlement des revendications territoriales. Les règlements peuvent comprendre l'indemnisation financière par la Couronne ou la cession de terres à la collectivité. Selon le type de revendication territoriale, d'autres organismes gouvernementaux peuvent prendre part aux négociations ou à la mise en oeuvre des ententes conclues. La **figure 10** illustre la participation éventuelle des ministères provinciaux et du gouvernement fédéral.

Selon les collectivités des Premières Nations, le règlement d'une revendication territoriale offre l'occasion de bâtir une collectivité plus indépendante et saine. Par exemple, une collectivité pourrait appliquer un dédommagement financier au développement économique à long terme.

Depuis 1983, 51 revendications territoriales ont été réglées en Ontario, ce qui a donné lieu au transfert de 382 304 acres de terrain et à une compensation financière de 1,8 milliard de dollars, dont 700 millions ont été versés par la province. Le gouvernement fédéral a versé le reste de la compensation financière. Consulter l'**annexe 4** pour une liste de revendications territoriales réglées. L'**annexe 5** montre que, en octobre 2020, le Ministère traitait encore 74 revendications territoriales, dont 54 faisaient l'objet de négociations actives. Le Ministère prévoit actuellement que 24 revendications territoriales pourraient être réglées de 2019-2020 à 2021-2022. Le montant total de l'indemnité pouvant être versée pour régler ces sinistres est estimé à 558 millions de dollars.

2.5.5 Conseils en matière de consultations

La Cour suprême du Canada a statué que la Couronne est tenue de consulter une collectivité

autochtone lorsqu'elle a connaissance d'un droit ancestral (autochtone) ou issu d'un traité établi ou invoqué de façon crédible et qu'elle prévoit une conduite qui pourrait porter atteinte à ce droit. Les droits établis sont ceux qui ont été reconnus par un tribunal ou par une convention de règlement conclue avec la Couronne, ou ceux qui sont énoncés dans un traité lorsque le sens des droits issus de ce traité ne fait pas l'objet d'un différend. Les droits invoqués constituent des revendications faites par une collectivité autochtone. L'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982* confirme les droits ancestraux et issus de traités.

Le Ministère a pour mandat de veiller à ce que la province respecte son obligation constitutionnelle de consulter les collectivités autochtones. Plus précisément, la province doit consulter les collectivités autochtones lorsqu'elle envisage une conduite qui, selon elle, pourrait avoir une incidence négative sur un droit ancestral ou un droit issu d'un traité. Par exemple, si le ministère de l'Énergie, du Développement du Nord et des Mines envisage d'approuver l'exploration minière sur des terres autochtones traditionnelles, il doit d'abord en discuter sérieusement avec la collectivité autochtone qui pourrait être touchée. À cette fin, le ministère des Affaires autochtones rédige des lignes directrices, offre de la formation et donne des conseils à d'autres ministères. Chaque ministère précise la consultation en fonction de son mandat et de son cadre législatif.

La province collabore également avec les peuples autochtones lorsqu'elle envisage d'établir des politiques ou des programmes gouvernementaux qui sont censés profiter aux peuples autochtones et à leurs collectivités. Contrairement à la consultation, il n'existe pas d'obligation légale de mobilisation de la Couronne. Toutefois, elle est considérée comme une pratique exemplaire pour élaborer efficacement des programmes et services autochtones. Par exemple, le ministère des Affaires autochtones a collaboré avec des partenaires autochtones pour élaborer le Guide de développement économique

communautaire des Premières Nations. Ce guide est utilisé partout en Ontario par les agents de développement des Premières Nations, les chefs, les conseils et les membres des collectivités pour tirer parti des possibilités économiques communautaires, créer des emplois et de meilleurs partenariats et renforcer l'économie des Premières Nations.

3.0 Objectif et étendue de l'audit

Notre audit visait à déterminer si le ministère des Affaires autochtones, en partenariat avec d'autres ministères et le secteur parapublic, avait mis en place des systèmes et des processus efficaces et efficaces pour :

- diriger l'élaboration de politiques, de programmes et de services qui améliorent les résultats pour les peuples autochtones dans les domaines de la santé, des services communautaires et sociaux et du développement économique;
- diriger les négociations provinciales en vue du règlement rapide et efficace des revendications territoriales et autres des Autochtones;
- mesurer les résultats des négociations et l'efficacité des programmes et services pour répondre aux besoins et améliorer les résultats sociaux et économiques des peuples autochtones, et en rendre compte publiquement.

Lors de la planification de nos travaux, nous avons déterminé les critères d'audit (voir l'**annexe 6**) à utiliser pour atteindre notre objectif d'audit. Les critères sont fondés notamment sur un examen des lois, des politiques et des procédures applicables, d'études internes et externes, et des pratiques exemplaires. La haute direction du Ministère a examiné et reconnu la pertinence de notre objectif et des critères connexes.

Nous avons effectué notre audit au bureau du Ministère entre janvier 2020 et mars 2020. En raison des répercussions de la COVID-19, notre travail a par la suite été effectué à distance. Toutefois, nous avons continué de mobiliser le Ministère, les collectivités autochtones et d'autres intervenants au moyen de la vidéoconférence et d'autres formes de communication électronique.

Nous avons obtenu une déclaration écrite de la direction du Ministère selon laquelle, au 14 octobre 2020, elle nous avait fourni toute l'information dont elle disposait et qui pourrait avoir une incidence importante sur les constatations ou les conclusions de ce rapport.

Notre audit mettait l'accent sur la collaboration du Ministère avec d'autres ministères dans la prestation des programmes et services aux Autochtones, sur sa coordination de ces programmes et services, sur le règlement des revendications territoriales et sur sa surveillance des consultations auprès des peuples autochtones.

Nous avons analysé les données, notamment :

- les données sociales et économiques sur les peuples autochtones au Canada et en Ontario de 2001 à 2016 (les plus récentes données disponibles);
- les données sur la santé des Autochtones et des non-Autochtones au Canada et en Ontario pour 2015 et 2019;
- les scores moyens de bien-être des collectivités des Premières Nations en Ontario et dans d'autres provinces canadiennes en 1981 et 2016 (les plus récentes données disponibles);
- les données sur les dépenses et le rendement, surtout pour les programmes autochtones en Ontario de 2015-2016 à 2019-2020;
- les données sur les revendications territoriales dans la province de l'Ontario de 1973 à 2020.

Nous avons constaté que des données fiables sur d'autres indicateurs du bien-être, comme les taux de mortalité infantile, la prévalence du suicide et l'espérance de vie, étaient limitées.

Aux fins de notre examen portant sur les règlements des revendications territoriales, les consultations et les programmes et services destinés aux Autochtones, nous avons interrogé des employés et examiné la documentation pertinente des ministères suivants : ministère du Procureur général; ministère des Services à l'enfance et des Services sociaux et communautaires; ministère des Collèges et Universités; ministère de l'Éducation; ministère de l'Énergie, du Développement du Nord et des Mines; ministère de l'Environnement, de la Protection de la nature et des Parcs; ministère des Finances; ministère de la Santé; ministère des Richesses naturelles et des Forêts; et ministère des Transports.

Nous avons rencontré des représentants de l'organisme Chiefs of Ontario, et nous avons discuté avec des chefs et représentants des collectivités autochtones, dont la Nation Anishinabek, le Grand Council Treaty No 3, l'Association of Iroquois and Allied Indians, l'Independent First Nations Alliance, les Six Nations de la rivière Grand, la Première Nation mississauga de New Credit, la Première Nation de Nipissing et la Première Nation anichinabée de Sagamok.

Nous avons également discuté avec des membres du personnel d'entités non gouvernementales qui fournissent des services aux Autochtones, y compris la l'Ontario Federation of Indigenous Friendship Centres, l'Ontario First Nations Technical Services Corporation et l'organisme Tungasuvvingat Inuit.

Nous avons en outre examiné les recherches pertinentes et les pratiques exemplaires en matière d'affaires autochtones au Canada et dans d'autres provinces. Nous avons de plus retenu les services d'un conseiller indépendant qui possède une expertise dans les affaires autochtones pour nous aider dans le cadre de cet audit.

Nous avons mené nos travaux et présenté les résultats de notre examen conformément aux Normes canadiennes de missions de certification – Missions d'appréciation directe publiées par le Conseil des normes d'audit et d'assurance des Comptables professionnels agréés du Canada. Cela

comprenait l'obtention d'un niveau d'assurance raisonnable.

Le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario applique la Norme canadienne de contrôle qualité et, de ce fait, il maintient un système exhaustif de contrôle qualité comprenant des politiques et des consignes documentées au sujet du respect des règles de conduite professionnelle, des normes professionnelles, ainsi que des critères législatifs et réglementaires applicables.

Nous nous sommes conformés aux exigences en matière d'indépendance et d'éthique du Code de déontologie de l'Institut des comptables agréés de l'Ontario, qui est fondé sur des principes fondamentaux d'intégrité, d'objectivité, de compétence professionnelle, de diligence raisonnable, de confidentialité et de conduite professionnelle.

4.0 Constatations détaillées de l'audit

4.1 Les conditions économiques et sociales des Autochtones demeurent moins bonnes que celles des non-Autochtones

Malgré d'importants investissements provinciaux annuels moyens de 898 millions de dollars au cours des 5 dernières années, il subsiste des disparités sociales et économiques entre les Autochtones et les non-Autochtones. La **figure 11** compare les indicateurs des Autochtones et des non-Autochtones. De nombreux enjeux sociétaux et historiques ont entraîné des iniquités entre les peuples autochtones et non autochtones. Cependant, une approche décentralisée de l'élaboration des politiques et des programmes autochtones (voir **sections 4.2 et 4.4**), l'absence de surveillance de l'efficacité du programme (voir **sections 4.3 et 4.8**), la mauvaise surveillance de la prestation des programmes et des services (voir **section 4.7**), le manque de mobilisation en matière

de programmes et services gouvernementaux (voir **section 4.5**) et le versement tardif des fonds pour les programmes et les services (voir **section 4.9**) ont pu influencer sur l'efficacité de la province à réduire les disparités entre les Autochtones et les non-Autochtones en Ontario.

Nous traitons ci-après d'importants domaines de responsabilité provinciale dans lesquels les résultats sociaux et économiques des Autochtones demeurent inférieurs.

Santé

Bien que le gouvernement fédéral finance conjointement certains services de soins de santé, il incombe au gouvernement provincial d'assurer un accès égal aux soins de santé pour les Autochtones qui vivent en Ontario. Malgré l'investissement annuel moyen de la province d'environ 295 millions de dollars au cours des 5 dernières années pour les programmes et services de soins de santé autochtones dans les réserves et à l'extérieur des réserves, les Autochtones continuent d'afficher des résultats moindres en santé dans des secteurs clés.

Les chefs des Premières Nations ont indiqué que l'accès aux programmes de santé et de bien-être dans les réserves est limité. Il s'agit d'une responsabilité partagée entre les gouvernements fédéral et provinciaux. Selon l'Enquête régionale sur la santé des chefs de l'Ontario de 2019, les répondants des Premières Nations qui vivent dans une réserve ont évalué, dans une proportion de 46 %, la qualité des services de soins de santé dans cette région comme étant passable ou mauvaise. Les répondants ont également déclaré des niveaux élevés de problèmes de santé comme l'arthrite (26 %), l'hypertension (23 %) et le diabète (23 %). En revanche, l'Enquête sur la santé dans les collectivités canadiennes menée en 2019 a révélé que les Autochtones qui vivent hors réserve affichaient des taux plus faibles d'arthrite (22 %), d'hypertension (15 %) et de diabète (7 %).

La **figure 12** illustre les disparités observées en 2015 et en 2019 (soit les années les plus récentes

pour lesquelles on dispose de données) entre les Autochtones qui vivent hors réserve et les non-Autochtones ayant déclaré des problèmes de santé chroniques, des problèmes de santé mentale et des problèmes de consommation de substances. Cette disparité existait malgré le fait que les Autochtones vivant hors réserve dans les centres urbains ont accès au même niveau de soins de santé que les non-Autochtones qui vivent dans ces centres urbains.

Bien-être pour enfants et familles

Au cours des 5 dernières années, l'Ontario a fourni un financement moyen d'environ 134 millions de dollars ciblant expressément les services d'aide sociale aux enfants et aux familles des Autochtones en 2019-2020. La réglementation relative au bien-être de l'enfance relève des gouvernements provinciaux. Comme le montre la **figure 11**, les enfants autochtones sont 10 fois plus susceptibles de se retrouver en famille d'accueil que les enfants non autochtones.

Justice

L'Ontario a consacré en moyenne environ 101 millions de dollars par année aux programmes de justice pour les Autochtones au cours des 5 dernières années. De ce montant de 101 millions de dollars, environ 67 millions (soit 66 %) ont été affectés aux programmes de maintien de l'ordre, tandis que les autres dépenses se rapportaient aux services juridiques, aux services aux victimes et aux services correctionnels et communautaires. La figure 11 illustre les disparités dans les taux d'admission dans les établissements correctionnels provinciaux et fédéraux entre les Autochtones et les non-Autochtones.

Éducation et garde d'enfants

Au cours des 5 dernières années, l'Ontario a consacré en moyenne 178 millions de dollars par

année à des programmes d'éducation et de garde d'enfants pour les Autochtones (134 millions de dollars pour l'éducation et 44 millions de dollars pour les programmes de garde d'enfants).

La province accorde une subvention aux élèves autochtones qui fréquentent des écoles hors réserve. Le gouvernement fédéral finance les écoles dans les réserves. Dans ces écoles, la responsabilité de l'élaboration du curriculum incombe à la collectivité des Premières Nations, mais celui-ci doit être comparable au curriculum provincial.

L'Ontario finance également des programmes de garde d'enfants dans les réserves et hors réserve. Comme le montre la **figure 11**, bien que le niveau de scolarité à l'école secondaire et à l'université ait augmenté chez les Autochtones de 2001 à 2016, il existe encore une disparité importante entre les Autochtones et les non-Autochtones.

Emploi

Au cours des 5 dernières années, l'Ontario a consacré en moyenne 70 millions de dollars par année à des programmes qui appuient le développement économique et l'emploi des Autochtones. Toutefois, comme le montre la **figure 11**, les Autochtones étaient moins susceptibles d'occuper un emploi et gagnaient annuellement près de 7 500 \$ de moins en revenu d'emploi que les non-Autochtones. Selon une enquête menée par Statistique Canada en 2017, les trois principaux obstacles auxquels font face les Autochtones qui vivent hors réserve pour trouver un emploi étaient la pénurie d'emplois disponibles, le manque d'expérience de travail et le manque d'études ou de formation. L'Enquête régionale sur la santé des chefs de l'Ontario de 2019 a révélé que 20 % des répondants ont dit ne pas chercher de travail à l'heure actuelle en raison de leur état de santé déficient ou d'une incapacité.

Logement

En moyenne, l'Ontario a consacré environ 29 millions de dollars par année à des programmes de logement des Autochtones hors réserve au cours des 5 dernières années. Le gouvernement fédéral est responsable du logement des Premières Nations sur les terres des réserves. Les Autochtones qui vivent hors réserve étaient plus de deux fois plus susceptibles que les non-Autochtones de déclarer vivre dans des logements qui requièrent des réparations majeures.

4.2 Absence d'approche coordonnée au regard des politiques, des programmes et des services relatifs aux Autochtones

Le ministère des Affaires autochtones a été constitué en 2007 à la suite de l'enquête Ipperwash. Celle-ci a recommandé que la province crée un ministère distinct doté de ses propres pouvoirs et d'un mandat clair pour veiller à ce que les enjeux autochtones reçoivent la priorité et l'orientation qu'ils méritent. Contrairement aux ministères responsables des affaires autochtones en Colombie-Britannique et au Manitoba, qui ont le mandat clair de fournir une orientation afin de mettre de l'avant une vision pangouvernementale de la réconciliation, le Ministère n'est pas investi d'un mandat qui lui confère le pouvoir de diriger l'élaboration de politiques, de programmes et de services relatifs aux Autochtones. Le Ministère affirme sur sa page Web publique que son rôle consiste uniquement à « promouvoir la collaboration et la coordination entre les ministères ».

La Saskatchewan dispose également d'une loi qui décrit les pouvoirs du ministre responsable des Affaires autochtones d'établir des programmes et des politiques de développement social et économique pour les peuples autochtones et de formuler des recommandations concernant les affaires autochtones. Le travail du Ministère,

contrairement à celui de la Saskatchewan, n'est pas régi par une loi semblable en Ontario. Tel que mentionné précédemment, le Ministère a été constitué par décret.

En 2016, le Ministère a élaboré une stratégie ayant pour but d'harmoniser les efforts qui visaient à améliorer les résultats sociaux et économiques des Autochtones entre les ministères de l'Ontario. Toutefois, notre audit a permis de constater que chaque ministère conçoit et met en oeuvre de façon indépendante ses propres initiatives de politique autochtone en fonction de ses propres priorités. Dans ses plans et résultats annuels publiés en 2018-2019, le Ministère a souligné que même s'il avait appuyé des stratégies d'autres ministères et de partenaires autochtones, il n'avait pas dirigé l'élaboration de politiques dans les domaines du développement économique, de la santé (autre que la santé mentale et les dépendances) ou des services communautaires et sociaux.

L'approche décentralisée de la province en matière d'affaires autochtones a suscité de la confusion et accru les demandes de ressources dans les collectivités autochtones. Des représentants des collectivités et des organismes autochtones ont soulevé des préoccupations au sujet du manque de coordination entre les ministères provinciaux et au sein de ceux-ci. Par exemple, ils ont formulé les préoccupations suivantes :

- Le ministère des Affaires autochtones n'a pas de liens avec les autres ministères provinciaux. Par exemple, le Ministère n'a pas été en mesure de transmettre les préoccupations des collectivités au ministère des Aînés et de l'Accessibilité, au ministère de l'Éducation ou au ministère de la Santé, ni d'organiser des réunions avec ces ministères. Les collectivités étaient laissées à elles-mêmes pour organiser ces réunions, parfois sans succès.
- D'autres ministères ignorent le rôle du ministère des Affaires autochtones et la façon de le faire participer aux discussions. Une collectivité a dit que, par le passé, d'autres ministères auraient eu des conversations avec

le ministère des Affaires autochtones ou y auraient participé. Cependant, la collectivité a déclaré que ce n'est plus le cas depuis 2018.

- Le manque de coordination entre les ministères ne permet pas d'offrir des programmes et des services qui pourraient mieux répondre aux besoins particuliers d'une collectivité. Par exemple, une collectivité a eu de la difficulté à trouver un programme qui permettrait de régler les problèmes de toxicomanie qui y sont vécus. Aucun des programmes offerts ne pouvait répondre aux besoins de la collectivité. Celle-ci devait plutôt présenter une demande à de nombreux programmes ministériels dont la durée et les exigences en matière de rapports différaient, et rassembler les fonds pour répondre au besoin.
- Les ministères ne se coordonnent pas les uns avec les autres lorsqu'ils demandent aux fournisseurs de services communautaires des renseignements sur les programmes et services autochtones. Par conséquent, les collectivités autochtones et d'autres fournisseurs de services soumettent des rapports produits manuellement en double à divers ministères. Des renseignements et des documents de base sur l'inscription sont requis pour chaque demande de programme. Les ententes de financement diffèrent également d'un programme à l'autre, ce qui nécessite un examen juridique distinct. Entre les programmes, il règne également une certaine confusion au sujet des exigences en matière de rapports. Par exemple, la définition de ce qui est considéré comme une dépense admissible varie d'un programme à l'autre. Ces types de problèmes créent un fardeau administratif additionnel pour les fournisseurs de services autochtones qui ont des ressources limitées.

À l'opposé, des représentants des collectivités autochtones et des fournisseurs de services ont souligné que le Ministère avait assuré une

coordination efficace avec d'autres ministères pour fournir des soutiens d'urgence durant la pandémie de la COVID-19. Au cours de la pandémie, le Ministère a pu rencontrer des collectivités autochtones et des fournisseurs de services pour mieux comprendre leurs besoins, les communiquer aux ministères responsables et coordonner l'intervention du gouvernement. Les collectivités à qui nous avons parlé nous ont informés que cette approche de type « guichet unique » serait également utile en dehors des urgences.

Le 27 avril 2020, la province a annoncé un investissement de plus de 37 millions de dollars pour appuyer les efforts de planification, de prévention et d'atténuation des éclosions afin d'assurer la santé et le bien-être des peuples et des collectivités autochtones. Le financement vise à répondre aux besoins uniques des Premières Nations, des Métis et des Inuits et de leurs familles partout dans la province. Il comprend :

- 16,4 millions de dollars du ministère des Affaires autochtones pour fournir des fonds d'urgence pour la nourriture, les articles ménagers, les fournitures essentielles, le transport, le soutien et les soins, les installations d'auto-isollement dans les collectivités éloignées et du Nord, ainsi que la prévention et la sensibilisation;
- 10 millions de dollars du ministère des Services à l'enfance et des Services sociaux et communautaires pour aider les collectivités autochtones et les sociétés d'aide à l'enfance à répondre aux besoins de protection des enfants vulnérables et de leurs familles pendant l'éclosion;
- 7,4 millions de dollars du ministère des Affaires municipales et du Logement pour aider les fournisseurs de services sociaux, les organismes de bienfaisance et les organismes sans but lucratif à offrir des services de logement essentiels aux Autochtones qui vivent hors réserve;
- 4 millions de dollars du ministère des Transports pour assurer le maintien des

services dans les aéroports éloignés et nordiques, ce qui permettra de continuer à fournir des biens et services essentiels aux collectivités isolées.

RECOMMANDATION 1

Pour orienter les initiatives du gouvernement qui visent à améliorer les résultats sociaux et économiques des Autochtones, le ministère des Affaires autochtones devrait collaborer avec le gouvernement pour étudier la possibilité de mettre à jour son mandat afin de lui permettre de diriger les affaires autochtones en Ontario et de veiller à ce que l'élaboration ainsi que la mise en oeuvre des politiques, des programmes et des services relatifs aux Autochtones soient coordonnées à l'échelle de la province.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le ministère des Affaires autochtones collaborera avec le gouvernement pour donner suite à la recommandation formulée par la vérificatrice générale de l'Ontario. Le ministère des Affaires autochtones est disposé à remplir un rôle plus centralisé afin d'assurer la coordination des politiques, des programmes et des services relatifs aux Autochtones dans l'ensemble du gouvernement. Il collaborera avec d'autres ministères pour déterminer la meilleure façon de procéder. Cela nécessitera des changements opérationnels au sein du Ministère ainsi qu'un large soutien à l'intérieur du gouvernement à l'égard de réorganisations éventuelles pouvant toucher plusieurs ministères. Le Ministère collaborera avec le Bureau du Conseil des ministres pour trouver des moyens de réaliser des gains d'efficience et de mettre en oeuvre des processus qui lui permettent de participer plus fréquemment – et plus tôt durant le processus – à l'élaboration des politiques et des programmes ainsi qu'à la prise de décisions.

4.3 La province ne mesure pas régulièrement les résultats sociaux et économiques des Autochtones et ne fait pas périodiquement rapport à ce sujet

Ni le ministère des Affaires autochtones ni aucun autre ministère ne surveille, n'évalue l'efficacité des efforts stratégiques et des initiatives financées par le gouvernement pour améliorer les résultats des peuples autochtones, ni n'en fait rapport. À l'aide de ces renseignements et de cette analyse, le gouvernement serait probablement plus efficace dans la mise en oeuvre d'une approche pangouvernementale des affaires autochtones en rajustant les programmes actuels ou en en créant de nouveaux pour les harmoniser avec les besoins des peuples autochtones et de leurs collectivités. Le gouvernement fédéral, la Colombie-Britannique et l'Alberta rendent compte publiquement des objectifs et des mesures de rendement du gouvernement liés aux peuples autochtones. Par exemple :

- Il incombe au gouvernement fédéral de veiller à ce que les peuples autochtones disposent d'une infrastructure fiable et durable. Les indicateurs mesurés et rendus publics comprennent le pourcentage de logements des Premières Nations jugés adéquats, le pourcentage d'écoles des Premières Nations dont l'état est jugé bon ou nouveau, et le nombre d'avis à long terme concernant la qualité de l'eau potable. En outre, des indicateurs de programmes connexes sont également présentés.
- La Colombie-Britannique mesure les résultats sociaux et économiques des peuples autochtones et en fait rapport annuellement. Le plan de services annuel de la province pour le ministère des Relations avec les Autochtones et de la Réconciliation décrit comment il continuera de suivre les progrès réalisés par rapport aux engagements clés et aux autres priorités émergentes.

- L'Alberta mesure également le bien-être social et économique des peuples autochtones de l'Alberta et en fait rapport annuellement. En outre, l'Alberta a publié un plan d'activités quadriennal (2019-2023) qui décrit le mandat et la structure du ministère provincial responsable des affaires autochtones, les résultats souhaités, les mesures du rendement, les cibles et l'information financière.

En 2015, la Commission de vérité et réconciliation (la Commission) a recommandé que tous les ordres de gouvernement publient des rapports annuels sur les principaux indicateurs sociaux et économiques, y compris les changements dans les résultats définis des peuples autochtones. Par exemple, le nombre d'enfants autochtones pris en charge par rapport aux enfants non autochtones; le financement comparatif de l'éducation des Premières Nations dans les réserves et hors réserve; et un certain nombre d'indicateurs de la santé, y compris la mortalité infantile, l'espérance de vie, le taux de suicide, la prévalence de la santé mentale et des maladies chroniques, et la disponibilité des services de santé.

En réponse à la Commission, le gouvernement provincial s'est engagé à rendre compte publiquement des progrès des initiatives autochtones dans les domaines de la santé, de l'emploi, de l'éducation et de la justice. En 2016, le ministère des Affaires autochtones a créé un rapport interne sur les données sociales, économiques et sur la santé des Autochtones provenant de sources externes, comme le Recensement de 2006, ainsi que des données d'autres ministères. Le Ministère a toutefois indiqué que ce rapport ne devait jamais être rendu public et qu'il n'avait pas été produit en réponse à la recommandation de la Commission. En 2018, le Ministère a mis ces données à jour et a produit un deuxième rapport dans l'intention de le rendre public. Bien que le Ministère ait communiqué les deux rapports d'étape à d'autres ministères pour mieux éclairer les décisions relatives aux

programmes et au financement, il n'a pas obtenu l'approbation du gouvernement actuel pour publier le rapport de 2018.

RECOMMANDATION 2

Pour que les programmes et services fournis par la province produisent les résultats souhaités et soient transparents pour le public, le ministère des Affaires autochtones devrait :

- mesurer l'efficacité de la province à améliorer les principaux résultats sociaux et économiques des peuples autochtones et en rendre compte publiquement;
- fournir des directives aux autres ministères sur l'ajustement et le réaligement des programmes et des soutiens afin de mieux répondre aux besoins et aux priorités des peuples autochtones.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le ministère des Affaires autochtones accepte la recommandation de la vérificatrice générale de l'Ontario. Il évaluera la manière d'accroître l'échange de renseignements sur les programmes et services de la province et sur la manière dont ces programmes et services améliorent le bien-être des Autochtones, ce que l'on mesurera en fonction de l'atteinte de résultats sociaux et économiques précis pour les peuples autochtones. Dans le cadre de cet effort, le Ministère collaborera avec des partenaires et des tiers, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur du gouvernement, pour s'assurer que les bonnes données sont recueillies et communiquées en temps opportun afin d'évaluer les progrès réalisés dans l'atteinte des résultats. Le Ministère convient que les rapports publics offrent au gouvernement de l'Ontario l'occasion d'accroître la sensibilisation du public aux enjeux autochtones dans la province. Le Ministère s'est engagé à fournir une orientation aux ministères, et il procédera à une mobilisation active pour les aider à ajuster et

à réorienter les programmes et les mesures de soutien dans l'ensemble du gouvernement de l'Ontario afin de mieux donner suite aux besoins et aux priorités des peuples autochtones.

Le ministère examinera les possibilités de reproduire l'approche de guichet unique adoptée pendant la pandémie de COVID-19.

4.4 On ne procède pas à un suivi centralisé ou à la consignation centralisée de renseignements à l'égard des programmes et services destinés aux peuples autochtones

Ni le ministère des Affaires autochtones ni aucun autre ministère ou organisme provincial n'est au courant de tous les programmes et services provinciaux destinés aux peuples autochtones en Ontario. La coordination efficace des programmes et services, dont il est question à la **section 4.2**, ne peut être effectuée sans une connaissance centralisée de tous les programmes et services autochtones du gouvernement. De plus, certains des représentants autochtones à qui nous avons parlé ont soulevé des préoccupations au sujet du manque de transparence des types de programmes et de services offerts par le gouvernement de l'Ontario. Non seulement les mesures prises par le gouvernement pour remédier à bon nombre des disparités sanitaires, sociales et économiques entre les peuples autochtones, les collectivités et les organisations autochtones qui fournissent des services aux peuples autochtones ne sont pas claires, mais les organismes concernés ne sont pas toujours au courant des programmes disponibles.

Le ministère des Affaires autochtones maintient un site Web public sur les programmes et services offerts aux peuples autochtones. Cependant, au moment de notre audit, les renseignements affichés sur le site Web étaient périmés et incomplets. Le site Web contenait des renseignements sur seulement 11 des 140 programmes autochtones offerts. Un organisme qui offre des services aux

peuples autochtones nous a parlé d'un programme d'éducation pour lequel il a appris qu'il pouvait présenter une demande seulement parce qu'il avait communiqué directement avec le ministère de l'Éducation pour obtenir une liste de ses programmes.

Nous avons demandé au Ministère de fournir une liste de tous les programmes autochtones en Ontario. Cette liste ne comprenait que 30 des 140 programmes en 2019-2020, qui ne représentaient que 351 millions de dollars du total de 1,1 milliard de dollars en dépenses consacrées aux Autochtones en Ontario. Pour dresser un inventaire complet de tous les programmes et services autochtones de la province (voir l'**annexe 7**), nous avons dû communiquer séparément avec le Secrétariat du Conseil du Trésor et chaque ministère afin d'obtenir des renseignements. Comme ce renseignement n'avait jamais été compilé auparavant, certains ministères ont mis jusqu'à six mois pour dresser à l'intention de notre Bureau une liste de renseignements sur leurs programmes et leur financement pour la période allant de 2014-2015 à 2019-2020.

Par comparaison, le gouvernement fédéral tient une base de données publique sur les programmes et services autochtones offerts par tous les ministères, y compris les dépenses consacrées aux programmes et les transferts fédéraux aux provinces. En outre, des rapports sur les indicateurs de rendement cadrent avec les responsabilités de base des programmes.

RECOMMANDATION 3

Pour permettre au gouvernement et au public de mieux comprendre les programmes et services offerts aux Autochtones qui peuvent servir à la prise de décisions et à la communication publique, le ministère des Affaires autochtones devrait :

- dresser et tenir à jour une liste de tous les programmes et soutiens autochtones

offerts par la province, et rendre cette liste accessible sur son site Web;

- mettre la liste à jour chaque année.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère apprécie à sa juste valeur le travail accompli par la vérificatrice générale en vue de compiler les programmes adaptés aux peuples autochtones de l'Ontario. Le Ministère s'engage à mettre à jour son site Web externe pour y inclure la liste de tous les programmes pertinents. Il s'engage aussi à tirer parti de ses relations avec d'autres ministères afin d'établir cette liste, de la mettre à jour chaque année et d'y incorporer les coordonnées de personnes-ressources pour obtenir des renseignements sur les programmes.

4.5 Les peuples et les collectivités autochtones ne participent pas systématiquement à l'élaboration des programmes, des services et des politiques du gouvernement qui les touchent

La mobilisation désigne la participation à des discussions avec les peuples et les collectivités autochtones au sujet des politiques ou des programmes gouvernementaux qui les touchent. Contrairement à la consultation, il n'existe pas d'obligation légale pour ce type de mobilisation. Toutefois, celui-ci est considéré comme une pratique exemplaire, car il aide à faire en sorte que les ministères disposent des renseignements et des partenariats clés nécessaires pour élaborer des programmes et des services qui répondent plus efficacement aux besoins des collectivités autochtones d'une manière culturellement sûre et appropriée. En 2015, la Commission de vérité et réconciliation a demandé à tous les gouvernements d'adopter et de mettre en oeuvre intégralement la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones (une résolution non

contraignante adoptée par les Nations Unies qui préconise la protection et la promotion des droits des peuples autochtones), ce qui comprend mobiliser les peuples autochtones dans l'élaboration et la détermination de programmes et de politiques en matière de santé, de logement et d'autres politiques et programmes sociaux et économiques qui les touchent.

Le ministère des Affaires autochtones, qui est chargé de fournir des conseils à d'autres ministères sur la mobilisation, ne mobilise pas toujours les peuples autochtones. Par exemple, le Ministère n'a pas mobilisé les peuples autochtones en 2016 lorsqu'il a élaboré une stratégie pour décrire l'approche du gouvernement en matière d'affaires autochtones. De plus, le Ministère n'avait pas mobilisé les collectivités autochtones en 2019 lorsqu'il a élaboré un guide sur la mobilisation des peuples autochtones à l'intention d'autres ministères.

D'autres ministères ne mobilisaient pas toujours les peuples autochtones lorsqu'ils ont élaboré des programmes et des services pour répondre à leurs besoins. Lors de notre examen d'un échantillon de programmes et de services destinés aux Autochtones, nous avons constaté que les ministères n'avaient pas mobilisé les collectivités et les organismes autochtones dans le cas de 2 des 18 programmes élaborés au cours des 5 dernières années. Dans 8 des 16 programmes pour lesquels les ministères ont indiqué avoir mobilisé des collectivités autochtones, il y avait peu de documentation sur le nombre de collectivités et d'organismes autochtones désignés comme participants. Dans 4 des 16 programmes, les ministères n'étaient pas en mesure de fournir de la documentation démontrant les points de vue recueillis lors de la mobilisation des collectivités ou des organisations. Le manque de mobilisation réduit l'efficacité et la participation aux programmes et services destinés aux peuples autochtones. Par exemple :

- Les peuples autochtones n'ont pas participé à l'élaboration de la *Loi de 2019 sur les soins*

de santé pour la population par Santé Ontario et les équipes Santé Ontario. Par conséquent, les fournisseurs de services autochtones ont affirmé que les soins culturellement appropriés et sécuritaires pour les peuples autochtones en Ontario sont insuffisants. Plus précisément, les initiatives provinciales en matière de santé n'ont pas créé un environnement inclusif qui intègre des méthodes de guérison traditionnelles ou des traducteurs pour faciliter la communication et la compréhension entre les fournisseurs de soins de santé et les patients autochtones. Cela limite le confort des Autochtones sur le plan de l'accès aux services de santé. Le ministère de la Santé nous a informés qu'il avait commencé à mobiliser les peuples autochtones pour combler cette lacune en 2019-2020.

- Dans l'un des programmes que nous avons examinés, soit celui des services de médecins offerts par l'Autorité sanitaire de Weeneebayko de Moose Factory, en Ontario, nous avons constaté que le ministère de la Santé n'avait pas mené d'activités de mobilisation importantes au cours des cinq dernières années auprès des collectivités qui recevaient des services par l'entremise de l'Autorité. Comme il en est question plus loin à la **section 4.8**, la quantité de services fournis à ces collectivités a diminué considérablement depuis 2016-2017. De plus, un examen clinique de l'Autorité mené en 2017 par le ministère de la Santé a révélé que certains services de santé à faible participation n'étaient probablement pas accessibles aux patients parce qu'ils n'étaient pas adaptés à leur culture. En outre, les patients n'avaient pas de relations de confiance avec les fournisseurs de soins de santé.

RECOMMANDATION 4

Pour améliorer l'efficacité des programmes, politiques et services du gouvernement destinés aux peuples autochtones, le ministère des Affaires autochtones devrait :

- mobiliser les peuples autochtones au sujet de leurs besoins avant ou pendant l'élaboration de ses programmes, services et politiques, ainsi que de son approche pangouvernementale des affaires autochtones;
- travailler de concert avec d'autres ministères afin qu'ils collaborent avec les peuples autochtones lorsqu'ils élaborent des politiques, des programmes et des services pertinents.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le ministère des Affaires autochtones souscrit à la recommandation de la vérificatrice générale de l'Ontario. Il entend prévoir suffisamment de temps dans le cadre des processus de planification pour mobiliser les partenaires autochtones et fournir des conseils en conséquence, sauf dans les cas les plus urgents (par exemple l'établissement de politiques entourant le financement d'urgence lié à la COVID-19 pour les entreprises autochtones). Le Ministère élaborera un outil de suivi de l'ensemble des politiques, des programmes et des services ainsi que du niveau de mobilisation atteint, ou des raisons pour lesquelles il n'y a pas eu de mobilisation, le cas échéant. Il collaborera avec les autres ministères pour élaborer de la formation, des directives, des conseils et d'autres mesures de soutien afin que les ministères disposent des outils nécessaires pour favoriser une mobilisation bien réelle des partenaires autochtones.

4.6 L'absence de services à large bande limite les avantages associés au commerce électronique, à la cybersanté et à l'apprentissage en ligne dans les collectivités autochtones

Les collectivités autochtones avec lesquelles nous avons discuté ont soulevé des préoccupations au sujet du manque d'accès aux services à large bande, ce qui limite les progrès sociaux et économiques. Cette situation a eu une incidence particulièrement importante pendant l'isolement en réponse à la pandémie de COVID-19. Une collectivité nous a informés qu'elle avait des enfants qui n'avaient pas accès à Internet haute vitesse et qui n'étaient pas en mesure de participer à l'enseignement à domicile. Outre l'isolement de COVID-19, l'absence d'accès à Internet a empêché les étudiants de faire leurs devoirs ou d'accéder aux programmes postsecondaires offerts en ligne. Une autre collectivité nous a informés qu'elle n'a pas accès à Télésanté Ontario parce qu'elle n'a pas de service à large bande, mais qu'une autre collectivité située à environ 25 kilomètres de chez elle y a accès.

Un meilleur accès à Internet dans les collectivités autochtones peut améliorer les résultats sociaux et économiques des Autochtones en :

- permettant aux membres de la collectivité de participer au commerce électronique et aux emplois qui peuvent être exécutés à distance;
- améliorant les résultats en matière de santé grâce à l'accès aux services provinciaux de cybersanté;
- améliorant les résultats scolaires en permettant l'accès à l'apprentissage à distance et à d'autres soutiens et possibilités en matière d'éducation.

En 2016, le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes (CRTC) a déclaré que l'Internet à large bande constituait un service de télécommunications de base et a fixé de nouvelles cibles pour les fournisseurs de services Internet : des vitesses de téléchargement

d'au moins 50 mégabits par seconde (Mbps) et des vitesses de téléversement d'au moins 10 Mbps. Les grandes entreprises de télécommunications offrent des vitesses à large bande à ce niveau ciblé pour un usage modéré qui permet aux clients de participer à des vidéoconférences et d'effectuer des activités générales comme l'envoi de courriels et la navigation sur le Web.

En 2017, le gouvernement de l'Ontario a engagé près de 530 millions de dollars pour des investissements dans l'infrastructure à large bande dans les collectivités rurales, y compris les collectivités autochtones partout en Ontario. Toutefois, en 2018, seulement 17 % des ménages des réserves des Premières Nations de l'Ontario avaient accès à des services Internet qui répondaient aux critères de vitesse de téléchargement de 50 Mbps et de 10 Mbps. En comparaison, 98,8 % de tous les ménages des populations urbaines moyennes et grandes de l'Ontario ont accès à Internet à la vitesse cible du CRTC. La disponibilité du service à la vitesse cible dans les réserves des Premières Nations était également inférieure à celle des autres régions rurales. En effet, 29,5 % de la population rurale de l'Ontario avait accès à ce niveau de service. En 2018, les ménages des réserves des Premières Nations du Nouveau-Brunswick et de la Colombie-Britannique avaient la plus grande disponibilité de services Internet à des vitesses de 50 Mbps ou plus (87,2 % et 69,1 %, respectivement).

Dans le budget de 2018 de l'Ontario, la province a annoncé qu'elle investirait 315 millions de dollars au cours des 5 prochaines années, en plus des 530 millions promis en 2017, pour élargir l'accès aux services à large bande dans les régions mal desservies, y compris certaines collectivités des Premières Nations. Le plan comprend un engagement de 150 millions de dollars pour un nouveau fonds pour les services à large bande afin de porter ces services à 220 000 foyers et entreprises mal desservis. Des fonds supplémentaires devraient être accordés

par des entreprises du secteur privé et d'autres ordres de gouvernement. Toutefois, le ministère de l'Infrastructure nous a informés qu'il n'y avait pas d'investissement ciblé pour les collectivités des Premières Nations et qu'il n'avait pas fait participer ces collectivités à l'élaboration du programme. En outre, le ministère de l'Infrastructure ignorait combien de collectivités des Premières Nations devaient être incluses dans l'engagement du gouvernement.

Dans le budget de 2019 du gouvernement du Canada, le gouvernement fédéral s'est engagé à verser 1,7 milliard de dollars pour appuyer les initiatives de connectivité. Des fonds supplémentaires seraient fournis pour le programme Brancher pour innover, qui vise à améliorer la capacité satellite pour couvrir les régions éloignées du pays. Le programme a permis de brancher plus de 900 collectivités rurales et éloignées, dont 190 collectivités autochtones. Au total, de 2016 à 2019, le gouvernement fédéral s'est engagé à investir jusqu'à 6 milliards de dollars pour relier tous les Canadiens. Les provinces, les territoires, les municipalités, les collectivités autochtones, les entreprises et d'autres intervenants peuvent soumettre des propositions de projets d'infrastructure qui fournissent un service Internet à large bande fixe et mobile sans fil aux Canadiens mal desservis. La stratégie du gouvernement fédéral vise à offrir la connectivité pour les téléchargements de 50 Mb/s et de 10 Mb/s à 90 % des Canadiens d'ici 2021, à 95 % des Canadiens d'ici 2026 et aux Canadiens les plus difficiles à joindre d'ici 2030.

RECOMMANDATION 5

Afin d'améliorer les résultats sociaux et économiques pour les peuples autochtones, le ministère des Affaires autochtones devrait collaborer avec le ministère de l'Infrastructure et le gouvernement du Canada pour que toutes les collectivités des Premières Nations aient accès à un service à large bande, l'objectif étant

de leur permettre de participer à des possibilités de commerce électronique, de cybersanté et d'apprentissage en ligne dans un délai clairement défini.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le ministère des Affaires autochtones accepte la recommandation de la vérificatrice générale de l'Ontario. Il collabore activement avec le ministère de l'Infrastructure, le ministère de l'Énergie, du Développement du Nord et des Mines, le ministère de l'Éducation et d'autres intervenants, ainsi qu'avec le gouvernement du Canada, pour accroître de façon dynamique la capacité dans les réserves et dans les collectivités du Nord afin de soutenir les services Internet à large bande.

Le Ministère collaborera avec ces partenaires à l'appui d'une stratégie de service à large bande qui répond aux besoins des collectivités et des organisations autochtones conformément aux engagements publics pris par le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes en vue de combler le fossé numérique à l'échelle du Canada.

4.7 Les ministères n'exercent pas une surveillance adéquate du financement fourni pour la prestation des programmes et services aux peuples autochtones

Les ministères n'ont pas mis en place de mesures de responsabilisation pour confirmer que le financement du programme est utilisé comme prévu. Des 18 programmes et services autochtones que nous avons examinés, seulement 2 étaient accompagnés des documents qui prouvent que les fonds étaient utilisés comme prévu. Cela limite la capacité des ministères de veiller à ce que leurs programmes et services fonctionnent comme prévu pour répondre aux besoins des peuples autochtones.

Nous avons examiné un échantillon de 18 programmes et services importants qui soutiennent les Autochtones, ce qui représente environ 33 % (soit 400 millions de dollars sur 1,2 milliard de dollars) des dépenses prévues au budget en 2019-2020 (voir l'annexe 7). La province transfère de l'argent aux collectivités autochtones et aux fournisseurs de services, ainsi qu'aux fournisseurs de services non autochtones, pour qu'ils offrent des programmes et des services aux Autochtones. Quatorze de ces programmes étaient offerts par des collectivités ou des organismes autochtones et les quatre autres, par d'autres organismes publics comme des conseils scolaires et des universités.

Nous avons examiné ces programmes pour déterminer s'ils comprenaient des ententes assorties de dispositions de responsabilisation claires et des processus afin que les fonds soient utilisés aux fins prévues. Tous ces programmes comportaient une disposition des ententes de programme permettant aux ministères de vérifier comment ces fonds étaient dépensés. Par exemple, les ministères pourraient demander des reçus ou des factures et auditer l'organisme qui a reçu les fonds. Cependant, les ministères avaient vérifié si les fonds étaient utilisés correctement pour seulement 2 des 18 programmes échantillonnés. Sans ce renseignement, les ministères ne pouvaient pas veiller à ce que les programmes fonctionnent comme prévu.

Pour 10 programmes destinés aux Autochtones de 6 ministères, nous avons examiné des dépenses particulières, comme les coûts des réunions d'adhésion et de la construction d'un établissement de soins de santé. Nous avons demandé aux ministères de nous fournir des documents indiquant que les fonds ont été dépensés comme prévu. Nous avons constaté que les ministères pouvaient justifier ces dépenses pour seulement deux programmes. Dans les autres cas, les ministères n'ont pu fournir une documentation suffisante à l'appui des dépenses réclamées. Par exemple, nous avons examiné les frais de

conférence d'un programme parce que le calcul des frais n'était pas clair dans le rapport soumis par la collectivité. Nous avons demandé au ministère des reçus et des factures à l'appui de cette dépense, mais il n'a pu fournir que des notes manuscrites du bénéficiaire du programme expliquant que les dépenses étaient des frais de déplacement, d'hébergement et de restauration. Aucune facture ni aucun reçu n'étaient accessibles. Le fait de demander aux ministères de vérifier la manière dont les fonds affectés aux programmes sont utilisés concourt à la responsabilisation à l'égard des fonds publics et permet de s'assurer que les Autochtones bénéficient des avantages attendus de ces programmes.

RECOMMANDATION 6

Pour que les programmes et services offerts par la province fonctionnent comme prévu, le ministère des Affaires autochtones devrait élaborer des lignes directrices à l'intention des autres ministères qui offrent des programmes et services aux Autochtones afin :

- de veiller à ce que les ententes relatives aux programmes et aux services prévoient des mesures de responsabilisation suffisantes pour que les fonds soient dépensés comme prévu;
- de veiller à ce que les ministères respectent les exigences énoncées dans les ententes.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le ministère des Affaires autochtones souscrit à la recommandation de la vérificatrice générale de l'Ontario. Les collectivités autochtones ont indiqué qu'elles n'étaient pas en mesure de satisfaire aux nombreuses exigences qui existent à l'échelle du gouvernement en matière de rapports administratifs : cela constituait le plus grand défi pour de nombreuses Premières Nations. Le Ministère comprend que les exigences redditionnelles sont importantes;

toutefois, il tient à ne pas alourdir le fardeau associé à la production de rapports.

Il va élaborer un résumé des principes directeurs en matière de paiements de transfert aux collectivités autochtones, en concordance avec les objectifs de la province en vue d'améliorer les résultats dans l'optique des peuples autochtones de l'Ontario. Le Ministère assurera une large diffusion de cette information d'ici un an, et il adaptera ses programmes en conséquence. Il encouragera également d'autres ministères à se conformer aux politiques et directives pangouvernementales comme la Directive sur l'obligation de rendre compte en matière de paiements de transfert, la Politique opérationnelle en matière de paiements de transfert et la Politique sur la gestion financière des paiements de transfert, qui énoncent des mesures redditionnelles pour s'assurer que le financement affecté aux programmes est utilisé comme prévu.

Le Ministère n'a pas le pouvoir d'appliquer des mesures de responsabilisation ayant trait à la gestion des ententes de paiements de transfert dans d'autres ministères, ni d'ordonner ou d'exiger que d'autres ministères se conforment à de telles mesures.

4.8 Les ministères ne s'assurent pas que les programmes et services produisent les résultats escomptés

Les ministères n'ont pas mis en place de mesures du rendement adéquates pour que les programmes et services destinés aux Autochtones atteignent efficacement les résultats souhaités. Nous avons constaté que 12 des 18 programmes échantillonnés ne comportaient pas de mesures du rendement. Parmi les six programmes qui disposaient de mesures du rendement, la moitié ne pouvait jauger l'efficacité parce que les mesures des résultats n'étaient pas raisonnables, que des cibles n'avaient pas été établies pour évaluer les progrès, ou que les

mesures du rendement n'étaient pas directement liées à l'objectif du programme. Cela limite la capacité des ministères de veiller à ce que les programmes et services répondent aux objectifs du gouvernement et aux besoins des collectivités autochtones.

Quatre des six programmes assortis de mesures du rendement avaient permis de réaliser des améliorations, un programme n'avait pas existé assez longtemps pour qu'il soit possible d'évaluer une tendance, et un programme – le programme pour le Grand Nord du ministère des Richesses naturelles et des Forêts – n'avait fait aucun progrès. L'objectif du programme pour le Grand Nord consiste à collaborer avec les collectivités des Premières Nations pour créer des plans d'utilisation des terres dans les régions du Nord dans lesquelles les collectivités possèdent des droits ancestraux et issus de traités. Ces plans d'utilisation des terres déterminent les terres qui seront protégées pour exercer des activités comme la chasse et celles qui seront mises à la disposition d'activités d'aménagement comme l'exploitation minière ou forestière. L'élaboration de ces plans d'utilisation des terres permet aux collectivités des Premières Nations d'exercer une plus grande influence sur l'avenir de leurs terres traditionnelles. De façon générale, s'il n'y a pas de plan d'utilisation des terres, il ne peut y avoir d'aménagement des terres. Bien que l'objectif fixé pour ce programme soit de disposer d'un plan d'utilisation englobant 100 % des terres dans le Grand Nord, le Ministère n'avait élaboré des plans que pour 6,7 % des terres de cette région au moment de notre audit. Bien que le pourcentage de terres ayant des plans élaborés n'ait pas changé depuis 2011, le ministère des Richesses naturelles et des Forêts n'a pas modifié son objectif ni fixé de date pour l'atteindre.

Les 12 programmes qui ne disposaient pas de mesures du rendement avaient plutôt des paramètres de service pour mesurer les extrants, comme le nombre de clients servis. Nous avons constaté que deux programmes affichaient une diminution des services. Plus précisément, nous

avons examiné la Weeneebayko Health Authority, qui fournit des services médicaux à un hôpital du nord de l'Ontario à Moose Factory, ainsi qu'à cinq collectivités environnantes, dont quatre se trouvent dans des régions éloignées. Le programme comporte des objectifs quant au nombre de jours pendant lesquels les médecins doivent fournir des services dans la collectivité locale et dans les quatre collectivités éloignées. Le ministère de la Santé a fixé ces objectifs en 2006 et ne les a pas modifiés depuis. Nous avons examiné les données sur le programme de 2016-2017 à 2019-2020. Nous avons constaté que le nombre de jours pendant lesquels des services ont été fournis dans toutes les collectivités avait diminué de 29 % et que le nombre total de jours de service dans les collectivités éloignées avait baissé de 45 %. Le ministère de la Santé a indiqué qu'il n'avait pas effectué d'analyse pour déterminer les raisons de la diminution des services de santé dans ces collectivités. Il a cependant ajouté que la diminution des jours de service était fort probablement attribuable au roulement élevé des médecins et à la difficulté de recruter des médecins.

Un examen clinique de la Weeneebayko Health Authority effectué en 2017 par un inspecteur nommé par le ministère de la Santé a révélé que le manque de services médicaux fournis dans la collectivité avait entraîné une détérioration des résultats pour la santé des résidents locaux, une augmentation des coûts de transport des patients vers d'autres régions pour obtenir des services de santé et un manque de capacité à fournir des services de gestion des maladies chroniques. Le rapport a également révélé que le nombre actuel de médecins ne suffisait pas pour répondre à la demande, car seulement 2 médecins étaient affectés à la prestation de services de santé communautaires pour une population de 12 000 personnes. Le rapport recommandait que le Ministère et l'autorité déterminent le nombre de médecins nécessaires pour fournir des services de soins de santé dans leur zone de services, en comparaison avec d'autres régions non urbaines de

la province. En réponse à cet examen, le Ministère a augmenté le nombre de postes de médecins de six équivalents temps plein en novembre 2018, mais ces postes additionnels n'avaient pas encore été dotés au moment de notre audit.

En ce qui concerne les programmes de garde d'enfants et de services à l'enfance et à la famille dans les réserves, nous avons constaté que la principale mesure de service, soit le nombre d'enfants inscrits, avait diminué de 34 % chez tous les fournisseurs de services entre 2015-2016 et 2018-2019. Le ministère de l'Éducation, qui est chargé de surveiller ce programme, n'a pas été en mesure de fournir d'analyse sur cette tendance. Il nous a dit que les écarts annuels dans les services étaient probablement attribuables à des retards dans la production de rapports sur le nombre d'enfants inscrits par les organismes autochtones de garde d'enfants.

RECOMMANDATION 7

Pour que les programmes et services aux Autochtones offerts par la province fonctionnent comme prévu et produisent les résultats souhaités, le ministère des Affaires autochtones devrait élaborer des lignes directrices à l'intention des autres ministères qui offrent ces programmes et services pour s'assurer que ceux-ci :

- comprennent des mesures qui évaluent leur efficacité à atteindre les résultats souhaités;
- utilisent les renseignements pour ajuster les programmes au besoin.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le ministère des Affaires autochtones souscrit à cette recommandation. Au cours des trois prochaines années, le Ministère collaborera avec le Secrétariat du Conseil du Trésor pour encourager d'autres ministères à assurer l'évaluation de l'efficacité et de l'efficience de leurs programmes, du degré global d'optimisation des ressources et de la

concordance avec les grandes priorités du gouvernement et les résultats attendus des programmes et des services dans l'optique des Autochtones de l'Ontario. Il communiquera avec tous les autres ministères pour tirer parti d'activités et de processus panorganisationnels, comme les examens des programmes ainsi que la collecte de données et la présentation de rapports sur des indicateurs de rendement, de manière à déterminer les possibilités de rationalisation, de transformation, d'accroissement de l'efficacité et d'amélioration des résultats, et à apporter les ajustements requis aux programmes ministériels au cours des trois prochaines années.

4.9 L'incertitude et les retards entourant le financement limitent l'efficacité de certains programmes et services destinés aux Autochtones

Les collectivités autochtones et les fournisseurs de services ne peuvent planifier à long terme ou maintenir en poste efficacement le personnel parce que de nombreux programmes et services gouvernementaux ne garantissent pas un financement pendant plus d'un an. La nécessité de présenter chaque année une nouvelle demande concernant ces programmes impose également des exigences supplémentaires sur le plan des ressources de la collectivité, et les retards dans l'approbation peuvent limiter l'efficacité du financement en nécessitant des dépenses importantes en peu de temps.

Dans notre échantillon de 18 programmes et services, 14 constituaient des programmes de paiements de transfert à des collectivités ou organisations autochtones. Nous avons constaté que pour 2 de ces 14 programmes, les bénéficiaires du financement devaient présenter une nouvelle demande chaque année, même si bon nombre d'entre eux continuaient d'obtenir ces fonds année après année. Par exemple, un bénéficiaire

autochtone avait obtenu du financement pour le programme du Grand Nord du ministère des Richesses naturelles et des Forêts pendant 12 années consécutives. Toutefois, il a dû présenter une nouvelle demande chaque année pour recevoir ces fonds. Certains ministères avaient établi des contrats et des processus de production de rapports plus souples pour d'autres programmes. Deux des ententes que nous avons examinées portaient sur des programmes financés pendant deux ans et trois ans respectivement. Elles établissaient des processus de financement et de rapport sécurisés pour toute la durée du programme. Les 10 autres contrats que nous avons étudiés étaient des contrats à tacite reconduction annuelle. Ils comportaient une modification décrivant les changements annuels aux niveaux de service ou le financement ponctuel additionnel. Par exemple, le ministère des Services à l'enfance et des Services sociaux et communautaires a constitué récemment un mécanisme qui permet aux fournisseurs de services autochtones de présenter des demandes à de multiples programmes de bien-être de l'enfance en vertu d'un seul contrat à tacite reconduction. Cela réduit le fardeau administratif du fournisseur de services en lui permettant de présenter des rapports annuels sur ces programmes dans deux rapports consolidés. Après la signature du contrat initial, le fournisseur de services n'avait pas à présenter une nouvelle demande l'année suivante. De plus, le budget indiquait les dates auxquelles le fournisseur serait payé.

Les collectivités autochtones et les fournisseurs de services à qui nous avons parlé ont dit craindre qu'ils aient de la difficulté à maintenir en poste du personnel qualifié parce que les emplois ne pouvaient être garantis. Par exemple, une collectivité à laquelle nous nous sommes adressés a dit qu'elle éprouvait de la difficulté à faire venir des pourvoyeurs de soins de santé mentale dans sa collectivité du Nord parce que le financement n'était pas garanti au-delà d'un an.

Les ministères peuvent également prendre beaucoup de temps pour fournir du financement

aux collectivités autochtones ou aux fournisseurs de services, ce qui laisse peu de temps pour dépenser les fonds. Les ministères ont mis plus de 3 mois à respecter la durée du contrat d'un programme pour transférer des fonds aux bénéficiaires dans 3 des 14 programmes de paiements de transfert autochtones que nous avons échantillonnés. Cela limite encore plus l'efficacité des programmes. Par exemple, une collectivité à laquelle nous nous sommes adressés a indiqué qu'elle avait rempli sa demande de participation au Programme de développement économique pour les Autochtones du ministère des Affaires autochtones au plus tard le 15 juillet 2019, mais qu'elle n'avait reçu de paiement de transfert qu'en janvier 2020. Il leur restait donc moins de 3 mois pour dépenser les fonds, ce qui devait être terminé d'ici le 31 mars 2020. Nous avons examiné les données relatives aux demandes de tous les bénéficiaires de ce programme. Nous avons alors constaté qu'il s'écoulait en moyenne près de six mois avant que le Ministère effectue le premier paiement une fois la demande remplie par le bénéficiaire. Il s'agissait toutefois d'une amélioration par rapport à 2018-2019, alors que le délai moyen de transfert du premier paiement était de plus de neuf mois.

Pour déterminer si ce problème était plus répandu dans les programmes de moindre ampleur, nous avons examiné un échantillon de 10 programmes additionnels dont les dépenses annuelles étaient inférieures à 10 millions de dollars. Nous avons alors constaté que dans quatre de ces programmes, les bénéficiaires devaient présenter une nouvelle demande chaque année. Dans 3 de ces programmes, il a fallu en moyenne 80 jours au Ministère pour approuver la demande, et 66 jours de plus pour fournir le financement. Dans le cas du quatrième programme, le Ministère n'a pas été en mesure de fournir les données nécessaires à l'analyse.

RECOMMANDATION 8

Le ministère des Affaires autochtones devrait aider les autres ministères :

- à élaborer des ententes de financement de programmes autochtones dans une perspective à long terme, s'il y a lieu;
- à approuver et transférer des fonds en vertu d'ententes avant le début de l'année de financement.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le ministère des Affaires autochtones souscrit à la recommandation. Il collaborera avec les autres ministères pour favoriser dans la mesure du possible l'élaboration d'ententes de financement pluriannuelles afin de faciliter le versement rapide des fonds en cours d'exercice. Toutefois, il n'a pas le pouvoir de donner des instructions à d'autres ministères ou d'approuver et de transférer des fonds avant le début de l'année de financement.

4.10 Le Ministère ne dispose pas de renseignements suffisants pour exercer une supervision adéquate des consultations menées par d'autres ministères

Le ministère des Affaires autochtones ne dispose pas de renseignements suffisants pour s'acquitter efficacement de son mandat de veiller à ce que la province respecte son obligation constitutionnelle de consulter les collectivités autochtones. Les consultations sont menées par différents ministères, et le Ministère n'obtient pas de renseignements sur ces consultations ni sur leur conformité aux exigences législatives.

Chaque ministère mène ses propres consultations et n'est pas tenu d'informer le ministère des Affaires autochtones de ses activités de consultation. Le Ministère n'aurait connaissance des consultations d'autres ministères ou de leur conformité à celles-ci que si le ministère consultant

en avait informé le ministère des Affaires autochtones ou avait sollicité des conseils ou du soutien. Le niveau de consultation des ministères dépend de leur évaluation de la validité des droits ancestraux et issus de traités ainsi que de leur compréhension des éventuelles répercussions négatives dans chaque cas. La consultation peut aller d'un avis sur une décision à venir à la collectivité touchée à l'exigence que la collectivité autochtone consente à ce que le gouvernement exécute la mesure envisagée.

Outre le ministère de l'Énergie, du Développement du Nord et des Mines, qui a mené 458 consultations en 2019-2020, aucun autre ministère n'a effectué le suivi du nombre de consultations réalisées et des personnes consultées. En 2018, le Ministère a mené un sondage ponctuel auprès des neuf ministères qui exécutent la majorité des consultations pour déterminer le nombre de consultations qu'ils avaient lancées. Selon les estimations du Ministère, 3 ministères effectuaient plus de 500 consultations par année, 2 entre 50 et 500 par année et les 4 autres, moins de 50 consultations par année.

En 2006, le gouvernement a mis au point un système permettant de faire le suivi des consultations menées par différents ministères. Le système comporte également des renseignements sur les traités existants, les affirmations des collectivités et l'interprétation par la province des collectivités à consulter dans une région donnée. Le développement du système a coûté 1,4 million de dollars, et il a fallu environ 2,5 millions de dollars pour le maintenir depuis 2012. Toutefois, l'utilisation de ce système n'est pas obligatoire et les ministères n'y ont pas systématiquement accès ni le mettent systématiquement à jour. Le nombre de personnes qui ont accédé au système a diminué de 34 % de 2016 à 2019. En outre, aucun ministère n'y avait ajouté de renseignements sur les consultations depuis 2015, y compris les consultations menées par le Ministère lui-même. Le Ministère nous a informés que le personnel affecté à la mise à jour de ces renseignements avait été affecté à d'autres

secteurs du gouvernement. Toutefois, le Ministère a continué de payer les frais annuels d'entretien du système afin que d'autres ministères puissent y accéder. Les personnes à qui nous avons parlé dans d'autres ministères ont mentionné que le système n'était pas convivial et que la saisie de l'information prenait beaucoup de temps.

Le Ministère procède actuellement à l'acquisition d'un nouveau système qui remplacera celui de 2006, et il estime que le nouveau système sera lancé en mars 2021. Au moment de notre audit, le Ministère estimait que le nouveau système coûterait environ 1,6 million de dollars, dont 775 000 \$ en coûts de développement ponctuels et environ 807 000 \$ en coûts de fonctionnement permanents au cours des 5 premières années. Bien que d'autres ministères aient participé à l'élaboration de ce nouveau système, son utilisation ne sera pas obligatoire. Les ministères que nous avons rencontrés ont mentionné qu'ils appuyaient l'élaboration d'un nouveau système, mais qu'ils doutaient de son utilisation adéquate. Ils étaient d'avis que tous les renseignements ne seraient pas entrés dans le système et, par conséquent, ne savaient pas si les renseignements seraient complets, exacts et pertinents pour leurs besoins.

RECOMMANDATION 9

Pour aider la province à se conformer à son obligation constitutionnelle de consulter les peuples autochtones et pour s'acquitter de son mandat consistant à s'assurer que la province respecte cette obligation, le ministère des Affaires autochtones devrait :

- collaborer avec d'autres ministères pour s'assurer qu'ils disposent de renseignements complets et exacts sur les consultations menées dans la province;
- exiger l'utilisation du système de suivi des consultations pour tous les ministères et établir le type de renseignement devant être saisi dans le système;

- examiner les consultations en fonction du risque pour s'assurer qu'elles répondent aux exigences de la province.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère s'engage à respecter son obligation constitutionnelle de tenir des consultations. Il s'engage également à collaborer avec les ministères à l'élaboration et à la mise en oeuvre d'un système exhaustif de gestion du savoir qui appuiera efficacement les consultations auprès des Autochtones et lui permettra de faire le suivi de l'information pour tous les ministères. Afin de s'assurer que les autres ministères utilisent ce système, le Ministère offrira sur une base continue de la formation et des services de soutien aux utilisateurs, et il mettra régulièrement à jour cet outil pour veiller à ce que des renseignements exacts et complets soient disponibles, notamment en communiquant régulièrement avec les ministères lorsque besoin est et en veillant à ce que les coûts du système soient partagés entre les ministères.

Le Ministère utilisera le système de gestion du savoir pour fournir des directives sur les consultations afin d'aider les ministères à s'assurer qu'ils satisfont aux exigences provinciales.

4.11 On ne dispose pas de ressources centralisées pour l'évaluation des affirmations relatives aux droits des Autochtones

L'obligation de consulter les collectivités autochtones repose sur des droits ancestraux et issus de traités établis et revendiqués. Lorsqu'une collectivité autochtone affirme posséder des droits ancestraux et issus de traités dans une région géographique donnée, la province doit déterminer l'étendue de la consultation requise en se fondant

sur ces affirmations. Bien que le ministère des Affaires autochtones rédige des lignes directrices en matière de consultation et donne de la formation et des conseils à d'autres ministères, ceux-ci ne disposent pas de processus uniformes pour évaluer la crédibilité et la force des affirmations des droits ancestraux et issus de traités. Cela peut donner lieu à des interprétations incohérentes des collectivités autochtones à consulter et de la façon de les consulter de façon significative.

À l'heure actuelle, le Groupe de travail sur les questions de consultation des Autochtones (constitué en 2012), composé de conseillers juridiques de plusieurs ministères, évalue les affirmations qui ne sont pas établies et fournit des conseils concernant la nécessité de tenir des consultations. Toutefois, les décisions ainsi prises n'ont pas été consignées dans le système d'information du Ministère aux fins des consultations. Cela peut engendrer de la confusion chez plusieurs ministères et entraîner un dédoublement du travail, ce qui limite les ressources d'autres ministères. Par exemple, le ministère des Richesses naturelles et des Forêts a relevé quatre affirmations difficiles qui lui ont été faites par des collectivités des Premières Nations à l'extérieur de la province et par des collectivités qui ne sont pas reconnues par le gouvernement fédéral en vertu de la *Loi sur les Indiens*. Ces collectivités ont fait valoir leurs droits dans différentes régions de l'Ontario et souhaitent être consultées au sujet d'initiatives comme les plans de gestion forestière. Toutefois, le groupe de travail avait déjà évalué la crédibilité de ces affirmations, de sorte que le ministère des Richesses naturelles et des Forêts avait inutilement effectué ce travail en double. Au moment de notre audit, le ministère des Richesses naturelles et des Forêts tentait toujours de déterminer si des consultations étaient requises concernant les droits ancestraux de trois de ces collectivités, même si le groupe de travail avait déjà déterminé qu'il n'était pas nécessaire de mener des consultations dans ces cas particuliers.

De plus, comme il est mentionné à la **section 4.10**, le système qui contient des renseignements historiques sur les affirmations des droits ancestraux et issus de traités faites par les collectivités autochtones n'est pas utilisé de façon uniforme par tous les ministères et n'a pas été mis à jour depuis 2015. Les ministères que nous avons interviewés et les procès-verbaux des réunions entre le Ministère et les collectivités autochtones et les intervenants de l'industrie que nous avons examinés ont soulevé des préoccupations au sujet de la connaissance et de l'interprétation incohérentes des affirmations. La Cour suprême a statué que la Couronne a l'obligation de consulter lorsqu'elle connaît un droit invoqué. Si un ministère est au courant d'une affirmation relative à des droits ancestraux ou issus de traités, un tribunal pourrait conclure que tout le gouvernement provincial était au courant. Par conséquent, si un autre ministère ignorait l'affirmation et omettait de tenir des consultations, cela pourrait signifier que la province ne s'acquitte pas de son obligation légale.

Les ministères interrogés ont indiqué qu'il serait utile qu'un ministère soit chargé de recevoir et d'interpréter les affirmations, et de fournir une orientation concernant les collectivités qu'il convient de consulter et la façon de le faire, en fonction de l'emplacement géographique des projets et des affirmations. En 2017, le ministère des Affaires autochtones a élaboré des options pour établir une unité centralisée à l'appui de l'évaluation des affirmations et pour élaborer un processus visant à rendre les décisions relatives aux affirmations plus transparentes grâce à la divulgation publique. Le Ministère a indiqué que les travaux n'avaient pas progressé au cours des deux dernières années en raison d'autres priorités gouvernementales. Toutefois, au moment de notre audit, le Ministère a dit qu'il avait recommencé à travailler sur cette initiative en mai 2020.

Certaines allégations selon lesquelles les consultations avec les communautés autochtones n'ont pas été gérées adéquatement par le passé ont donné lieu à des différends juridiques. Les

affaires civiles contre la province sont rares si l'on tient compte du nombre estimatif de consultations menées au cours d'une année. Quoi qu'il en soit, de janvier 2010 à octobre 2020, la Couronne a été saisie de 35 affaires où l'on alléguait que l'Ontario (et parfois d'autres ordres de gouvernement) n'avait pas consulté adéquatement une collectivité autochtone. Sur les 35 instances :

- trois ont conclu que l'Ontario ne consultait pas adéquatement les collectivités autochtones;
- sept ont fait l'objet d'un règlement hors cour, dont trois ont fait en sorte que le Ministère a assumé les coûts des litiges ou fourni du financement à la collectivité autochtone;
- neuf ont été rejetées;
- cinq ont été abandonnées, sont devenues inactives ou ont été retirées;
- les 11 autres sont toujours en cours.

Le défaut de consulter adéquatement les collectivités autochtones a également retardé le développement du secteur privé et les avantages économiques connexes. Par exemple, en 2018, la Cour supérieure de justice a conclu que le ministère du Développement du Nord et des Mines de l'époque ne s'était pas assuré adéquatement qu'une société minière avait consulté une collectivité des Premières Nations avant de délivrer un permis d'exploration pour la société en 2016. La Cour a statué que le permis d'exploration ne pouvait être appliqué tant que le ministère et la société minière n'avaient pas consulté adéquatement la collectivité des Premières Nations. Au moment de notre audit, le permis était toujours en suspens, le projet n'avait pas été entrepris et, selon le ministère de l'Énergie, du Développement du Nord et des Mines, la relation entre la collectivité des Premières Nations et le ministère était tendue. Dans un autre exemple, la Cour supérieure de justice a conclu que le ministère des Richesses naturelles et des Forêts n'avait pas consulté adéquatement une collectivité des Premières Nations avant d'approuver une licence pour une carrière de pierre calcaire en 2016. Le tribunal a décidé d'annuler le permis jusqu'à

ce qu'une consultation adéquate soit tenue. Au moment de notre audit, la société n'avait pas poursuivi ses efforts pour obtenir un permis.

RECOMMANDATION 10

Pour éviter les incohérences dans la manière dont les ministères se conforment à l'obligation de consulter de la province, le ministère des Affaires autochtones devrait :

- centraliser l'évaluation des affirmations des collectivités autochtones;
- fournir une orientation à tous les ministères sur la consultation fondée sur l'évaluation des affirmations formulées.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le ministère des Affaires autochtones reconnaît que l'évaluation des affirmations relatives aux droits ancestraux et issus de traités pose un certain nombre de défis.

Le Ministère a mené des discussions avec d'autres ministères et partenaires afin de fournir une orientation opérationnelle et stratégique dans le but d'accroître la cohérence de l'évaluation des affirmations. En outre, l'un des principaux objectifs de l'élaboration et de la mise en oeuvre du nouveau système de gestion du savoir (SGS) est d'appuyer les ministères en leur donnant accès à des ressources régulièrement mises à jour (données historiques, géographiques, juridiques, etc.) et qui sont nécessaires pour prendre en temps utile des décisions éclairées et transparentes à l'égard des consultations (par exemple qui consulter, quand, et comment). La solution centralisée reposant sur le SGS servira aussi à fournir des renseignements sur les processus d'évaluation et de consultation en cours à l'échelle de la province, pour faciliter la coordination interministérielle lorsque cela est requis.

4.12 Le processus des revendications territoriales prend beaucoup de temps, et il n'y a pas de mesures de responsabilisation pour déterminer la marche à suivre afin d'apporter des améliorations

Les revendications territoriales sont des affirmations faites par une Première Nation ou une autre collectivité autochtone selon lesquelles ses droits ancestraux ou issus de traités ont été violés. Ce sont des questions juridiques qui pourraient être tranchées par les tribunaux ou réglées au moyen de négociations. Chaque revendication territoriale comporte des affirmations de droits uniques et des violations perçues à négocier.

Dans le cadre d'un processus de revendications territoriales, le Ministère examine et évalue la validité de la revendication reçue, négocie un règlement avec la collectivité autochtone si la revendication est acceptée et coordonne la mise en oeuvre de l'entente. Il peut s'agir d'une compensation financière ou de parcelles de terrain.

Le Ministère est en faveur de la participation des Premières Nations aux négociations sur les revendications territoriales par l'entremise du Fonds de soutien aux collectivités pour les négociations (le Fonds), qui sert notamment à assumer le coût des services fournis par des avocats et d'autres professionnels aux collectivités autochtones qui font valoir des revendications territoriales. Entre 2015-2016 et 2019-2020, le Fonds a fourni 23 millions de dollars aux Premières Nations. Au cours de cette même période, 526,6 millions de dollars ont été octroyés au total en règlement de revendications territoriales. Tout comme dans le cas des problèmes relevés à la **section 4.7**, nous avons constaté que les exigences redditionnelles associées au Fonds ne comportent pas de mesures de responsabilisation adéquates pour s'assurer que les fonds sont utilisés comme prévu.

Le Ministère nous a informés que les frais pour les services juridiques, les services

d'experts-conseils et d'autres services professionnels déclarés par les collectivités autochtones dépassent parfois les montants accordés à même le Fonds. Ces frais peuvent être financés au moyen d'autres sources, comme un arrangement conditionnel où la collectivité s'engage à payer les frais en utilisant une partie du montant qui lui est accordé en règlement de la revendication territoriale. Toutefois, nous n'avons pas pu déterminer combien d'argent les Premières Nations versent dans le cadre de tels arrangements au titre des services juridiques, des services d'experts-conseils et des autres services professionnels obtenus dans le cadre de revendications territoriales. Il n'y avait aucun document indiquant quelle partie du montant du règlement avait été versée à des cabinets d'avocats, d'experts-conseils et d'autres professionnels pour les honoraires et frais que le Fonds ne couvrait pas.

Selon le rapport d'enquête sur Ipperwash, « [l]a plus grande source de frustration, de méfiance et de ressentiment chez les Autochtones de l'Ontario réside dans le fait que nous ne parvenons pas à régler, de façon juste et avec célérité, les manquements aux obligations issues des traités et aux autres obligations juridiques envers les Premières Nations. » Les longues évaluations, négociations et mises en oeuvre des revendications territoriales empêchent les collectivités d'être reconnues et indemnisées pour leurs violations de droits ancestraux et issus de traités.

Nous avons examiné les 19 revendications territoriales mises en oeuvre entre l'Ontario et les collectivités des Premières Nations de 1983 à 2019, afin de déterminer le temps requis pour conclure et mettre en oeuvre les ententes. Nous avons constaté qu'il fallait en moyenne 22 ans pour conclure une convention de règlement et s'acquitter des responsabilités énoncées dans les modalités de la convention, comme offrir le dédommagement négocié. Quelque 12 autres demandes ont été réglées, mais n'ont pas encore été entièrement

mises en oeuvre. Ces demandes s'échelonnent en moyenne sur 10 ans (de 1 à 29 ans).

4.12.1 Le Ministère ne documente pas les causes externes des retards

Comme il est mentionné à la **section 4.12.2** ci-après, le Ministère ne consigne ni ne documente les causes des retards dans le règlement des revendications territoriales. Nous avons interviewé des employés du ministère des Affaires autochtones et d'autres ministères et examiné 12 dossiers de revendications territoriales pour mieux comprendre les causes des retards.

Nous avons constaté que l'Ontario est l'une des trois parties au processus des revendications territoriales, de même que la collectivité des Premières Nations et le gouvernement fédéral. Le Ministère, qui représente l'Ontario, n'est pas le seul décideur qui détermine le règlement rapide des revendications territoriales. Chaque partie a son propre processus interne pour traiter la revendication et déterminer quand ou si elle doit aller de l'avant. D'après son expérience anecdotique, le Ministère a dit que les changements apportés aux conseils des Premières Nations peuvent faire en sorte que de nouveaux négociateurs représentent les intérêts des collectivités autochtones dans une revendication. Cela limite les progrès, car les négociations pourraient devoir recommencer. Toutefois, le Ministère n'a pas été en mesure de fournir des exemples de situations où cela s'était produit ou de retards attribuables au fait que les négociateurs ne l'avaient pas documenté adéquatement dans les dossiers de revendications territoriales.

Nous avons également constaté que les règlements de revendications territoriales impliquant le gouvernement fédéral peuvent être beaucoup plus longs. Dans l'une des revendications que nous avons examinées, l'Ontario a accepté la revendication territoriale en 2003, mais n'a commencé les négociations qu'en 2009 parce que le gouvernement fédéral n'avait accepté la

revendication qu'à ce moment-là. L'Ontario n'a pas mobilisé la collectivité des Premières Nations entre 2003 et 2009.

Nous avons également examiné deux revendications territoriales portant sur des terrains à ajouter aux réserves, un processus qui relève de la compétence du gouvernement fédéral. Nous avons remarqué que, dans les deux cas, même si l'Ontario s'est acquitté de ses obligations en transférant des terrains dans les cinq ans suivant la convention de règlement, le gouvernement fédéral n'avait pas encore ajouté les terrains aux réserves. Les conventions de règlement de ces collectivités remontent à 1991 et 1994.

Dans une autre revendication territoriale, des propositions officielles de montants d'indemnisation provinciaux et fédéraux ont été faites en attendant l'achèvement d'un levé des terres. Toutefois, l'arpenteur général de l'Ontario au ministère des Richesses naturelles et des Forêts était insatisfait du levé effectué par le gouvernement fédéral. Les parties ont eu besoin d'un an pour parvenir à une entente sur des modalités d'arpentage acceptables. Bien qu'un levé ait été effectué et accepté par toutes les parties, la Première Nation s'est dite préoccupée par le retard et a demandé une indemnisation supplémentaire aux deux ordres de gouvernement. Le montant est encore en négociation. Cette revendication territoriale est en cours depuis 16 ans, alors que l'Ontario a accepté la revendication aux fins de négociation.

Le Ministère a indiqué qu'une autre cause de retard résidait dans le manque de réponses rapides d'autres ministères provinciaux. Voir la **figure 10** pour une liste des autres gouvernements qui participent au règlement des revendications territoriales. La loi ne confère pas au Ministère le pouvoir d'exiger des ministères partenaires des renseignements en temps opportun ou leur collaboration. Ce sont des éléments essentiels au processus des revendications territoriales.

Toutefois, des ministères partenaires comme le ministère de l'Environnement, de la Protection

de la nature et des Parcs, le ministère de l'Énergie, du Développement du Nord et des Mines, le ministère des Richesses naturelles et des Forêts et le ministère des Transports ont également exprimé des préoccupations concernant les types suivants de retards dans le traitement des revendications territoriales :

- Si les ministères partenaires ne participent pas aux négociations ou ne sont pas représentés à la table de négociation, certains éléments peuvent être omis du fait que c'est le ministère des Affaires autochtones qui fait valoir leurs intérêts et leur position pendant les négociations.
- Si la mobilisation des ministères partenaires est inadéquate durant les négociations sur les revendications territoriales, il peut arriver que le ministère des Affaires autochtones prenne des engagements qui vont à l'encontre des intérêts de ces ministères ou qui ne peuvent être respectés.
- Les ministères partenaires ne reçoivent pas suffisamment de renseignements sur ce qui est communiqué à la table de négociation pour déterminer les répercussions possibles sur les projets en cours.
- Le ministère des Affaires autochtones communique souvent directement avec les personnes-ressources au niveau du personnel des ministères partenaires au lieu de s'en tenir à un processus officiel auquel participent des membres du personnel de la haute direction qui possèdent un pouvoir décisionnel.

À l'instar du ministère des Affaires autochtones, les ministères partenaires n'ont pu justifier les causes des retards mentionnés ou leurs répercussions en raison de la piètre tenue des dossiers des négociations.

4.12.2 Le processus de traitement des revendications territoriales n'est pas assorti d'échéanciers et de jalons

Le Ministère n'établit pas d'échéancier, de jalons ou d'estimations de coûts pour le règlement des revendications territoriales une fois la recherche et l'évaluation terminées (voir la **section 4.12.1**). Il ne fait pas non plus de suivi ni de rapport sur ses progrès en matière de revendications territoriales, y compris les obstacles qui entraînent des retards. Sans ces renseignements, le Ministère n'est pas en mesure d'évaluer son rendement, d'utiliser ces renseignements pour améliorer ses processus et de se tenir ainsi que d'autres parties responsables des retards dans le processus de règlement des revendications territoriales.

En 2008, le gouvernement fédéral s'est engagé à effectuer des recherches sur les revendications et à les évaluer dans un délai de trois ans. De plus, le gouvernement fédéral a établi une cible de trois ans pour la négociation et le règlement des revendications lorsque des obligations légales en suspens ont été constatées.

Le Ministère n'utilise pas son système de négociation des revendications territoriales, établi en 2011, pour suivre les progrès réalisés à l'égard de ces revendications et en rendre compte. Les renseignements dans le système sont également inexacts. Par exemple, notre examen du système a révélé que 61 revendications étaient en cours de négociation alors qu'à ce moment-là, seulement 54 revendications l'étaient. Par conséquent, le Ministère ne disposait pas non plus d'une liste exacte et à jour de toutes les revendications territoriales réglées. La liste des revendications réglées et des dates des jalons importants fournies par le Ministère à notre équipe d'audit a nécessité plus d'une quinzaine d'ajustements, ce qui a pris deux mois au Ministère.

Le Ministère n'a pas non plus consigné de dates clés, comme les dates de règlement et de mise en oeuvre (par exemple, la date à laquelle le terrain a été transféré à une collectivité). Le Ministère

nous a informés qu'il fallait demander ces dates à d'autres ministères, car il ne disposait pas de ces renseignements. Toutefois, lorsque nous avons demandé cette information aux autres ministères, nous avons appris que ceux-ci ne l'avaient pas, car ils présumaient que le Ministère en faisait le suivi.

Nous avons examiné 12 dossiers de revendications territoriales contenant plus de 20 000 documents et constaté qu'ils ne renfermaient pas de documents expliquant les causes des retards ou de renseignements qui nous permettraient de déterminer l'incidence de ces retards. Le Ministère n'a pas été en mesure de fournir de preuves à l'appui de sa justification des retards. En outre, le Ministère n'a pas fourni de directives au personnel au sujet du type de renseignements à conserver, ce qui a entraîné des incohérences entre les dossiers et les négociateurs. Nous avons appris que diverses réunions informelles avaient lieu à l'interne pour faire le point sur les dossiers. Toutefois, aucun procès-verbal n'a été rédigé lors de ces réunions. Le manque de renseignements utiles dans les dossiers de revendications territoriales constitue un obstacle à l'amélioration du processus de règlement des revendications territoriales.

RECOMMANDATION 11

Pour accélérer le règlement des revendications territoriales, le ministère des Affaires autochtones devrait :

- établir des jalons et des échéanciers raisonnables pour la négociation, le règlement et la mise en oeuvre des revendications territoriales;
- consigner les causes des retards;
- fournir des directives sur la documentation à tout le personnel concerné par les revendications territoriales;
- surveiller les progrès réalisés par rapport aux jalons établis et en rendre compte.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère est déterminé à régler rapidement les revendications territoriales. Le ministère des Affaires autochtones reconnaît l'importance d'établir des jalons et de surveiller les progrès réalisés en vue de les atteindre. Il y a aussi lieu de documenter les difficultés liées à la conclusion de règlements en temps opportun, pour orienter les améliorations futures des processus. Le Ministère mène plusieurs projets pour donner suite à cette recommandation; cela inclut la modernisation du système de gestion de l'information et des pratiques rattachées au traitement des revendications territoriales, la schématisation des processus, la détermination des principaux jalons et des modalités redditionnelles connexes, de même que l'élaboration de politiques opérationnelles internes, entre autres des directives sur la documentation.

4.13 Préoccupations entourant le processus de revendications territoriales

Il incombe au ministère des Affaires autochtones de déterminer si une revendication territoriale autochtone est valide et doit être négociée. En d'autres termes, le gouvernement établit la validité de la prétention de la collectivité autochtone selon laquelle il y a eu violation des droits ancestraux et issus de traités. Le Ministère détermine ensuite le soutien financier de la collectivité autochtone pour sa participation aux négociations. Étant donné que le gouvernement est le défendeur dans la revendication, qu'il en détermine la validité et qu'il contrôle le soutien financier de la collectivité autochtone, le processus des revendications territoriales en soi suscite depuis longtemps des préoccupations chez les Premières Nations.

Historiquement, la frustration à l'égard des processus de revendication des terres, des traités et des Autochtones a amené les peuples autochtones

à bloquer ou à occuper des espaces publics et privés, comme en témoignent des événements importants tels la crise d'Oka au Québec et la crise d'Ipperwash en Ontario. Les affirmations relatives à des revendications territoriales et l'absence d'un processus rapide, équitable et efficace pour traiter les questions foncières et les revendications historiques constituaient les causes sous-jacentes de ces différends.

En 1996, la Commission royale sur les peuples autochtones a recommandé qu'un tribunal indépendant soit constitué pour faciliter les négociations sur les questions foncières et les revendications historiques. En 2007, l'enquête Ipperwash a réitéré la recommandation que l'Ontario crée une commission d'étude des traités indépendante pour établir et publier des repères pour les négociations et les techniques de règlement des différends. Toutefois, l'Ontario ne dispose pas d'une commission d'étude des traités indépendante, ni de repères de négociation établis, surveillés ou publiés.

Entre 1979 et 2000, l'Ontario a mis sur pied une commission indépendante, la Commission sur les Indiens de l'Ontario, chargée de superviser et de faciliter le processus des revendications territoriales des Premières Nations. La Commission a été établie avec le gouvernement fédéral, l'Ontario et les chefs des Premières Nations de l'Ontario. Cette Commission possédait divers pouvoirs, dont la capacité de tenir des réunions, de rencontrer séparément les parties, de demander des renseignements et de recommander la suspension des négociations ou des procédures judiciaires. Ces pouvoirs ne pouvaient être utilisés sans le consentement de toutes les parties. Après l'expiration du mandat de la Commission, le ministère fédéral des Affaires indiennes et du Nord canadien a procédé à un examen de la Commission; il a ainsi déterminé qu'elle avait des pouvoirs inadéquats et qu'elle n'était pas habilitée à régler les différends.

Entre 2008 et 2012, le Ministère a mobilisé les Premières Nations et le gouvernement fédéral pour

la création d'une commission d'étude des traités fondée sur une recommandation de l'enquête Ipperwash. Ces efforts ont été infructueux parce que le gouvernement fédéral n'a pas fait part de son intérêt à l'égard d'une commission des traités. Pourtant, on avait recommandé dans la foulée de l'enquête sur Ipperwash que [traduction] « le gouvernement provincial fasse tous les efforts raisonnables pour établir la [commission des traités] [...] avec la pleine collaboration du gouvernement fédéral. Toutefois, si cela n'est pas possible, le gouvernement provincial devrait mettre sur pied la [commission des traités] et régler d'autres questions de son propre chef, avec la pleine participation et la coopération des Premières Nations de l'Ontario. »

Nous avons constaté que d'autres provinces, comme la Colombie-Britannique, la Saskatchewan et le Manitoba, disposent de commissions d'étude des traités indépendantes ayant divers mandats et pouvoirs reliés aux négociations portant sur les revendications territoriales entre les gouvernements fédéral et provinciaux et les collectivités autochtones.

Le gouvernement fédéral a un tribunal qui peut entendre les revendications territoriales que le gouvernement décide de ne pas négocier. Le tribunal s'est révélé en désaccord avec le gouvernement fédéral pour 12 des 14 revendications présentées entre 2009 et 2016. Toutefois, l'Ontario n'a ni tribunal ni processus pour obtenir des examens indépendants des décisions relatives aux revendications territoriales. Au cours des 10 dernières années, le ministère des Affaires autochtones a rejeté 10 revendications sans qu'elles fassent l'objet d'un examen indépendant de sa décision, lequel pourrait permettre de cerner les lacunes dans l'évaluation du Ministère. Par exemple, une revendication territoriale a été présentée en 1985 au gouvernement fédéral et à l'Ontario. Le Canada a accepté cette revendication en 1995, mais a mis les négociations en suspens en attendant la participation de l'Ontario. En 2007, l'Ontario a rejeté cette revendication. En janvier 2011, la

collectivité des Premières Nations qui avait déposé la demande a intenté une poursuite comportant des allégations additionnelles, et l'Ontario a alors décidé d'entamer des négociations. Une convention de règlement a été conclue en mars 2017.

RECOMMANDATION 12

Pour dissiper les préoccupations relatives au processus de règlement des revendications territoriales, le ministère des Affaires autochtones devrait évaluer la faisabilité de mettre sur pied un organisme indépendant chargé d'évaluer les revendications territoriales futures, de déterminer le financement des négociations pour les demandeurs autochtones, de surveiller l'état d'avancement des revendications territoriales et d'en rendre compte. Si cela est possible, il devrait recommander la mise en oeuvre de cette mesure à la province.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère convient que le processus de règlement des revendications territoriales doit être impartial et équitable. L'Ontario dispose d'une division ministérielle dont le personnel professionnel se consacre à exécuter un processus équitable de traitement des revendications territoriales. Ce processus comprend une évaluation historique et juridique des revendications territoriales reposant sur des données probantes. Le processus de règlement des revendications territoriales en Ontario est volontaire, et les Premières Nations peuvent également recourir au système judiciaire indépendant.

Le Ministère sait que la mise sur pied d'une commission nationale des traités a été mentionnée dans la lettre de mandat de la ministre fédérale des Relations Couronne-Autochtones datée du 13 décembre 2019, et il fera un suivi des efforts fédéraux à cet égard.

4.14 La province manque de transparence dans les rapports sur les revendications territoriales

Le public dispose de renseignements minimaux sur le nombre et la nature des revendications territoriales ou l'avancement des négociations. Ce manque de transparence réduit la sensibilisation du public aux revendications territoriales autochtones et la responsabilité du Ministère de régler ces revendications de façon efficace et efficiente.

À titre de comparaison, la commission d'étude des traités de la Colombie-Britannique publie un rapport annuel qui indique le nombre de revendications territoriales et l'avancement du processus de négociation, y compris les échéanciers et les montants versés aux fins de règlement. La Commission a déterminé que la divulgation publique de renseignements sur les revendications territoriales constituait une pratique exemplaire.

Par comparaison, l'Ontario ne rend publics que les renseignements sur les revendications territoriales sur son site Web. Les renseignements communiqués comprennent le nombre total de revendications en cours de négociation. En ce qui concerne les demandes en cours de négociation, le Ministère rend compte de l'emplacement, du type et de la date de réception ou de présentation de la demande, et donne un bref aperçu de celle-ci. Nous avons toutefois constaté que les renseignements sont incomplets et qu'il n'y a pas de rapport sur les coûts à ce jour ni sur les progrès réalisés dans les négociations. Par exemple, la province négocie actuellement trois demandes qui remontent à 2011 et qui ne figurent pas sur le site Web du Ministère. Le Ministère divulgue le montant total payé pour le règlement des revendications territoriales et les autres montants qui doivent être payés globalement dans ses rapports annuels sur les comptes publics. Toutefois, il ne fait pas de distinction entre la partie du règlement qui a déjà été payée et celle qui devrait l'être à l'avenir.

RECOMMANDATION 13

Pour sensibiliser davantage le public aux revendications territoriales autochtones et à la responsabilité du Ministère de régler ces revendications de façon efficace et efficiente, le ministère des Affaires autochtones devrait :

- veiller à ce que la déclaration de ses revendications territoriales soit complète;
- rendre compte publiquement des coûts par demande individuelle, ainsi que des progrès réalisés dans les négociations.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère convient de l'importance d'informer le public au sujet des revendications territoriales des Autochtones, et il s'engage à publier sur le site Web public Ontario, ca des rapports instructifs et actuels sur les revendications territoriales en cours de négociation. À l'heure actuelle, le Ministère fait rapport sur les fonds transférés au titre du règlement des revendications territoriales dans le cadre du processus de présentation annuelle des Comptes publics, et il collaborera avec les partenaires de négociation pour produire des rapports annuels contenant des renseignements plus précis sur les montants de règlement des revendications territoriales.

4.15 Il n'y a aucun rapport sur l'état de mise en oeuvre des recommandations faisant suite à l'enquête sur Ipperwash

L'enquête Ipperwash, la Commission royale sur les peuples autochtones et la Commission de vérité et réconciliation ont constitué le résultat d'événements importants dans l'histoire des Autochtones au Canada. Selon les gouvernements provincial et fédéral, les leçons tirées de ces événements et les recommandations formulées par l'enquête Ipperwash, la Commission royale sur les peuples autochtones et la Commission de

vérité et réconciliation revêtent de l'importance pour la réconciliation entre les Canadiens et les peuples autochtones. Même si les gouvernements provincial et fédéral se sont engagés à donner suite aux recommandations, il existe peu d'évaluations et de rapports sur les progrès réalisés dans la mise en oeuvre de ces recommandations.

Le ministre des Affaires autochtones de l'époque s'est engagé à mettre en oeuvre toutes les recommandations du rapport de l'enquête Ipperwash en mai 2008. Un protocole d'entente (PE) entre le gouvernement de l'Ontario et la Ontario First Nations Political Confederacy a été signé en septembre 2008. Le protocole d'entente engage les parties à collaborer sous la direction du comité des mesures prioritaires de l'enquête d'Ipperwash pour mettre en oeuvre les recommandations du comité Ipperwash. La province a fait rapport sur l'état des recommandations d'Ipperwash pour la dernière fois en février 2014, lorsque le Comité des mesures prioritaires d'Ipperwash a été dissous. Aucun rapport n'a été produit sur les progrès réalisés dans la mise en oeuvre des recommandations d'Ipperwash par le gouvernement depuis 2014. Voici les principales recommandations de l'enquête et des commissions qui n'ont pas été mises en oeuvre :

- mettre sur pied une commission; des traités;
- établir des objectifs mesurables pour cerner et combler les écarts dans les résultats en matière de santé entre les collectivités autochtones et non autochtones;
- publier des rapports d'étape annuels et évaluer les tendances et les indicateurs à long terme dans des domaines comme le suicide, la santé mentale, les maladies chroniques et la disponibilité de services de santé appropriés;
- s'engager à mener des consultations importantes et à obtenir le consentement éclairé des peuples autochtones avant d'entreprendre des projets de développement économique;

- publier des rapports annuels sur le nombre d'enfants autochtones pris en charge comparativement aux enfants non autochtones.

Comme le montre la **figure 13**, de nombreux problèmes abordés dans les sections précédentes du présent rapport sont liés aux recommandations en suspens formulées précédemment par l'enquête Ipperwash, qui auraient pu régler les problèmes relevés dans notre rapport.

RECOMMANDATION 14

Pour poursuivre la réconciliation entre le gouvernement et les peuples autochtones, le ministère des Affaires autochtones devrait collaborer avec d'autres ministères provinciaux :

- pour mettre en oeuvre les recommandations formulées à la suite de l'enquête sur Ipperwash;
- pour surveiller régulièrement les progrès réalisés dans la mise en oeuvre des recommandations et en rendre compte publiquement.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le ministère des Affaires autochtones accepte la recommandation de la vérificatrice générale de l'Ontario. Le Ministère convient qu'il est important d'informer le public au sujet des progrès réalisés par la province en vue de donner suite aux recommandations de l'enquête sur Ipperwash.

Entre 2008 et 2014, le Ministère a dirigé les efforts déployés par les ministères et collaboré avec l'organisme Chiefs of Ontario dans le contexte des travaux du Comité de priorités et d'action pour la mise en oeuvre du rapport Ipperwash en vue d'évaluer ces recommandations et d'y donner suite. Cet effort pluriannuel a donné lieu à des changements législatifs, stratégiques et opérationnels, par exemple : l'établissement du ministère des Affaires autochtones à titre

de ministère autonome; la création du Fonds pour les nouvelles relations afin de renforcer les capacités en matière de consultations dans les collectivités autochtones; l'apport de changements importants aux procédures opérationnelles normalisées de la Police provinciale de l'Ontario, y compris en ce qui touche la manière dont la police intervient lors de manifestations; la promulgation, en 2012, de la *Loi de 2002 sur services funéraires et les services d'enterrement et de crémation*, qui énonce des procédures pour l'inhumation des Autochtones; des travaux poussés en collaboration étroite avec les collectivités autochtones en vue d'élaborer du nouveau matériel pour le programme d'études provincial afin de prendre en compte les points de vue des Autochtones; l'apport de changements importants au processus de traitement des revendications territoriales pour le rendre plus efficace et plus efficient; et la signature d'un accord avec la Première Nation de Kettle Point et Stony Point pour le transfert des terres du parc Ipperwash.

Depuis 2015, date à laquelle a pris fin le processus conjoint sous l'égide du Comité de priorités et d'action pour la mise en oeuvre du rapport Ipperwash, la province a continué de donner suite aux enjeux à plus long terme mentionnés dans le rapport, comme la conclusion d'ententes de partage des revenus tirés des ressources naturelles avec les collectivités des Premières Nations et l'établissement d'un fondement législatif pour les services de police des Premières Nations en vertu de la *Loi de 2019 sur la sécurité communautaire et les services policiers*.

Le Ministère se servira des recommandations d'Ipperwash comme point de référence pour conseiller les ministères en vue de l'élaboration de politiques dans les secteurs visés par l'enquête. Également, il collaborera avec ses partenaires autochtones pour déterminer des indicateurs pertinents afin de faire rapport sur

le bien-être des Autochtones et sur les progrès réalisés par l'Ontario dans le but de donner suite aux besoins des collectivités autochtones. Cela comprend la production de rapports sur

les progrès dans la mise en oeuvre des mesures devant donner suite aux recommandations formulées dans le rapport d'enquête sur Ipperwash et dans d'autres rapports importants.

Figure 1 : Indicateurs sociaux et économiques pour les peuples autochtones en Ontario et dans d'autres provinces canadiennes, 2016

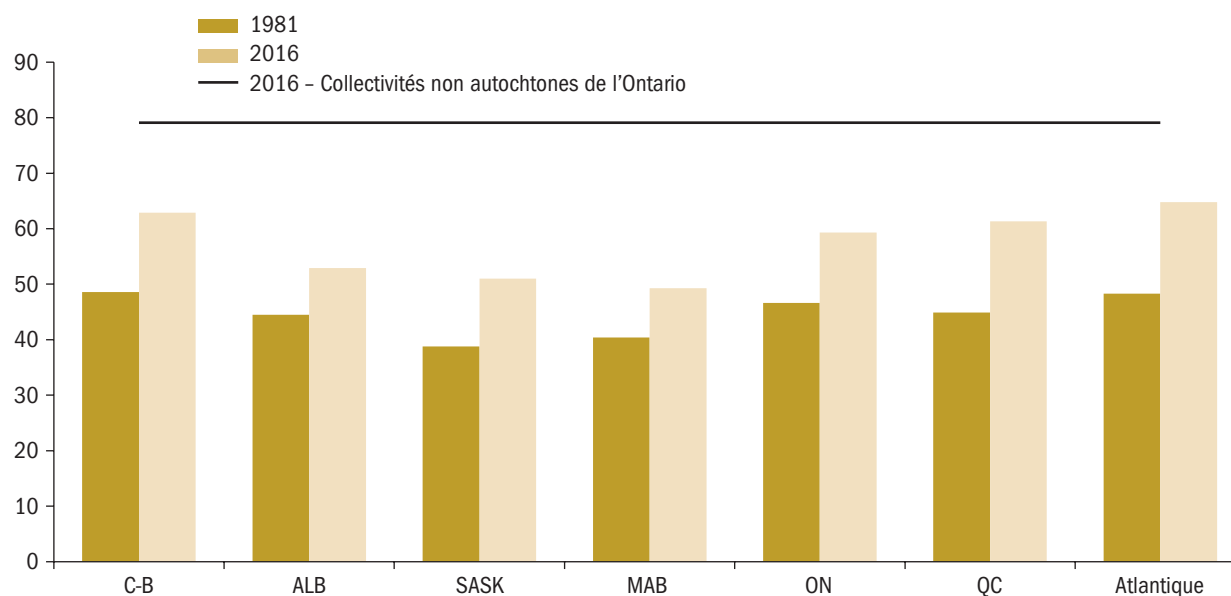
Source des données : Statistique Canada (2016)

Indicateur	C.-B.	Alb.	Sask.	Man.	Ont.	Qc
% de la population autochtone totale au Canada	16,2	15,5	10,5	13,3	22,4	10,9
% de la population âgée de plus de 15 ans ayant un diplôme d'études secondaires	70,1	65,0	61,1	58,8	70,9	65,7
% de la population âgée de 25 à 64 ans ayant un diplôme universitaire	10,2	9,8	10,2	9,9	12,5	10,9
Taux d'emploi de la population âgée de 25 à 64 ans (%)	64,0	63,7	55,8	58,8	63,8	63,3
Revenu d'emploi annuel médian (avant impôt) des gens âgés de plus de 15 ans (\$)	24 183	32 598	26 222	26 013	26 714	24 889
% des logements ayant besoin de réparations majeures	16,8	18,2	24,4	24,9	16,9	18,1
% des enfants autochtones de moins de 15 ans en placement familial	4,0	3,8	2,6	6,3	2,0	2,4
Nombre d'adultes admis en garde fédérale et provinciale par 100 000 habitants	3 263	7 679	5 638	9 531	2 430	1 249

Note : 2016 est l'année la plus récente pour laquelle des données sont disponibles.

Figure 2 : Pointage moyen du bien-être* communautaire pour les collectivités des Premières Nations, Ontario et autres provinces canadiennes, 1981 et 2016

Source des données : Services aux Autochtones Canada, 1981 et 2016



* Le pointage du bien-être communautaire combine les indicateurs du niveau de scolarité, du revenu, des conditions de logement, et de l'activité professionnelle tirés du Recensement du Canada pour produire les « pointages » de bien-être de chacune des collectivités. Les années 1981 et 2016 représentent l'éventail le plus grand des données disponibles.

Figure 3 : Indicateurs sociaux et économiques relatifs aux peuples autochtones en Ontario qui vivent dans une réserve et hors réserve, 2016

Source des données : Statistique Canada (2016)

Indicateur	Dans une réserve	Hors réserve
% de la population âgée de plus de 15 ans ayant un diplôme d'études secondaires	52,2	73,9
% de la population âgée de 25 à 64 ans ayant un diplôme universitaire	5,3	13,7
Taux d'emploi de la population âgée de 25 à 64 ans (%)	52,6	65,5
Revenu d'emploi annuel médian (avant impôt) des gens âgés de plus de 15 ans (\$)	18 188	28 086
% des logements ayant besoin de réparations majeures	41,5	12,7

Note : 2016 est l'année la plus récente pour laquelle des données sont disponibles.

Figure 4 : Gouvernement et autres organismes qui prennent part à l'exécution de programmes et à la prestation de services destinés aux Autochtones en Ontario

Préparée par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

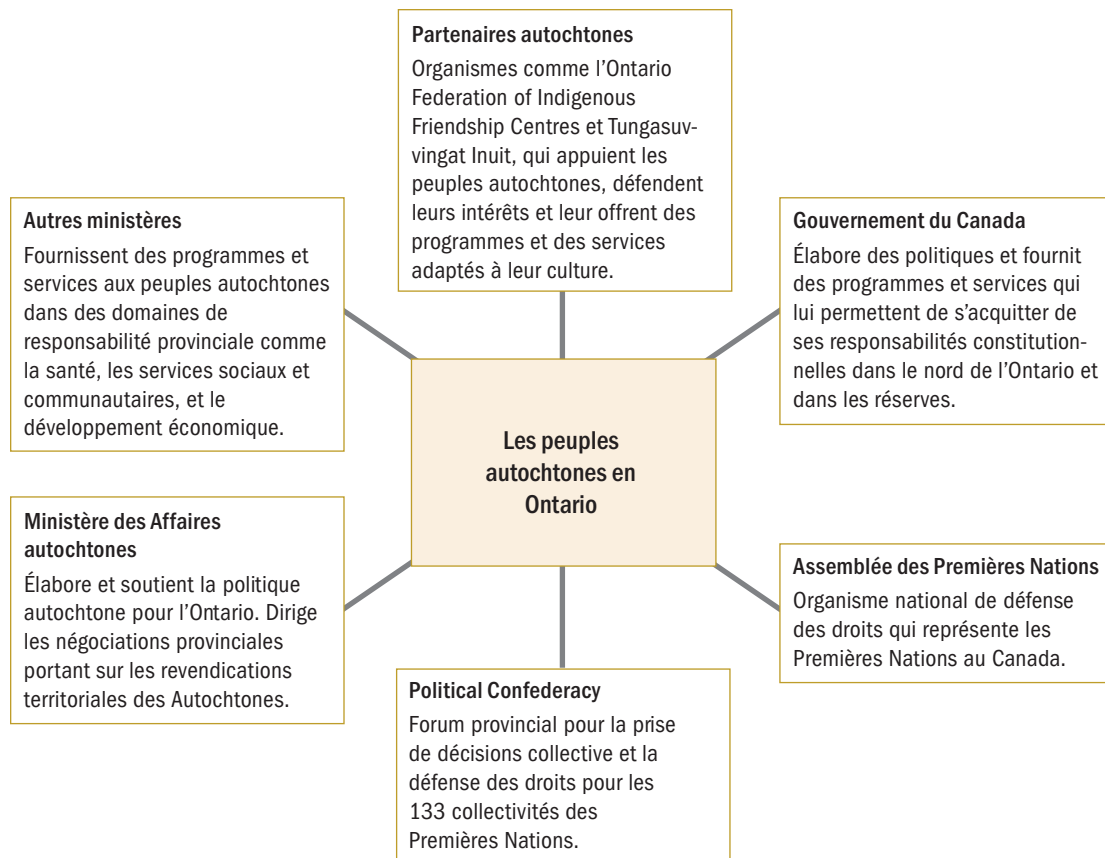
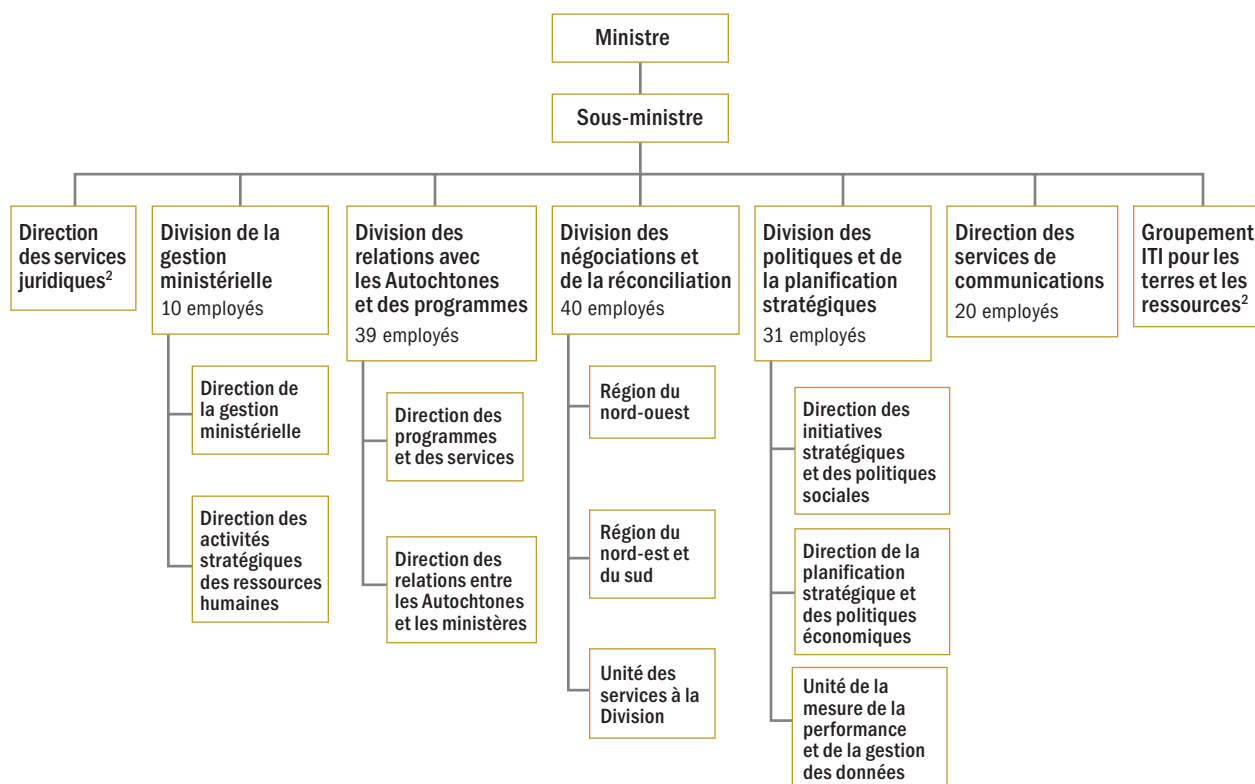


Figure 5 : Organigramme du ministère des Affaires autochtones (140 employés au total)

Source des données : ministère des Affaires autochtones¹



1. Données de juin 2020.

2. Les employés de la Direction des services juridiques et du Groupement ITI se trouvent dans d'autres ministères.

Figure 6 : Dépenses du ministère des Affaires autochtones, 2015-2016 à 2019-2020 (millions de dollars)

Source des données : Comptes publics de l'Ontario

	2015-2016	2016-2017	2017-2018	2018-2019	2019-2020	Total des 5 ans
Administration ¹	11,40	12,55	12,35	13,56	12,20	62,06
Affaires autochtones ²	60,16	76,98	84,09	89,34	55,23	365,80
Revendications territoriales et initiatives sur l'autonomie gouvernementale						
Règlements de revendications territoriales ³	4,50	29,38	1 007,91 ⁴	187,00	14,10	1 242,89
Règlements négociés ⁵	0,01	-	102,50 ⁶	-	-	102,51
Autre						
Traitement versé au ministre en vertu de la <i>Loi sur le Conseil exécutif</i> ⁷	0,05	0,05	0,05	0,108	-	0,25
Traitement versé à l'adjoint parlementaire en vertu de la <i>Loi sur le Conseil exécutif</i> ⁷	0,02	-	-	0,108	0,04	0,16
Créances irrécouvrables (<i>Loi sur l'administration financière</i>) ⁹	-	1,60	0,11	-	-	1,71
Fonds pour cas d'invalidité dus au mercure ¹⁰	-	-	-	-	5,17	5,17
Total	76,14	120,56	1 207,01	290,10	86,74	1 780,55

1. L'administration comprend les salaires et traitements, les avantages sociaux des employés, le transport et les communications, les services, les fournitures et l'équipement pour la Direction de la gestion ministérielle, la Direction des services de communication, le cabinet du sous-ministre, le cabinet du ministre et la majeure partie de la Direction des services juridiques.

2. Les affaires autochtones comprennent les salaires et traitements, les avantages sociaux des employés, le transport et les communications, les services, les fournitures et l'équipement pour la Division des négociations et de la réconciliation, la Division des relations avec les Autochtones et les programmes, la Division des politiques et de la planification stratégiques, et certains frais de services juridiques. Ce programme inclut également la majeure partie des paiements de transfert du Ministère.

3. Les règlements de revendications territoriales comprennent le passif éventuel et les frais engagés tels que déclarés dans les Comptes publics.

4. Ce montant comprend les frais liés au règlement de la revendication territoriale des traités Williams.

5. Les règlements négociés comprennent tout règlement établi hors du cadre du règlement d'une revendication territoriale.

6. Ce montant a trait au Casino Brantford.

7. Cette Loi prévoit que le traitement annuel de chaque ministre d'un portefeuille s'établit à 42,3 % du traitement annuel d'un membre de l'Assemblée, et le traitement annuel de chaque adjoint parlementaire est de 14,3 % du traitement annuel d'un membre de l'Assemblée.

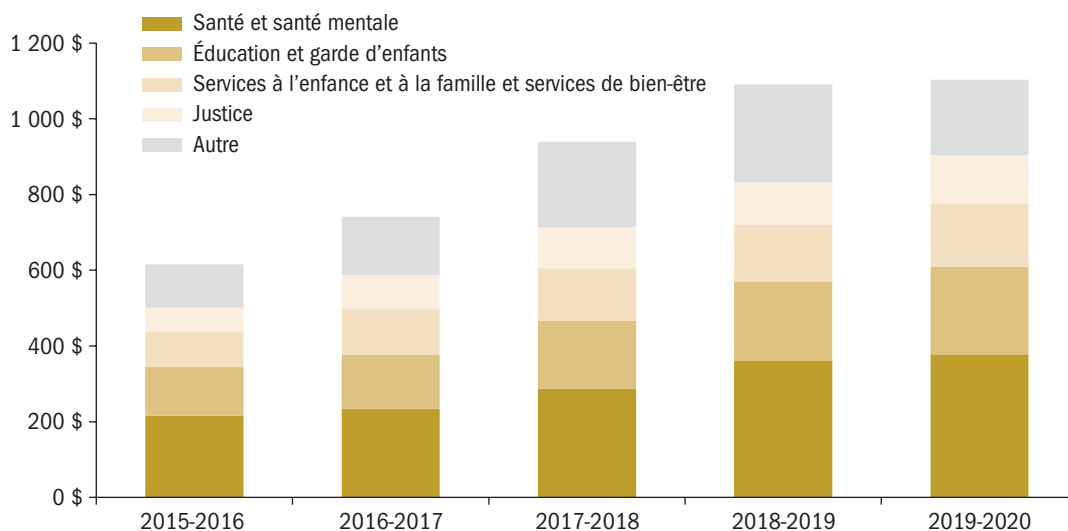
8. En date de 2018-2019, il n'y a plus de ministre des Affaires autochtones. Le ministre et l'adjoint parlementaire actuels répartissent leur temps entre le ministère de l'Énergie, du Développement du Nord et des Mines et le ministère des Affaires autochtones.

9. Conformément à la *Loi sur l'administration financière*, une créance envers la Couronne est devenue irrécouvrable et est considérée comme telle.

10. À titre de fiduciaire en vertu de la *Loi de 1986 sur la convention de règlement relative à la contamination par le mercure du réseau hydrographique English-Wabigoon*, le Ministère a effectué des versements conformément aux modalités de la convention.

Figure 7 : Dépenses en matière de programmes et services pour les Autochtones en Ontario, 2015-2016 à 2019-2020 (millions de dollars)

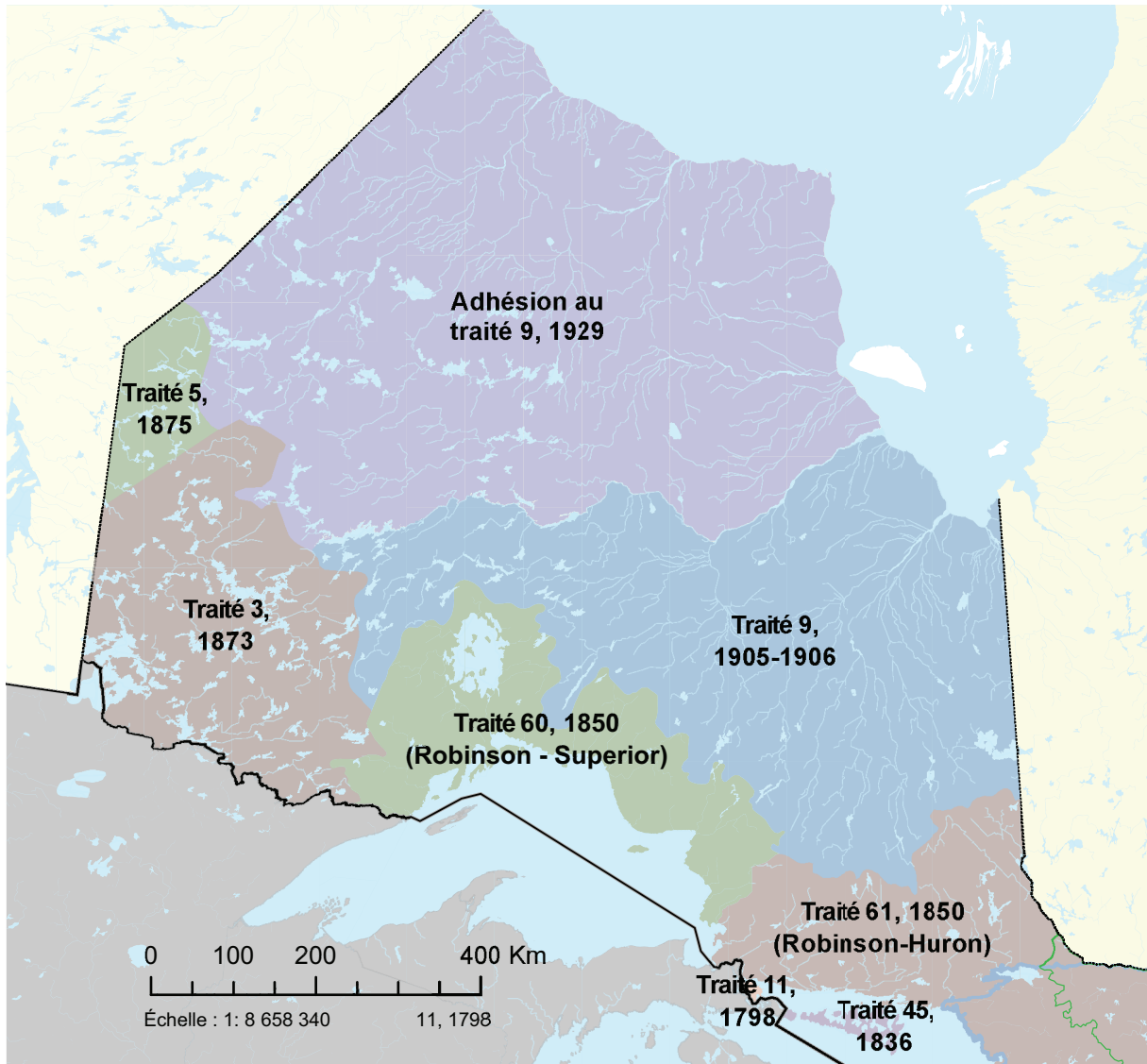
Source des données : ministères de l'Ontario



Note : La catégorie « Autres » comprend surtout le logement, le développement économique, la mobilisation, l'infrastructure et les programmes de soutien du développement des richesses naturelles. Le montant des dépenses comprises englobe les programmes qui ciblent expressément les peuples autochtones.

Figure 8 : Cartes des zones de traités de l'Ontario

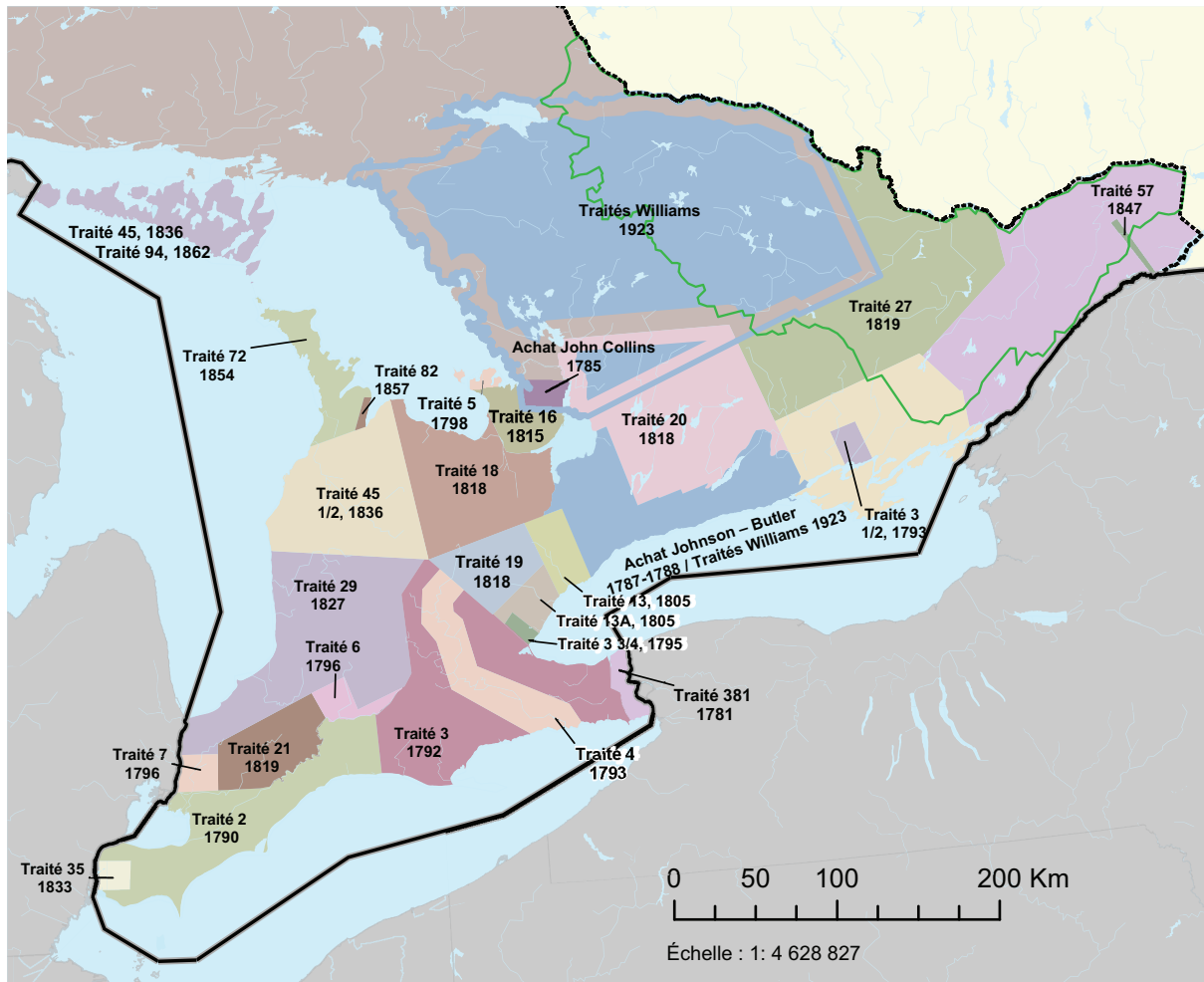
Source : ministère des Affaires autochtones

Nord

- Région visée par le règlement proposé des Algonquins
- Frontière canado-américaine
- Frontière provinciale

Note : Les cartes sont fournies par le ministère des Affaires autochtones à titre indicatif seulement. Elles ne reflètent pas la position de l'Ontario, et elles ne constituent aucune admission quelle qu'elle soit ni ne limitent les droits de l'Ontario de quelque manière que ce soit.

Sud

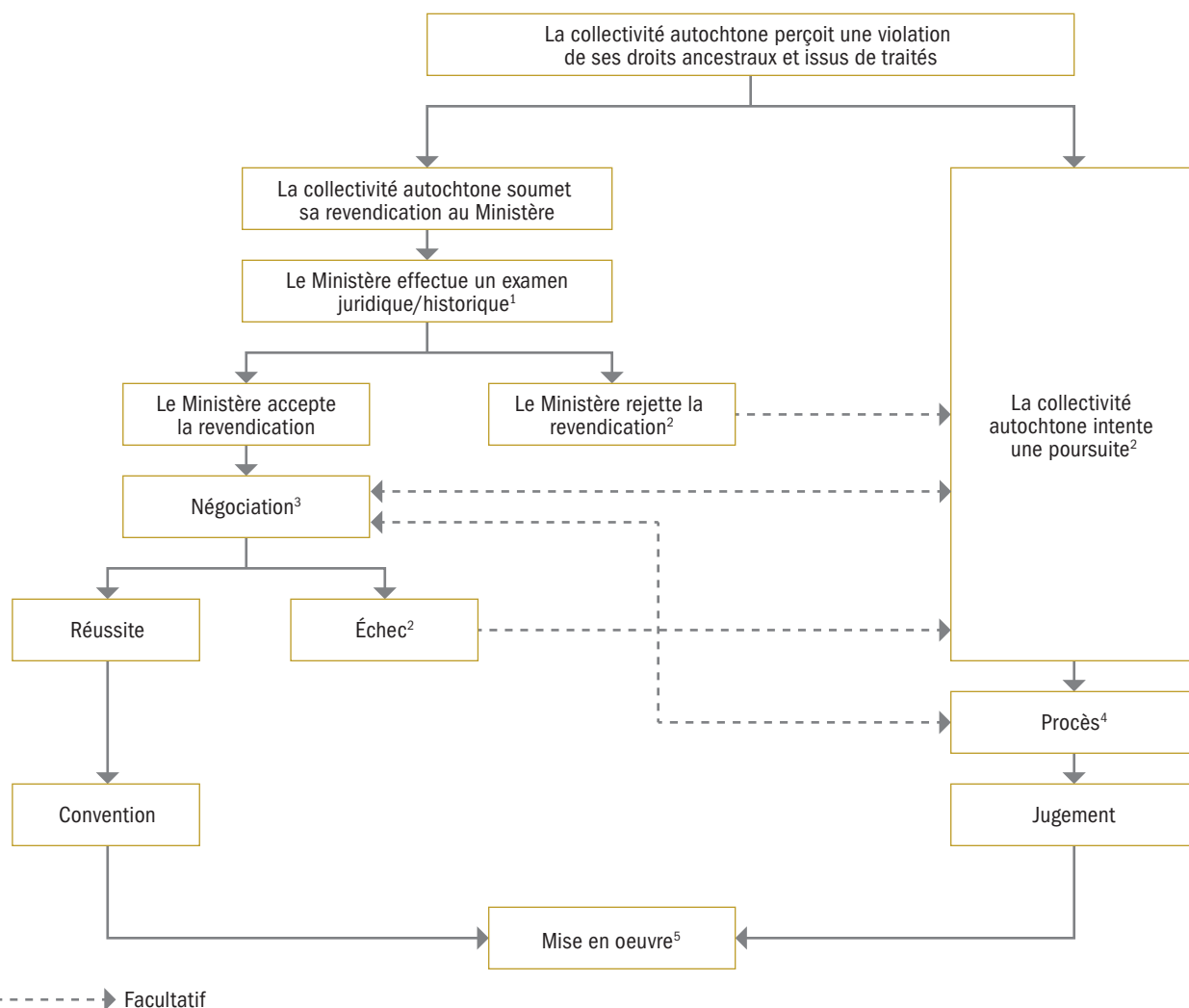


- Région visée par le règlement proposé des Algonquins
- Frontière canado-américaine
- Frontière provinciale

Note : Les cartes sont fournies par le ministère des Affaires autochtones à titre indicatif seulement. Elles ne reflètent pas la position de l'Ontario, et elles ne constituent aucune admission quelle qu'elle soit ni ne limitent les droits de l'Ontario de quelque manière que ce soit.

Figure 9 : Processus des revendications territoriales

Préparée par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario



1. Le Ministère peut demander à la collectivité des renseignements complémentaires pour étayer la revendication avant de décider s'il accepte ou non la revendication en vue de la tenue de négociations.
2. La collectivité peut intenter une poursuite sans présenter de réclamation au Ministère s'il rejette la réclamation ou si les négociations sont infructueuses.
3. Pendant les négociations, on pourra mobiliser d'autres ministères si les renseignements nécessaires relèvent de leur compétence (figure 10). Le représentant légal et le chef de la collectivité des Premières Nations ainsi peut-être que d'autres membres participent au processus de négociation.
4. Si elles en conviennent, les deux parties peuvent suspendre la poursuite et entamer des négociations.
5. Au cours de la mise en oeuvre, d'autres ministères ou le gouvernement fédéral peuvent être mobilisés si les fonctions à exercer relèvent de leur mandat ou de leur compétence (figure 10).

Figure 10 : Participation des autres ministères provinciaux et du gouvernement fédéral aux règlements de revendications territoriales

Préparée par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

Entité gouvernementale	Responsabilité ¹
Ministère des Richesses naturelles et des Forêts	• Approuver les terres devant être cédées dans une convention de règlement. • Effectuer diverses analyses des terres utilisées pendant la négociation et la mise en oeuvre, par exemple les évaluations environnementales. • Fournir des renseignements clés à la table de négociation comme les droits existants ou les intérêts futurs à l'égard des terres proposées. • Contribuer à la mise en oeuvre des cessions de terres en exerçant des activités comme les levés de terres et la remise en état des lieux. • L'arpenteur général de l'Ontario est chargé d'exécuter des levés des terres. • Contribuer à établir la valeur des terres. • Fournir des renseignements pertinents sur les revendications touchées par le secteur de la sylviculture, comme les intervenants et les permis en vigueur.
Ministère de l'Environnement, de la Protection de la nature et des Parcs	• Faire de la cartographie et des analyses des parcs provinciaux et réserves de conservation. • Déréglementer les parcs et les réserves de conservation afin qu'ils puissent être cédés dans le cadre d'un règlement.
Ministère de l'Énergie, du Développement du Nord et des Mines	• Effectuer des analyses des terres et de leur potentiel en minerais. • Fournir des renseignements sur les intérêts miniers des tiers et les secteurs proposés d'exploitation des minéraux. • Rendre des arrêtés de soustraction des droits miniers sur les terres de la Couronne désignées afin qu'aucun droit ne puisse être accordé pendant les négociations. • Ontario Power Generation peut constituer une partie lors de réclamations fondées sur des inondations qui sont causées par ses activités (barrages). Il s'agit d'un élément crucial dans les discussions de règlement.
Ministère des Transports	• Déterminer toutes les parcelles de terrain où la province possède des droits de transport actuels ou futurs.
Secrétariat du Conseil	• Approuver le mandat de négociation du Trésor. • Approuver le versement de fonds dans le cadre d'un règlement. • Approuver les demandes de financement supplémentaires dans le cadre du processus de négociations, pour le Ministère ou la collectivité autochtone.
Gouvernement fédéral	• Effectuer des recherches sur les revendications et les accepter² • Participer aux négociations qui touchent le gouvernement fédéral et le gouvernement provincial³ • Ajouter des terres aux réserves⁴

1. Des responsabilités supplémentaires pour d'autres ministères peuvent être en cause selon la nature des revendications territoriales.

2. Quand l'Ontario et le Canada font tous deux partie d'une revendication territoriale, chacun effectue sa propre recherche et sa propre évaluation de la revendication.

3. Lorsque la revendication fait l'objet de négociations, les deux ordres de gouvernement prennent part aux négociations.

4. Lorsqu'il y a entente, l'Ontario et le Canada effectuent leurs propres évaluations environnementales et vérifications de droits acquis sur les terres avant la cession de celles-ci. L'Ontario transfère l'administration et le contrôle des terres au Canada, qui ajoute ces terres à la réserve de la collectivité des Premières Nations.

Figure 11 : Indicateurs sociaux et économiques pour les peuples autochtones et non autochtones en Ontario, 2001, 2006 et 2016

Source des données : Statistique Canada (2001, 2006, 2016)

Indicateur	2001		2006		2016	
	Autochtones	Non-Autochtones	Autochtones	Non-Autochtones	Autochtones	Non-Autochtones
% de la population âgée de plus de 15 ans ayant un diplôme d'études secondaires	57,7	70,5	62,4	78,0	70,9	82,8
% de la population âgée de 25 à 64 ans ayant un diplôme universitaire	7,0	22,6	9,0	26,3	12,5	32,4
Taux d'emploi de la population âgée de 25 à 64 ans (%)	63,5	76,8	65,4	76,9	63,8	76,0
Revenu d'emploi annuel médian (avant impôt) des gens âgés de plus de 15 ans (\$)	20 036	28 338	21 151	29 515	26 714	34 165
% des logements ayant besoin de réparations majeures	s.o.	s.o.	18,3	6,3	16,9	5,8
% des enfants de moins de 15 ans en placement familial	1,8	0,4	2,6	0,5	2,0	0,2
Nombre d'adultes admis en garde fédérale et provinciale par 100 000 habitants	3 873	757	3 690	788	2 430	510

Note : La plus grande fourchette de données disponibles va de 2001 à 2016.

* s.o. indique que les données relatives à l'année en question n'étaient pas disponibles.

Figure 12 : État de santé autodéclaré des peuples autochtones qui résident hors réserve et des peuples non autochtones en Ontario, 2015 et 2019

Source des données : Statistique Canada (2015 et 2019)

Indicateur de santé	2015		2019	
	% des peuples autochtones (hors réserve)	% des peuples non autochtones	% des peuples autochtones (hors réserve)	% des peuples non autochtones
Problèmes de santé chroniques				
Santé autodéclarée correcte ou mauvaise	19,3	11,0	17,7	10,9
Un ou plusieurs problèmes de santé chroniques	42,1	30,6	42,1	32,7
Maladie respiratoire	19,1	10,1	13,1	9,0
Obésité autodéclarée	29,1	19,9	30,8	20,7
Problèmes de santé mentale				
Santé mentale autodéclarée correcte ou mauvaise	14,2	6,5	18,8	8,6
Dépression modérée à grave	15,6	6,5	15,2	6,5
Trouble de l'humeur autodéclaré	18,5	8,4	21,2	9,4
Trouble anxieux autodéclaré	22,1	8,0	20,0	9,6
A commis une tentative de suicide	10,5	2,4	9,7	2,5
A envisagé le suicide	26,1	9,9	25,8	11,4
Consommation de substances				
A consommé des drogues illicites durant la dernière année ¹	27,0	11,1	27,4	15,9
Buveur excessif autodéclaré ²	36,4	24,3	34,3	22,2

1. Cet indicateur de santé n'était pas disponible pour 2019, de sorte que les données de 2018 y ont été substituées.

2. Selon Statistique Canada, la consommation abusive d'alcool s'établit à cinq consommations ou plus en une occasion au moins une fois par mois au cours de la dernière année pour les hommes, et à quatre consommations dans les mêmes conditions pour les femmes.

Figure 13 : Recommandations du Rapport de la Commission d'enquête sur Ipperwash

Préparée par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

Section du rapport de la vérificatrice générale	Enquête sur Ipperwash
4.2 Absence d'approche coordonnée à l'égard des politiques, des programmes et des services relatifs aux Autochtones	Recommandation de la création d'un ministère avec son propre ministre et les ressources requises pour s'acquitter de ses responsabilités.
4.5 Les peuples et les collectivités autochtones ne participent pas systématiquement à l'élaboration des programmes, des services et des politiques du gouvernement qui les touchent	Recommandation de la création de « mécanismes visant à obtenir les commentaires des collectivités autochtones en matière de planification, de politiques, de lois et de programmes touchant les intérêts autochtones.
4.10 Le Ministère ne dispose pas de renseignements suffisants pour surveiller adéquatement les consultations menées par d'autres ministères	Recommandation qu'« [i]nitiallement, le mandat et les responsabilités du ministère des Affaires autochtones devraient comprendre ce qui suit : Veiller à ce que la province respecte son obligation de consultation et d'accommodement. »
4.12 Le processus des revendications territoriales prend beaucoup de temps, et il n'y a pas de mesures de responsabilisation pour déterminer la marche à suivre en vue d'apporter des améliorations	Recommandation que la Commission d'étude des traités de l'Ontario « devrait avoir pour mandat d'améliorer l'efficacité et l'efficacité du processus de revendications territoriales en Ontario » et « être habilitée à travailler avec les parties pour adopter et publier des points de référence pour le traitement des revendications.
4.13 Préoccupations liées au processus des revendications territoriales	Recommandation selon laquelle le gouvernement provincial « devrait créer un organisme permanent, indépendant et impartial chargé de faciliter et de surveiller le règlement des revendications relatives aux terres et aux traités en Ontario.
4.14 La province manque de transparence dans les rapports sur les revendications territoriales	La Commission d'étude des traités recommandée devrait avoir pour mandat de « faire du processus de revendications un processus transparent marqué par l'obligation de rendre des comptes à tous les Ontariens.
4.15 Aucun rapport sur l'état des recommandations de l'enquête sur Ipperwash	Recommandation selon laquelle le Ministère devrait « surveiller la mise en oeuvre des recommandations de la Commission d'enquête sur Ipperwash et faire rapport sur cette mise en oeuvre ».

Annexe 1 : Collectivités des Premières Nations en Ontario

Source des données : ministère des Affaires autochtones

Organismes provinciaux et territoriaux

Grand conseil du Traité n° 3

Animakee Wa Zhing Asubpeeschoseewagong (Grassy Narrows) Buffalo Point Couchiching Migisi Sahgaigan (Eagle Lake) Iskatewizaagegan 39 Lac des Mille-Lacs Lac La Croix Lac Seul	Mishkosiminiziibiing (Big Grassy) Mitaanjigamiing Naicatchewenin (baie Northwest) Naongashiing (Big Island) Naotakamegwanning (Whitefish Bay) Nigigoonsiminikaaning (Red Gut) Northwest Angle n° 33 Niisaachewan (Dalles) Onigaming (Sabaskong) Rainy River (Manitou Rapids)	Sagkeeng (Fort Alexander) Saugeen Seine River Shoal Lake 40 Wabaseemoong (Whitedog) Wabauskang Waabigoniw Saaga'iganiw (Wabigoon Lake) Wauzhushk Onigum (Rat Portage) Washagamis Bay
---	--	--

Nishnawbe Aski Nation

Première Nation Aroland Première Nation Attawapiskat Première Nation Bearskin Lake Première Nation Beaverhouse Première Nation Brunswick House Première Nation de Cat Lake Chapleau Cree First Nation Chapleau Ojibwe First Nation Première Nation de Constance Lake Première Nation de Deer Lake Première Nation Eabametoong Première Nation Flying Post Première Nation de Fort Albany Première Nation de Fort Severn Première Nation Ginoogaming Première Nation Hornepayne Première Nation de Kasabonika Lake	Première Nation Kashechewan Première Nation Keewaywin Première Nation de Kingfisher Lake Première Nation de Long Lake n° 58 Première Nation de McDowell Lake Première Nation de Marten Falls Première Nation de Matachewan Première Nation de Mattagami Première Nation de Mishkeegogamang Première Nation crie de Missanabie Conseil Mocrebec de la Nation crie Première Nation crie de Moose Première Nation de Muskrat Dam Première Nation de Neskantaga	Première Nation de Nibinamik Nord Première Nation de Caribou Lake Première Nation de North Spirit Lake Nation Taykwa Tagamou (New Post) Première Nation de Wahgoshig Première Nation de Pikangikum Première Nation de Poplar Hill
---	--	---

Nation Anishinabek : Union of Ontario Indians

Première Nation d'Aamjiwnaang Première Nation d'Alderville Première Nation des Algonquins de Pikwakanagan Atikameksheng Anishnawbek Aundeck Omni Kaning Première Nation de Beausoleil Binjitiwaabik Zaaging Anishinaabek (Rocky Bay) Chippewas de Georgina Islands Chippewas de Kettle et de Stoney point Chippewas de la Thames Première Nation des Chippewas de Rama Curve Lake Première Nation de Dokis Première Nation de Fort William	Première Nation de Garden River Première Nation de Henvey Inlet Première Nation de Long Lake n° 58 Première Nation M'Chigeeng Première Nation de Magnetawan Première Nation de Michipicoten Première Nation de Mississauga Première Nation Mississauga de l'île Scugog Moose Deer Point Munsee Delaware Première Nation de Namaygoosisagagun Netmizaagamig Nishnaabeg (Pic Morbert)	Première Nation de Nipissing Première Nation ojibway de Pic River Première Nation de Pays plat Bande indienne de Red Rock Bande indienne de Sheshegwaning Première Nation de Sheguiandah Première Nation de Serpent River Première Nation de Thessalon Première Nation de Wahnapiatae Première Nation Wasauksing Première Nation de Whitefish River Réserve indienne non cédée de Wikwemikong Première Nation de Zhiibaahaasing
--	---	---

Association of Iroquois and Allied Indians

Première Nation ojibway de Batchewana	Première Nation de Hiawatha	Oneida Nation of the Thames
Première Nation de Caldwell	(Mississaugas du lac Rice)	Mohawks de Wahta
Première Nation Delaware	Mohawks de la baie de Quinte	

Premières Nations autonomes

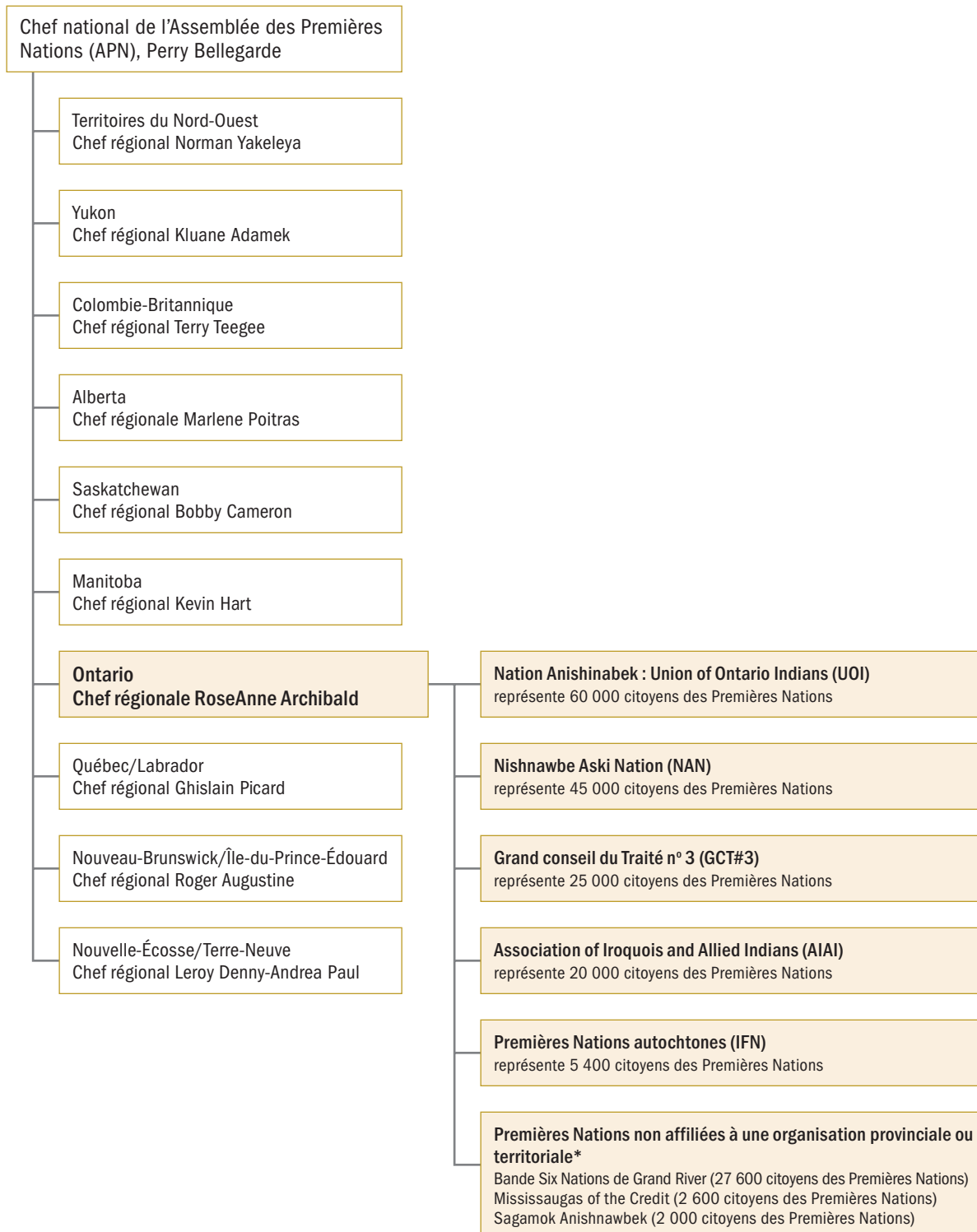
Première Nation Animbiigoo Zaagiigan	Chippewas de Saugeen	Mohawks d'Akwesasne
Anishinaabek (Ojibway du lac Nipigon)	Première Nation autonome	Première Nation de Shawanaga
Bingwi Neyaashi Anishinaabek	Iskatewizaagegan (réserve n° 39)	Première Nation de Temagami
Territoire de Bkejwanong (île Walpole)	Première Nation Kitchenuhmaykoosib	Première Nation Wabaseemoong
Chippewas de Nawash (Cape Croker)	Inninuwug (Big Trout Lake)	Première Nation de Whitesand

Premières Nations sans affiliations à des organisations provinciales et territoriales

Six Nations de la rivière Grand	Première Nation Mississaugas de la Credit	Première Nation Sagamok Anishnawbek
---------------------------------	---	-------------------------------------

Annexe 2 : Political Confederacy, août 2020

Préparée par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario



* En Ontario, la plupart des Premières Nations sont affiliées à de plus grands groupements régionaux appelés organisations provinciales et territoriales (OPT). Les OPT constituent le soutien principal des services de défense des droits et de secrétariat des Premières Nations. Chaque OPT a un Grand chef élu.

Annexe 3 : Responsabilités fédérales et provinciales – Résultats sociaux et économiques

Préparée par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

Secteur	Rôles et responsabilités liés aux peuples autochtones	
	Ontario	Canada
Santé et santé mentale	La responsabilité fédérale et provinciale en matière de santé se chevauche pour les Premières Nations qui vivent dans une réserve. • L'Ontario conçoit et fournit des services dans les domaines des soins primaires et spécialisés, des soins à domicile et communautaires, des soins de longue durée et de la santé publique. • La province fournit des services de santé assurés pour les résidents admissibles à l'Assurance-santé, dont les peuples autochtones, sans égard à leur lieu de résidence en Ontario (dans une réserve ou hors réserve). • L'Ontario subventionne ces services assurés pour tous les résidents de l'Ontario en vertu de la Loi sur l'assurance-santé. Le Règlement 552 énonce les exigences à remplir pour être résident de l'Ontario. Toute personne qui satisfait à ces exigences est admissible à l'Assurance-santé.	• La Loi canadienne sur la santé énonce les conditions et les critères auxquels les provinces et les territoires doivent satisfaire, en ce qui concerne les services de santé assurés et les services de santé élargis, pour recevoir tous les fonds en santé attribués dans le cadre du Transfert canadien en matière de santé. • De tout temps, le Canada a financé les programmes et services de soins de santé sur les terres des réserves des Premières Nations, y compris les grands projets d'immobilisation et certaines prestations de maladie (comme les services de santé non assurés pour les Inuits et les Autochtones inscrits). Les services de santé offerts dans la réserve (postes de soins infirmiers) sont généralement fournis par le gouvernement fédéral (ne peuvent être facturés à l'Assurance-santé).

Secteur	Rôles et responsabilités liés aux peuples autochtones	Canada
Enfance et bien-être de la famille	Le coût des services à l'enfance et le bien-être de la famille dans les terres de réserve des Premières Nations est partagé entre l'Ontario et le Canada en vertu de l'entente de 1965 sur le bien-être des Indiens. L'objectif du Canada dans le cadre de cette entente consiste à rembourser à l'Ontario environ 92 % à 95 % des dépenses admissibles dans quatre programmes : aide au revenu, soins aux enfants, bien-être des enfants et services d'aides familiales et d'infirmières visiteuses. • L'Ontario verse des fonds aux sociétés d'aide à l'enfance (y compris les sociétés d'aide à l'enfance autochtone) pour fournir des services de protection de l'enfance et de prévention. • L'Ontario verse également des fonds à un certain nombre d'organismes de services à des enfants et familles autochtones pour offrir des programmes communautaires de bien-être et de prévention réservés aux enfants, aux jeunes et aux familles autochtones. • L'Ontario a mis au point un système par lequel des gestionnaires d'un système de service local surveillent la planification et la prestation de programmes et de services de soins de l'enfance et pour la petite enfance dans leurs domaines de service. • Certaines Premières Nations exploitent des programmes agréés de soins à la petite enfance, aux enfants et aux familles dans leurs collectivités qui sont financés directement par l'Ontario. • L'Ontario finance des programmes de soins à la petite enfance et aux enfants qui s'adressent aux gens vivant hors réserve par l'intermédiaire des gestionnaires des services municipaux regroupés et des conseils d'administration de district des services sociaux. • L'Ontario est chargé des cadres législatifs, réglementaires et stratégiques qui régissent l'Ontario au travail et le programme est offert par l'intermédiaire des gestionnaires des services municipaux regroupés, des conseils d'administration de district des services sociaux et des collectivités des Premières Nations. • L'Ontario finance intégralement le Programme ontarien de soutien aux personnes handicapées destiné aux résidents des Premières Nations dans les réserves, car il ne fait pas l'objet d'un partage des coûts aux termes de l'entente sur les programmes de bien-être à l'intention des Indiens.	• Le 1^{er} janvier 2020, une nouvelle loi fédérale, la <i>Loi concernant les enfants, les jeunes et les familles des Premières Nations, des Inuits et des Métis</i> (la loi fédérale) a établi un mécanisme pour que les lois des « groupes, collectivités ou peuples autochtones » portant sur les services aux enfants et aux familles aient la même force d'application que les lois fédérales. • Le gouvernement fédéral finance deux programmes d'apprentissage et de garde des jeunes enfants autochtones dans les réserves : l'Initiative de services de garde pour les Premières Nations et les Inuits, et le Programme d'aide préscolaire aux Autochtones dans les réserves.

Rôles et responsabilités liés aux peuples autochtones		
Secteur	Ontario	Canada
Justice	Le Programme de la police des Premières Nations (PPPN) est un programme qui soutient la prestation de services de police aux Premières Nations. Ce programme est mis en oeuvre dans le cadre d'une entente conclue entre le Canada, l'Ontario et les collectivités des Premières Nations. Les coûts sont partagés entre le Canada (52 %) et l'Ontario (48 %). La totalité des coûts des services de police non visés par le PPPN sont payés par le service de police de l'administration, soit en majeure partie par la Police provinciale de l'Ontario. - L'Ontario conçoit et fournit des programmes et services dans le domaine des services de police et applique la <i>Loi sur les services policiers</i> qui exige que des services de maintien de l'ordre soient fournis dans toutes les parties de la province, y compris les collectivités des Premières Nations, soit par la Police provinciale soit par une force de police municipale. - En vertu de la <i>Loi sur les services policiers</i>, la Police provinciale est chargée de maintenir l'ordre dans les parties de l'Ontario qui ne disposent pas de forces policières municipales. Ainsi, il incombe à la Police provinciale d'assurer des services policiers dans la plupart des réserves des Premières Nations, même où il existe des services policiers des Premières Nations. - La plupart des services de police des Premières Nations fonctionnent comme des services municipaux. Toutefois, la responsabilité sous-jacente de la prestation de services de police adéquats et efficaces incombe à la Police provinciale.	- Le Canada permet d'améliorer les services de police existants (dans la majeure partie de l'Ontario, ceux-ci sont offerts par la Police provinciale de l'Ontario) dans les terres de réserve des Premières Nations. - Le Canada a des restrictions en ce qui concerne l'étendue des éléments financés en rapport avec cette amélioration.
Éducation	L'Ontario et le Canada possèdent le pouvoir de légiférer sur toutes les facettes de l'éducation dans les terres de réserve des Premières Nations. - L'Ontario conçoit et fournit des programmes et des services et verse des fonds aux établissements du secteur de l'apprentissage, et applique la loi liée à l'enseignement primaire et postsecondaire. - Les lois provinciales sur l'éducation d'application générale s'appliquent aux Autochtones dans les réserves. - La plupart des apprenants autochtones, métis et inuits en Ontario fréquentent des collèges, universités et établissements autochtones financés par des fonds publics. L'Ontario verse des subventions à des fins particulières, y compris des bourses aux étudiants autochtones, pour soutenir l'accès et la réussite des apprenants autochtones dans les domaines de l'éducation et de la formation postsecondaires. - Les apprenants autochtones peuvent également avoir accès à de l'aide financière par l'intermédiaire du Régime d'aide financière aux étudiantes et étudiants de l'Ontario, y compris la subvention ontarienne pour les frais de transport des Autochtones. - En vertu de la <i>Loi de 2017 sur les établissements autochtones</i>, neuf établissements autochtones sont prévus par règlement et bénéficient de fonds d'exploitation continus de la province pour fournir de l'éducation et de la formation postsecondaires.	- La prestation fédérale de l'éducation primaire et secondaire aux Premières Nations dans une réserve est surtout gérée par Services aux Autochtones Canada dans le cadre de son programme d'études primaires et secondaires. - Ce programme soutient des services d'enseignement dans des écoles relevant des Premières Nations et du gouvernement fédéral, le remboursement des frais de scolarité des étudiants qui vivent dans une réserve et fréquentent des écoles hors réserve subventionnées par le gouvernement provincial, et d'autres services, comme le transport, l'orientation et l'aide financière. - Le gouvernement fédéral verse des fonds aux apprenants des Premières Nations et Inuits dans le cadre du Programme d'aide aux étudiants de niveau postsecondaire et, pour une durée limitée, aux établissements autochtones dans le cadre du Programme de partenariats postsecondaires. - Le gouvernement fédéral verse de l'argent pour une durée limitée aux établissements autochtones visés par le Programme de partenariats postsecondaires.

Secteur	Rôles et responsabilités liés aux peuples autochtones	
	Ontario	Canada
Logement	Le financement des logements autochtones hors réserve fait l'objet d'un partage des coûts entre le Canada et l'Ontario dans le cadre de la Stratégie nationale du logement. - Le ministère des Affaires municipales et du Logement de l'Ontario conçoit et exécute des programmes et des services dans le secteur du logement, et il assure l'application de la loi. - L'Ontario ne subventionne pas le logement dans les réserves. - Dans le cadre de la Stratégie nationale sur le logement, l'Ontario choisit de transmettre le financement de l'Initiative liée aux priorités de l'Ontario en matière de logement aux administrateurs des programmes autochtones afin de fournir du logement hors réserve (partage de coûts entre le fédéral et la province). - L'Ontario finance le logement autochtone hors réserve par le financement provincial unilatéral dans le cadre du Programme de logement avec services de soutien pour les Autochtones.	- Le gouvernement fédéral possède, sur le plan constitutionnel, le pouvoir en matière de logement des Premières Nations dans les terres de réserve. - Le gouvernement fédéral fournit des services de logement dans la réserve par l'intermédiaire de Services aux Autochtones Canada et de la Société canadienne d'hypothèque et de logement.
Eau	- Les lois provinciales concernant l'eau sont d'application générale. Des aspects de celles-ci pourraient s'appliquer aux terres de réserve des Premières Nations et aux peuples autochtones, dans certaines circonstances. - L'Ontario gère et réglemente l'eau potable dans la province. - L'Ontario et les municipalités réglementent et fournissent des services d'eau potable dans la province. La plupart des activités de réglementation sont limitées aux emplacements hors réserve. - L'Ontario ne subventionne pas les projets relatifs à l'eau propre dans la réserve, mais fournit du soutien technique dans certains cas sur demande. - L'Ontario exécute le programme fédéral-provincial d'infrastructure à frais partagés intitulé Fonds pour l'eau potable et le traitement des eaux usées ainsi que le Fonds des petites collectivités, dont bénéficient notamment les Premières Nations.	

Annexe 4 : Revendications territoriales réglées en Ontario depuis 1983

Préparée par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

N°	Revendication territoriale	Année du règlement	Terres (acres)	Province (millions de dollars)	Fédéral (millions de dollars)
1.	Bande Islington de Saulteaux	1983	-	8,80	-
2.	Wabigoon River Systems Mercury Contamination	1985	-	2,17	2,75
3.	Chefs et conseils unis de Mnidoo Mnising-Manitoulin	1990	9 444	7,28	-
4.	Ontario Ossington-Islington	1991	-	-	-
5.	Six bandes de la nation Nishnawbe-Aski (NAN)	1991	150 464	-	-
6.	Aamjiwnaang (Sarnia)	1994	-	9,00	-
7.	Territoire du Nord de Mississauga (n° 8)	1994	40 000	5,62	8,05
8.	Ojibways de Garden River	1994	23 100	6,35	-
9.	Bassin versant du lac Shoal	1994	-	0,18	-
10.	Brunswick House	1995	-	2,00	5,05
11.	Eabametoong (Fort Hope)	1995	-	-	-
12.	Nipissing	1995	32 864	-	-
13.	Wikwemkoong (Wikwemikong)	1995	24 000	0,30	13,60
14.	Convention de notification de Grand River	1996	-	-	-
15.	Whitefish River	1997	1 850	-	-
16.	Assabaska (Mishkosiimiiniiziibing et Onigaming)	1999	2 700	1,57	4,06
17.	Mishkosiminiiziibing (Big Grassy River)	1999	650	1,50	0,50
18.	Cat Lake	2000	3 479	-	-
19.	Thessalon	2000	-	0,45	-
20.	Wahta Mohawks (Gibson)	2002	8 300	3,79	6,24
21.	Tyendinaga/Mohawks de la baie de Quinte (Turton Penn)	2004	-	1,20	1,13
22.	Ojibways du lac Nipigon (Animbiigoo Zaagi'igan Anishinaabek)	2005	3 138	-	-
23.	Première Nation de la rivière à la Pluie	2005	14 924	30,11	37,12
24.	Première Nation de la pointe Sand (Bingwi Neyaashi Anishinaabek)	2006	2 433	-	-
25.	Hunter's Point	2007	12	2,80	-
26.	Revendication relative aux limites de Michipicoten	2007	3 293	-	46,90
27.	Revendication sur les limites de Fort William	2010	11 505	5,20	149,40
28.	Transfert de terres aux cris de Missanabie	2010	9 600	-	-
29.	Première Nation ojibway de Wabigoon Lake	2011	-	27,00	-
30.	Pic Mobert	2014	3 954	-	-
31.	Cris de Chapleau	2015	9 884	0,35	22,13
32.	Shawanaga	2015	-	4,00	-
33.	Rocky Bay (Biinjitiwaabik Zaaging Anishinaabek)	2016	4 480	-	-
34.	Lac des Mille Lac	2017	-	43,83	33,60
35.	Mitaanjigamiing	2017	4 135	1,80	23,60
36.	Pays Plat (Pagwaasheeng)	2018	4 078	-	-
37.	Premières Nations visées par les Traités Williams	2018	-	444,00	666,00

N°	Revendication territoriale	Année du règlement	Terres (acres)	Province (millions de dollars)	Fédéral (millions de dollars)
38.	Première Nation de Flying Post	2019	-	14,00	-
39.	Règlement de Garden River	2019	-	9,69	9,05
Subtotal			368 287	632,99	1 029,18
40.	Rat Portage (Wauzhushk Onigum)*	2009			
41.	Couchiching*	2011			
42.	Règlement concernant Red Rock*	2011			
43.	Première Nation autonome Wabaseemoong*	2011			
44.	Règlement concernant Whitesand*	2011			
45.	Mishkegogamang Ojibway et Slate Falls*	2013			
46.	Première Nation ojibwe* de Chapleau	2015			
47.	Mishkosiminiziibiing (Big Grassy River)*	2015			
48.	Ojibways de la Première Nation Onigaming*	2015			
49.	Rainy River*	2015			
50.	Whitefish River*	2017			
51.	Agency 1 – Couchiching, Mitaanigaming, Naicatchewenin, Nigigoonsiminikaaning*	2018			
Total partiel			14 017	68,49	104,00
Total			382 304	701,48	1 133,18

* Le Ministère nous a demandé d'agréger les montants de ces différents règlements.

Annexe 5 : Revendications territoriales de l'Ontario en cours en octobre 2020

Préparée par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

Première Nation/Nom de dossier	Date d'acceptation par l'Ontario
Terre cédée non vendue	
1. Whitefish River	1995
2. Chippewas de Nawash	2016
3. Agency One	2017
Inondation	
4. Couchiching	2003
5. Naicatchewenin	2003
6. Nigigoonsiminikaaning	2003
7. Seine River	2003
8. Mitaanigamiing (Stanjikoming)	2003
9. Anishinabe de Wauzhushk Onigum	2007
10. Anishinaabeg de Naongashiing	2007
11. Mishkosiminiziibiing	2007
12. Iskatewizaagegan 39	2007
13. Naotkamegwanning	2007
14. Northwest Angle (réserve n° 33)	2007
15. Animakee Wa Zhing (réserve n° 37)	2007
16. Niisaachewan Anishinabe	2007
17. Ochiichagwe'babigo'ining [Dalles]	2007
18. Ojibways d'Onigaming	2007
19. Lac Shoal (réserve n° 40)	2007
20. Pointe Buffalo	2007
21. Mississauga (réserve n° 8) (inondation)	2009
22. Gull Bay	2017
Droits fonciers issus des traités	
23. Grassy Narrows	2011
24. Seine River	2011
25. Wabauskang	2011
26. Lac La Croix	2012
27. Matachewan	2012
28. Cris de Moose	2013
29. Animakee Wa Zhing (réserve n° 37)	2013
30. Eabametoong	2013
31. Fort Severn	2016
32. Ginoogaming	2016
33. Naicatchewenin	2018

Première Nation/Nom de dossier	Date d'acceptation par l'Ontario
Limite	
34. Wiikwemkoong	2008
35. Wasauksing	2011
36. Thessalon	2016
37. Shawanaga	2019
38. Wahnapiatae	2020
39. Gull Bay	2020
Titre ancestral	
40. Algonquins de l'Ontario	1991
Autoroute	
41. Mississauga (réserve n° 8)	2001
42. Rainy River	2008
43. Ojibways d'Onigaming	2011
Autre	
44. Obashkaandagaang	2009
45. Temagami	2010
46. Naicatchewenin	2011
47. Pays Plat	2011
48. Sandy Lake	2015

Note : Six autres revendications en cours en octobre 2020 ne sont pas incluses dans cette annexe parce que les terres sur lesquelles portent les négociations n'ont pas fait l'objet d'une divulgation publique.

Annexe 6 : Critères d'audit

Préparée par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

1. Les rôles et les responsabilités respectifs des ministères et du gouvernement fédéral en matière de programmes et de services destinés aux Autochtones sont clairement définis, et les exigences en matière de responsabilisation sont établies.
2. Les programmes et services du Ministère sont :
 - orientés vers la réalisation des résultats escomptés qui reflètent les besoins et les priorités des peuples autochtones;
 - surveillés et coordonnés efficacement par les ministères et le secteur parapublic.
3. Le Ministère dispose de processus efficaces pour coordonner et orienter les autres ministères et le secteur parapublic de façon à respecter l'obligation pour la province de consulter les peuples autochtones conformément à la *Constitution*.
4. Il existe un cadre fondé sur des pratiques exemplaires pour appuyer le règlement rapide et efficace des revendications territoriales des Autochtones et d'autres dossiers.
5. On procède régulièrement à la collecte et à l'analyse de données financières et opérationnelles ainsi que de données sur les résultats des différents programmes et services provinciaux destinés aux Autochtones qui sont exactes, actuelles et complètes, de manière à orienter la prise de décisions.
6. Des mesures et des cibles de rendement importantes liées aux politiques, programmes et services autochtones sont établies, surveillées et rapportées publiquement afin de veiller à ce que les résultats escomptés soient atteints et à ce que des mesures correctives soient prises en temps opportun lorsque des problèmes sont cernés.

Annexe 7 : Programmes et services destinés aux peuples autochtones, 2019-2020 (millions de dollars)

Préparée par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

Programme ou service	Montant prévu au budget	Dépense
Procureur général	35,3	31,3
Services aux victimes autochtones	8,3	8,3
Programmes de justice réparatrice	7,5	6,4
Autres programmes ou services dotés de budgets annuels de moins de 5 millions	19,5	16,6
Services à l'enfance et Services communautaires et sociaux	180,6	181,9
Bien-être de l'enfance – Mesures de soutien des collectivités autochtones et de prévention ¹	85,7	85,0
Stratégie de ressourcement pour le mieux-être des Autochtones*	71,5	68,7
Soutien à la lutte contre la traite des personnes*	9,9	9,9
Ontario au travail – Fonds d'aide transitoire pour les Premières Nations	7,1	11,9
Autres programmes ou services dotés de budgets annuels de moins de 5 millions	6,4	6,4
Éducation	177,8	177,5
Subvention pour l'éducation autochtone*	80,2	82,8
Soins aux enfants et enfants et familles autochtones dans la réserve*	48,8	52,2
Services de garde d'enfants et programmes pour l'enfant et la famille gérés par des organismes autochtones*	30,0	25,5
Autres programmes ou services dotés de budgets annuels de moins de 5 millions	18,8	17,0
Énergie, Développement du Nord et Mines	97,1	78,9
Développement économique autochtone ²	29,3	21,8
Crédit relatif à la livraison dans les réserves pour les Premières Nations	26,2	24,4
Partage des recettes de l'exploitation des ressources	15,9	15,9
Projet à large bande de Matawa	14,0	8,2
Routes hivernales	5,8	5,8
Autres programmes ou services dotés de budgets annuels de moins de 5 millions	5,9	2,8
Environnement, Protection de la nature et Parcs	1,2	1,1
Initiatives sur l'eau potable des Premières Nations*	0,9	0,7
Autres programmes ou services dotés de budgets annuels de moins de 5 millions	0,3	0,4
Santé	395,4	377,7
Services d'ambulance terrestre pour les Premières Nations	68,3	68,2
Centres d'accès aux services de santé pour les Autochtones	36,9	35,6
Centre de santé Meno Ya Win de Sioux Lookout	35,8	36,3
Weeneebayko Area Health Authority	33,4	33,4
Équipes interprofessionnelles de soins primaires pour les Autochtones*	33,4	27,8
Services de santé mentale pour enfants et adolescents autochtones	33,0	29,2
Programmes de santé mentale et de toxicomanie menés par des organisations autochtones, et centres de traitement et de guérison pour les Autochtones*	23,2	22,7
Services régionaux de médecine de Sioux Lookout	17,3	15,6
Soins à domicile et soins en milieu communautaire – Premières Nations	14,3	13,7
Centres de santé communautaire autochtones	11,7	11,7
Foyers de soins de longue durée pour les Autochtones	11,5	11,7
Programmes de lutte contre le diabète pour les Autochtones*	9,0	9,0

Programme ou service	Montant prévu au budget	Dépense
Services d'aides familiales et d'infirmières visiteuses	8,1	8,6
Santé mentale et lutte contre la toxicomanie chez les Autochtones	7,0	3,1
Weeneebayko Area Health Authority – Services de médecins*	6,5	5,3
Autres programmes ou services dotés de budgets annuels de moins de 5 millions	46,0	45,8
Industries du patrimoine, du sport, du tourisme et de la culture	6,0	5,6
Programmes autochtones (sport)	2,8	2,6
Autres programmes ou services dotés de budgets annuels de moins de 5 millions	3,2	3,0
Affaires autochtones	45,9	46,1
Fonds pour les nouvelles relations	14,5	12,1
Fonds de développement économique pour les Autochtones	8,2	7,8
Fonds de mobilisation pour le développement stratégique	5,7	2,2
Autres programmes ou services dotés de budgets annuels de moins de 5 millions	17,5	24,0
Travail, Formation et Développement des compétences	0,3	0,2
Initiative de santé et de sécurité G'minoomaadozimin	0,3	0,2
Affaires municipales et Logement	35,4	34,0
Programme de logement avec services de soutien pour les Autochtones—Mettre fin à l'itinérance	13,3	13,3
Initiative liée aux priorités de l'Ontario en matière de logement	8,4	8,4
Logement en milieu rural et autochtone	8,4	7,0
Autres programmes ou services dotés de budgets annuels de moins de 5 millions	5,3	5,3
Richesses naturelles et Forêts	16,2	11,0
Partage des recettes de l'exploitation des ressources	12,7	8,7
Autres programmes ou services dotés de budgets annuels de moins de 5 millions de dollars ³	3,5	2,3
Solliciteur général	82,5	82,6
Programme de la police des Premières Nations	48,9	48,1
Bureau de la police autochtone de la Police provinciale	21,2	23,5
Accord fédéral-provincial sur les services de police pour les Premières Nations – Immobilisations	5,0	4,9
Autres programmes ou services dotés de budgets annuels de moins de 5 millions	7,4	6,1
Formation, Collèges et Universités	54,3	53,7
Programme de soutien autochtone ⁴	51,3	53,7
Autres programmes ou services dotés de budgets annuels de moins de 5 millions	3,0	0,0
Transports	37,4	21,7
Aviation dans les régions éloignées	31,5	16,0
Routes pour les Premières Nations	5,5	5,4
Autres programmes ou services dotés de budgets annuels de moins de 5 millions	0,4	0,3
Total	1 165,4	1 103,3

* Programmes ayant fait l'objet d'un examen par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario.

1. Comprend trois programmes ayant été examinés : Programme de bien-être de la famille; Programme des enfants autochtones en milieu urbain Akwe:go/ Programme des adolescents autochtones en milieu urbain Wasa-Nabin; Programme de lutte contre les troubles du spectre de l'alcoolisation foetale/ Programme de nutrition des enfants autochtones.
2. Comprend deux programmes ayant été examinés : Projets d'infrastructure du Cercle de feu; Développement économique autochtone – Cercle de feu.
3. Comprend le Programme pour le Grand Nord, qui a été examiné par notre bureau
4. Comprend deux programmes ayant été examinés : Fonds d'aide à la réussite des étudiantes et étudiants autochtones; Subvention d'exploitation des établissements autochtones.



Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

20, rue Dundas Ouest, bureau 1530
Toronto (Ontario)
M5G 2C2
www.auditor.on.ca