

# Chapitre 1

## Section 1.04

Ministère des Affaires autochtones

### Suivi de la vérification de l'optimisation des ressources de 2020 Affaires autochtones de l'Ontario

#### APERÇU DE L'ÉTAT DES RECOMMANDATIONS

	Nombre de mesures recommandées	État des mesures recommandées				
		Pleinement mise en oeuvre	En voie de mise en oeuvre	Peu ou pas de progrès	Ne sera pas mise en oeuvre	Ne s'applique plus
Recommandation 1	1			1		
Recommandation 2	2		2			
Recommandation 3	2	1		1		
Recommandation 4	2		1	1		
Recommandation 5	1		1			
Recommandation 6	2				2	
Recommandation 7	2				2	
Recommandation 8	2			2		
Recommandation 9	3			3		
Recommandation 10	2			2		
Recommandation 11	4	4				
Recommandation 12	1				1	
Recommandation 13	2	2				
Recommandation 14	2			2		
<b>Total</b>	<b>28</b>	<b>7</b>	<b>4</b>	<b>12</b>	<b>5</b>	<b>0</b>
<b>%</b>	<b>100</b>	<b>25</b>	<b>14</b>	<b>43</b>	<b>18</b>	<b>0</b>

#### Conclusion globale

Au 30 juin 2022, le ministère des Affaires autochtones avait pleinement mis en oeuvre 25 % des mesures que nous avons recommandées dans notre Rapport annuel 2020. Le Ministère a également fait des progrès dans la mise en oeuvre de 14 % des recommandations.

Le Ministère a pleinement mis en oeuvre certaines recommandations comme l'établissement d'échéanciers pour l'évaluation, la négociation et la mise en oeuvre des revendications territoriales et la

documentation des événements ou des circonstances qui ont influé sur les progrès prévus dans le règlement des revendications territoriales.

Toutefois, le Ministère a fait peu de progrès à l'égard de 43 % des recommandations, notamment en ce qui concerne la collaboration 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, programmes et services relatifs aux Autochtones soient coordonnées à l'échelle de la province; le travail de concert avec d'autres

ministères afin qu'ils collaborent avec les peuples autochtones lorsqu'ils élaborent des programmes, services et politiques pertinents.

Le Ministère ne mettra pas en oeuvre 18 % de nos recommandations, notamment de dissiper les préoccupations relatives au processus de règlement des revendications territoriales en mettant 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 et, si possible, de recommander la mise en oeuvre de cette mesure à la province. Nous continuons de croire que cette recommandation devrait être réexaminée par le Ministère, car sa mise en oeuvre pourrait devenir souhaitable à l'avenir.

De plus, le Ministère ne fera pas d'efforts pour élaborer des directives à l'intention des autres ministères afin que les programmes et services fonctionnent comme prévu pour répondre aux besoins des peuples autochtones. Nous continuons de croire que cette recommandation est importante pour soutenir les peuples autochtones et qu'elle devrait être réexaminée par le Ministère.

L'état des mesures prises en réponse à chacune de nos recommandations est exposé ci-après.

## Contexte

Au Canada, les peuples autochtones sont les Premières Nations, les Métis et les Inuits. Selon le dernier recensement effectué en 2021, 22 % de la population autochtone du Canada vivait en Ontario. Les quelque 407 000 Autochtones qui se trouvaient en Ontario représentaient 3 % de la population de la province. Environ 12 % des Autochtones vivent dans des réserves (terres réservées par la Couronne à l'usage exclusif des collectivités autochtones). De nombreux enjeux sociaux 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.

Les peuples autochtones continuent de défendre leur droit à l'autodétermination, d'éliminer le racisme systémique et d'avoir 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.

Dans l'ensemble, notre audit de 2020 avait révélé que le Ministère n'avait 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 indépendante ses propres initiatives stratégiques relatives aux Autochtones en fonction de ses propres priorités. L'absence de supervision de la part du Ministère a aggravé les problèmes liés à cette approche décentralisée.

Nous avons notamment constaté ce qui suit :

- La province n'évaluait pas et ne rendait pas compte régulièrement de son efficacité pour améliorer la vie des peuples autochtones. La province n'avait 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 pas 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 connaissait tous les programmes et services provinciaux destinés aux peuples autochtones en Ontario, et ce renseignement n'était pas accessible au public. En l'absence de

renseignements complets sur les programmes et services autochtones, la province ne pouvait pas coordonner efficacement ses efforts qui visent à améliorer les résultats sociaux et économiques pour les peuples autochtones. Au moment de notre audit en 2020, le Ministère n'affichait 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 ces renseignements n'avaient pas été recensés auparavant, les ministères ont pris jusqu'à six mois pour nous faire part de tous les programmes pertinents et du financement connexe.

- Au moment d'élaborer des programmes et des services pour les peuples autochtones, la province ne les mobilisait 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'existait 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, la mobilisation insuffisante de la part du ministère de la Santé a fait en sorte que les Autochtones n'ont pas 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 Ministère n'a pas non plus géré efficacement son processus de règlement des revendications territoriales de manière responsable. Le Ministère n'a pas établi d'échéancier, de jalons ou de coûts prévus pour le règlement des revendications territoriales. En outre, il n'a pas fait de suivi des retards ni n'a cerné les obstacles qui pourraient lui permettre d'accroître son efficacité. La Commission d'enquête sur Ipperwash a déterminé que les retards dans le processus de revendication territoriale constituaient « la plus grande source de frustration, de méfiance et de ressentiment chez les Autochtones de l'Ontario ». Il a fallu en moyenne 22 ans pour régler les 19 revendications territoriales que la province avait conclues et que nous avons examinées en 2020.

## État des mesures prises en réponse aux recommandations

Nous avons effectué des travaux d'assurance entre avril 2022 et septembre 2022. Nous avons obtenu du ministère des Affaires autochtones une déclaration écrite selon laquelle, au 15 novembre 2022, il nous avait fourni une mise à jour complète sur l'état des recommandations que nous avons formulées à l'origine dans notre audit, il y a deux ans.

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

### 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.*

**État : Peu ou pas de progrès.**

## Détails

Dans notre audit de 2020, nous avons constaté que le ministère des Affaires autochtones, contrairement aux ministères responsables des affaires autochtones en Colombie-Britannique et au Manitoba, n'avait pas le pouvoir ni le mandat clair de diriger l'élaboration de politiques, de programmes et de services relatifs aux Autochtones. L'approche décentralisée de la province en matière d'affaires autochtones avait suscité de la confusion et accru les demandes de ressources dans les collectivités autochtones. Des représentants des collectivités autochtones ont soulevé des préoccupations selon lesquelles ce manque de coordination ne permettait pas d'offrir des programmes et des services qui pourraient mieux répondre aux besoins d'une collectivité en particulier.

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.

Lors de notre suivi, nous avons constaté que le Ministère n'avait pas encore fait d'efforts pour proposer les changements à son mandat qui lui permettraient de diriger les affaires autochtones en Ontario. Le Ministère a toutefois fait savoir qu'il pourrait avoir l'occasion de proposer ce changement au cours de 2022. Le Ministère a déployé des efforts supplémentaires pour assurer une orientation uniforme à l'échelle du gouvernement concernant les affaires autochtones. Ceux-ci comprennent la présentation d'exposés à l'échelle pangouvernementale pour souligner les mesures de soutien que le Ministère peut mettre en place et l'élaboration d'un outil qui servira de document d'orientation aux fins de l'élaboration de politiques et de programmes afin de faciliter la prise en compte de leurs répercussions sur les peuples autochtones. Le Ministère a collaboré avec le Bureau du Conseil des ministres pour s'assurer que les propositions contenues dans le présent document

d'orientation sur les affaires autochtones répondaient à un ensemble normalisé d'attentes, y compris la preuve que l'analyse des répercussions possibles des propositions sur les peuples autochtones avait été effectuée et que la prise en compte des exigences juridiques relatives aux collectivités autochtones était explicite.

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

### 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.*

**État : En voie de mise en oeuvre d'ici septembre 2024.**

## Détails

Dans notre audit de 2020, nous avons constaté que ni le ministère des Affaires autochtones ni aucun autre ministère n'a surveillé, n'a évalué l'efficacité des efforts stratégiques et des initiatives financées par le gouvernement pour améliorer les résultats des peuples autochtones, ni n'en a fait rapport. À titre de comparaison, le gouvernement fédéral, la Colombie-Britannique et l'Alberta ont rendu compte publiquement des objectifs et des mesures de rendement du gouvernement liés aux peuples autochtones. En réponse au rapport de 2015 de la Commission de vérité et de réconciliation, 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. Toutefois, en date de notre rapport 2020, il ne l'avait pas fait.

Lors de notre suivi, nous avons constaté que le Ministère avait accru ses capacités en matière de données en acquérant un logiciel d'analyse de données pour élaborer des tableaux de bord et des rapports sur les résultats socioéconomiques. Le Ministère entend également utiliser les données du Recensement de la population de 2021 de Statistique Canada et les données propres aux Autochtones de l'Ontario qui seront publiées en septembre 2022. Ces renseignements aideront le Ministère à élaborer un rapport d'étape public qui sera publié en septembre 2024. Une fois que ces renseignements auront été compilés et analysés, ils permettront à la province de 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.

### **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**

#### **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;*

**État : Pleinement mise en oeuvre**

#### **Détails**

Notre audit de 2020 a révélé que ni le Ministère ni aucun autre ministère ou organisme provincial ne connaissait tous les programmes et services provinciaux destinés aux Autochtones de l'Ontario. 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. Le Ministère tenait un site Web public sur les programmes et services offerts aux Autochtones, mais celui-ci ne comprenait que des renseignements sur 11 des 140 programmes offerts. Lorsque nous avons demandé au Ministère une liste de tous les programmes et services relatifs aux Autochtones, il ne connaissait que 30 des 140 programmes en 2019-2020, ce qui ne représentait que 351 millions de dollars du total de 1,1 milliard de dollars de dépenses en matière d'affaires autochtones en Ontario.

Lors de notre suivi, nous avons constaté que le Ministère travaillait avec des partenaires d'autres ministères pour recueillir de l'information sur les programmes et services relatifs aux Autochtones, et en vérifier l'exactitude, et pour compiler des hyperliens renvoyant à des sources de renseignements supplémentaires sur les programmes. Le 28 septembre 2022, le Ministère a terminé cette liste et l'a rendue publique sur une page Web centrale de son site Web.

- *mettre la liste à jour chaque année.*

**État : En voie de mise en oeuvre.**

#### **Détails**

Bien que le Ministère s'attende à mettre à jour la liste des programmes et services destinés aux Autochtones sur une base annuelle, d'autres travaux de suivi seront nécessaires pour vérifier si les mises à jour deviendront une pratique uniforme au cours des prochaines années.

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

#### **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;*

**État : En voie de mise en oeuvre.**

### Détails

Lors de notre audit de 2020, nous avons constaté que le Ministère ne mobilisait 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.

Lors de notre suivi, nous avons constaté que le Ministère n'avait élaboré qu'un seul nouveau programme, le programme régional des gestionnaires des urgences sociales, qui finance des postes de gestionnaires des urgences pour soutenir les collectivités autochtones dans la gestion des urgences sociales. Pour élaborer ce programme, le Ministère a collaboré avec des partenaires autochtones, y compris des travailleurs de première ligne communautaires et des fournisseurs régionaux de services de santé et de services sociaux au sujet des besoins en matière de gestion des urgences sociales. D'autres travaux de suivi permettront de déterminer si cette démarche deviendra une pratique uniforme.

- *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.*

**État : Peu ou pas de progrès.**

### Détails

Dans notre audit de 2020, nous avons constaté que d'autres ministères ne mobilisaient pas toujours les peuples autochtones lorsqu'ils ont élaboré des programmes et des services pour répondre à leurs besoins. 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.

Lors de notre suivi, nous avons constaté que le Ministère n'avait pas élaboré ou modifié de directives internes fournies à d'autres ministères ou de processus de coordination avec eux pour veiller à ce que les peuples autochtones soient consultés au sujet des programmes, des services et des politiques qui les touchent. Le Ministère a souligné qu'à défaut d'un mandat de diriger les affaires autochtones en Ontario, comme il est mentionné à la Recommandation 1, il ne serait pas en mesure de s'assurer que les peuples autochtones sont mobilisés lorsque d'autres ministères élaborent des programmes, des services et des politiques pertinents.

## 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

### 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.*

**État : En voie de mise en oeuvre d'ici décembre 2025.**

### Détails

Dans notre audit de 2020, 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 lié à la 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.

Lors de notre suivi, nous avons constaté que le Ministère continuait de collaborer avec d'autres ministères provinciaux, comme le ministère de l'Infrastructure et le gouvernement du Canada, pour offrir un accès à un service à large bande aux collectivités des Premières Nations. En juillet 2021, la province a annoncé l'octroi de 1,2 milliard de dollars pour 58 nouveaux projets dans le cadre du Programme ICON d'amélioration de la connectivité en Ontario de la province et du Fonds pour la large bande universelle (FLBU) du gouvernement fédéral. Cette enveloppe comprend un investissement conjoint provincial et fédéral pour offrir un service Internet haute vitesse dans 67 collectivités des Premières Nations de l'Ontario. Dans le budget de l'Ontario du printemps 2021, la province a annoncé un investissement supplémentaire de 2,8 milliards de dollars dans l'infrastructure Internet haute vitesse afin de brancher toutes les régions de l'Ontario, y compris les collectivités mal desservies des Premières Nations. La province s'est engagée à offrir un accès Internet haute vitesse à toutes les collectivités d'ici la fin de 2025.

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

### 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.

**État : Ne sera pas mise en oeuvre.**

### Détails

Dans notre audit de 2020, nous avons constaté que les ministères n'avaient pas mis en place de mesures de responsabilisation pour confirmer que le financement du programme était utilisé aux fins prévues. Des 18 programmes et services autochtones que nous avons examinés, seulement 2 ont été en mesure de fournir des documents qui prouvent que les fonds étaient utilisés comme prévu. Cela a limité la capacité des ministères de veiller à ce que leurs programmes et services fonctionnent comme prévu pour répondre aux besoins des peuples autochtones. Par exemple, lors de l'examen des dépenses d'un programme, nous avons demandé des reçus et des factures les justifiant, mais le Ministère n'a pu fournir qu'une note manuscrite expliquant en quoi consistaient les dépenses.

Lors de notre suivi, le Ministère nous a informés qu'il n'élaborerait aucune ligne directrice à l'intention des autres ministères qui offrent des programmes et services aux Autochtones. Toutefois, le Ministère nous a informés qu'il fournit, sur demande, des conseils et une orientation sur les ententes qui touchent les collectivités autochtones.

Le Bureau de la vérificatrice générale demeure convaincu qu'il s'agit d'une recommandation importante et il continue de recommander que le Ministère appuie l'efficacité des programmes et des services destinés aux peuples autochtones en élaborant des directives pour s'assurer que les programmes et les services fonctionnent comme prévu pour répondre aux besoins des peuples autochtones.

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

### 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.*

**État : Ne sera pas mise en oeuvre.**

### Détails

Dans notre audit de 2020, nous avons constaté que les ministères n'avaient 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 ce genre de mesures. Parmi les six programmes qui comportaient ce genre de mesures, la moitié ne réussissaient pas à mesurer l'efficacité des programmes. Cela a limité la capacité des ministères de veiller à ce que les programmes et services répondent aux objectifs du gouvernement et aux besoins des collectivités autochtones.

Lors de notre suivi, nous avons constaté que le Secrétariat du Conseil du Trésor est en train d'achever une initiative de cadre de mesure du rendement des paiements de transfert. Cette initiative vise à améliorer l'harmonisation des mesures du rendement avec les objectifs des programmes afin d'évaluer l'efficacité des programmes. Le Ministère nous a informés qu'il participait à des présentations liées à cette initiative et qu'il participait à la discussion sur les mesures d'efficacité dans le contexte des affaires autochtones. Le Ministère s'attend à ce que l'approche révisée qui en découle se traduise par des mesures améliorées qui se refléteront dans l'élaboration d'ententes de paiement

de transfert avec les partenaires autochtones. Toutefois, le Ministère a souligné qu'il ne documentera pas officiellement les pratiques exemplaires dans les programmes et services destinés aux peuples autochtones pour aider les autres ministères à s'assurer qu'ils fonctionnent comme prévu pour atteindre les résultats souhaités.

Le Bureau de la vérificatrice générale demeure convaincu qu'il s'agit d'une recommandation importante et il continue de recommander que le Ministère appuie l'efficacité des programmes et des services destinés aux peuples autochtones en élaborant des directives pour s'assurer que les programmes et les services fonctionnent comme prévu pour répondre aux besoins des peuples autochtones.

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

### 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.*

**État : Peu ou pas de progrès.**

### Détails

Dans notre audit de 2020, nous avons constaté que les collectivités autochtones et les fournisseurs de services ne pouvaient pas planifier à long terme ou maintenir en poste efficacement le personnel parce que de nombreux programmes et services gouvernementaux ne garantissaient pas un financement pendant plus d'un an. La nécessité de présenter chaque année une nouvelle demande concernant ces programmes imposait également des exigences supplémentaires sur le plan des ressources de la collectivité, et les retards dans les approbations ont limité l'efficacité du financement



en nécessitant des dépenses importantes en peu de temps. Dans notre échantillon de 14 programmes de paiements de transfert, 2 programmes exigeaient que les bénéficiaires présentent chaque année une nouvelle demande, même si de nombreux bénéficiaires continuaient de recevoir 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.

Notre audit a aussi révélé que 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 que nous avons échantillonnés. Cela a limité l'efficacité du programme. 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 avant le 15 juillet 2019, mais qu'elle n'avait reçu de paiement de transfert qu'en janvier 2020. Il lui restait donc moins de trois mois pour dépenser les fonds, comme requis, avant le 31 mars 2020.

Lors de notre suivi, nous avons constaté que le Ministère n'avait pas déployé d'efforts pour que les ententes de financement de programmes soient élaborées dans une perspective à long terme ou que l'approbation et le transfert des fonds en vertu des ententes soient effectués avant l'année de financement comme indiqué dans les ententes de financement.

## **Le Ministère ne dispose pas de renseignements suffisants pour surveiller adéquatement les consultations menées par d'autres ministères**

### **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.*

**État : Peu ou pas de progrès.**

### **Détails**

Dans notre audit de 2020, nous avons constaté que le Ministère ne disposait pas de renseignements suffisants pour s'acquitter de son mandat de veiller à ce que la province respecte son obligation constitutionnelle de consulter les collectivités autochtones.

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 2006, le gouvernement a mis au point un système de suivi des consultations menées par divers ministères. Toutefois, l'utilisation de ce système n'était pas obligatoire et l'information qu'il contenait n'était pas mise à jour par les ministères, y compris celle relative aux consultations menées par le ministère des Affaires autochtones.

Lors de notre suivi, nous avons constaté que le Ministère avait entrepris la mise en oeuvre du Portail ontarien de consultation des Autochtones (OPIC) en 2021. L'OPIC comprend un outil permettant aux ministères de suivre les activités de consultation dans un système centralisé. Toutefois, au moment de notre rapport de suivi, nous avons constaté que l'OPIC en était aux premières étapes de la mise en oeuvre. Le Ministère ne prévoit pas non plus mettre à jour cet outil pour y inclure les dossiers de consultation antérieurs et envisage actuellement de rendre obligatoire l'utilisation de ce système. Le Ministère nous

a informés que les prochaines étapes de la mise en oeuvre de ce nouvel outil consisteront à élaborer une approche fondée sur le risque aux fins de l'examen des consultations.

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

### 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.

**État : Peu ou pas de progrès.**

### Détails

L'obligation de consulter les collectivités autochtones repose sur des droits ancestraux et issus de traités établis et revendiqués. Les allégations voulant que les consultations des collectivités autochtones n'aient pas été menées correctement par le passé ont donné lieu à des différends juridiques. Le défaut de consulter adéquatement les collectivités autochtones a également entraîné des retards dans le développement du secteur privé et l'obtention des avantages économiques connexes. Dans notre audit de 2020, nous avons constaté que les ministères n'avaient pas de processus uniformes pour évaluer la crédibilité et la solidité des affirmations relatives aux droits ancestraux et issus de traités. 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 en raison d'autres priorités gouvernementales.

Lors de notre suivi, nous avons constaté que le Ministère élabore un processus et une structure enchâssés dans Portail ontarien de consultation des Autochtones (OPIC) pour centraliser l'évaluation des affirmations. Toutefois, comme nous l'avons déjà mentionné, l'OPIC en est aux premières étapes de la mise en oeuvre. Le Ministère participe également à un groupe de travail interministériel qui travaille à un projet pilote visant à mettre à l'essai une approche coordonnée pour évaluer l'information sur les affirmations relatives aux droits ancestraux et issus de traités.

## Le processus des revendications territoriales prend beaucoup de temps et il n'y a pas de mesures de responsabilisation pour déterminer la voie de l'amélioration

### 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.

**État : Pleinement mise en oeuvre.**

### Détails

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. 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. Les évaluations, les négociations et les activités de mise en oeuvre des revendications territoriales qui se prolongent dans le temps retardent le moment où les violations des droits ancestraux et issus de traités des collectivités sont reconnues et où elles reçoivent les indemnités conséquentes. Il a fallu en moyenne 22 ans pour régler les 19 revendications territoriales que la province avait conclues et que nous avons examinées en 2020.

Dans notre audit de 2020, nous avons constaté que le Ministère n'avait pas suivi ni documenté les causes des retards dans le règlement des revendications territoriales de manière à mieux en comprendre la nature. En outre, le Ministère n'a pas établi d'échéancier, de jalons ou d'estimations de coûts pour le règlement des revendications territoriales une fois la recherche et l'évaluation terminées. Il n'a pas fait 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'était 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 des revendications territoriales.

Lors de notre suivi, nous avons constaté que le Ministère avait établi et approuvé des échéanciers pour l'évaluation, la négociation et la mise en oeuvre des revendications territoriales. Par exemple, il prévoit d'évaluer les revendications dans les trois ans suivant la présentation de la revendication territoriale d'une collectivité autochtone. Toutefois, la phase de mise en oeuvre peut varier selon l'entente négociée. Pour chaque règlement de revendication territoriale, un comité de mise en oeuvre élaborera un plan de mise en oeuvre décrivant les jalons pertinents et les échéanciers de mise en oeuvre.

Le Ministère a également créé un registre des demandes de règlement pour documenter les événements ou les circonstances qui ont influé sur les progrès prévus de l'évaluation, de la négociation et de la mise en oeuvre des revendications territoriales et un document d'orientation à l'usage du personnel décrivant la façon de documenter ces événements ou circonstances.

Depuis mai 2022, des rapports mensuels sur le processus de revendications territoriales sont communiqués à l'interne au sous-ministre adjoint et aux directeurs du Ministère.

## Préoccupations liées au processus des revendications territoriales

### 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.*

**État : Ne sera pas mise en oeuvre.**

### Détails

Dans notre audit de 2020, nous avons constaté que le Ministère est chargé d'évaluer si une revendication territoriale autochtone est valide et devrait faire l'objet de négociations. En d'autres termes, le gouvernement établit la validité de l'allégation 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. En 1996, la Commission royale sur les peuples autochtones a recommandé qu'un tribunal indépendant soit constitué 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. Elle a recommandé 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. »

Dans notre audit de 2020, le Ministère nous a informés qu'il surveillerait les efforts déployés par le gouvernement fédéral pour établir une commission nationale des traités. Cependant, lors de notre suivi, le Ministère nous a informés qu'il ne disposait que de peu ou pas de renseignements supplémentaires sur l'établissement d'une commission nationale des traités, depuis notre audit, et qu'il mettrait fin aux efforts de surveillance et envisageait d'établir un organisme indépendant chargé d'évaluer les revendications territoriales futures. En outre, le Ministère a signalé que l'Assemblée des Premières Nations, un organisme national de défense des droits représentant les Premières Nations au Canada, ne se prononcera pas en faveur d'une commission nationale des traités. Le Ministère a ajouté que les Premières Nations qui ont des préoccupations au sujet de l'indépendance du processus des revendications territoriales peuvent choisir de déposer une demande auprès des tribunaux.

Le Bureau de la vérificatrice générale continue de croire qu'il s'agit d'une recommandation importante et que le Ministère devrait déployer des efforts pour évaluer la faisabilité d'établir un organisme indépendant chargé de répondre aux préoccupations relatives au processus de règlement des revendications territoriales.

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

### 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.*

**État : Pleinement mise en oeuvre.**

### Détails

Dans notre audit de 2020, nous avons constaté que le public disposait de renseignements minimaux sur le nombre et la nature des revendications territoriales ou l'avancement des négociations. À titre de comparaison, la commission d'étude des traités de la Colombie-Britannique a publié des rapports annuels qui indiquaient le nombre de revendications territoriales et l'avancement du processus de négociation, y compris les échéanciers et les montants versés aux fins de règlement.

Lors de notre suivi, nous avons constaté que le Ministère avait mis à jour l'information sur les revendications territoriales en cours de négociation le 29 mars 2022 et qu'il prévoyait de continuer de les mettre à jour deux fois par année ou au besoin. Le 29 mars 2022, le Ministère a également élaboré une nouvelle section sur la page Web sur les revendications territoriales qui comprend les règlements ou les indemnités foncières ou financières. Ces renseignements seront également mis à jour deux fois par année ou au besoin.

## Aucun rapport sur l'état des recommandations de l'enquête sur Ipperwash

### 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.*

**État : Peu ou pas de progrès.**

### Détails

Dans notre audit de 2020, nous avons constaté qu'en mai 2008, le ministre des Affaires autochtones de l'époque s'était engagé à mettre en oeuvre toutes les recommandations du rapport de l'enquête sur 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. À l'époque, un certain nombre de recommandations clés n'avaient pas été mises en oeuvre; y compris celle de mettre sur pied une

Commission d'étude des traités de l'Ontario. Aucun rapport n'a été produit sur les progrès réalisés dans la mise en oeuvre des recommandations d'Ipperwash par le gouvernement depuis 2014.

Lors de notre suivi, nous avons constaté que le Ministère avait demandé à tous les ministères de lui fournir des mises à jour sur les mesures prises en réponse aux recommandations formulées à la suite de l'enquête sur Ipperwash. Une fois cette information reçue, le Ministère évaluera l'état des mesures prises par les provinces pour donner suite aux recommandations. Il collaborera ensuite avec ses partenaires autochtones pour élaborer des indicateurs et des résultats afin de rendre compte publiquement des progrès réalisés par l'Ontario pour donner suite aux recommandations.