

Audit de la gestion des terres

Rapport d'audit interne

Préparé par : Direction générale des services de vérifications et d'assurance

Janvier 2024



Indigenous Services
Canada

Services aux
Autochtones Canada

Canada

Table des matières

ACRONYMES	II
SOMMAIRE	III
1. CONTEXTE	1
1.1 <i>Gestion des terres</i>	1
1.2 <i>Programme de gestion de l'environnement et des terres de réserve</i>	1
1.3 <i>Gestion des terres des Premières Nations</i>	2
1.4 <i>Initiative d'aménagement du territoire</i>	3
1.5 <i>Rôles et responsabilités</i>	3
2. AU SUJET DE L'AUDIT	6
2.1 <i>Pourquoi c'est important?</i>	6
2.2 <i>Objectif de l'audit</i>	7
2.3 <i>Portée de l'audit</i>	7
2.4 <i>Approche et méthodologie de l'audit</i>	7
3. PRINCIPALES CONSTATATIONS ET RECOMMANDATIONS	8
3.1 <i>Renforcement des capacités du Programme de gestion de l'environnement et des terres de réserve (PGETR)</i>	8
3.2 <i>Renforcement des capacités de gestion des terres des Premières Nations</i>	20
3.3 <i>Initiative d'aménagement du territoire</i>	25
3.4 <i>Mécanismes de contrôle et de gestion des risques pour le PGETR, la GTPN et l'IAT</i>	31
4. CONCLUSION	36
5. PLAN D'ACTION DE LA DIRECTION	37
ANNEXE A : CRITÈRES DE L'AUDIT	45

Acronymes

AC	Accord-cadre relatif à la gestion des terres des Premières Nations
ANGTA	Association nationale des gestionnaires des terres autochtones
ARGT	Association régionale de gestion des terres
CAADA	Conseil pour l'avancement des agents de développement autochtones
CCT	Conseil consultatif des terres
CRGTPN	Centre de ressources sur la gestion des terres des Premières Nations
DGGTE	Direction générale de la gestion des terres et de l'environnement
GMPP	Groupe de formation, de mentorat et de perfectionnement professionnel
GGT	Guide de la gestion des terres
GTPN	Gestion des terres des Premières Nations
IAT	Initiative d'aménagement du territoire
LACGTPN	<i>Loi sur l'Accord-cadre relatif à la gestion des terres de premières nations</i>
PAPGT	Programme d'attestation professionnelle en gestion des terres
PAT	Plan d'aménagement du territoire
PGETR	Programme de gestion de l'environnement et des terres de réserve
RCAANC	Relations Couronne-Autochtones et Affaires du Nord Canada
SAC	Services aux Autochtones Canada
SC	Siège social
SETI	Système d'enregistrement des terres indiennes

Sommaire

La gestion des terres comprend les activités liées à la planification, à l'utilisation et au développement des terres, de l'environnement et des ressources dans les réserves à des fins personnelles, communautaires et économiques. Une gestion efficace des terres constitue une base solide pour la plupart des activités menées dans les réserves, y compris les programmes de logement, d'infrastructure, de gestion environnementale, de santé communautaire, d'éducation, de développement économique et d'ajouts aux terres de réserve. La gestion des terres soutient les trois dimensions du développement durable : économiques, sociales et environnementales.

L'objectif de l'audit était de fournir l'assurance que Services aux Autochtones Canada (SAC) soutiennent la mise en place de processus visant à régir et à soutenir le renforcement des capacités des Premières Nations, ce qui leur permet de gérer leurs propres terres, si elles le souhaitent, et de soutenir les Premières Nations qui ont assumé des responsabilités en matière de gestion des terres. L'audit a également permis d'évaluer la manière dont SAC soutient les Premières Nations dans le processus de planification de l'utilisation des terres. L'audit a montré que SAC collabore avec l'Association nationale des gestionnaires des terres autochtones (ANGTA) et le Centre de ressources sur la gestion des terres des Premières Nations (CRGTPN), ainsi qu'avec le Conseil consultatif des terres (CCT), afin d'aider les Premières Nations à exercer un plus grand contrôle sur leurs terres de réserve, notamment en leur offrant un soutien essentiel en matière de renforcement des capacités. Ces partenariats, essentiels pour le Programme de gestion de l'environnement et des terres de réserve (PGETR) et à la mise en œuvre de l'Accord-cadre relatif à la gestion des terres des Premières Nations, sont conçus pour répondre et s'adapter à l'évolution des besoins des Premières Nations. Ils comprennent des mécanismes d'intégration du retour d'information et de partage des pratiques exemplaires et des leçons apprises.

En outre, le financement de SAC est alloué à l'ANGTA et au CRGTPN pour administrer l'Initiative d'aménagement du territoire (IAT), qui offre aux Premières Nations assujetties à la *Loi sur les Indiens* et à celles signataires de l'Accord-cadre (AC), des ressources pour élaborer et mettre en œuvre des plans d'aménagement des terres. L'audit a permis de constater que des mécanismes de surveillance sont en place pour permettre à SAC d'assurer un suivi des efforts liés au renforcement des capacités et de gérer tous les risques associés, garantissant ainsi une approche globale et réactive à la gestion des terres des Premières Nations.

Bien que les conclusions de l'audit soient généralement positives, il existe certaines possibilités d'amélioration en ce qui concerne la suffisance du financement, l'intégration des plans d'utilisation des terres et le contrôle. Par conséquent, les recommandations suivantes ont été formulées :

1. Le sous-ministre adjoint du Secteur Terres et développement économique devrait procéder à un examen complet du financement du PGETR, en mettant l'accent sur l'harmonisation de la formule de financement du PGETR avec l'évolution des besoins de financement, y compris le coût du maintien en poste des gestionnaires des terres certifiés

et des bureaux des terres, ainsi que sur la suffisance du niveau de financement global pour permettre aux Premières Nations d'avoir accès à ce programme.

2. Le sous-ministre adjoint du Secteur Terres et Développement économique devrait s'assurer qu'il existe des mécanismes efficaces permettant aux Premières Nations participant au PGETR d'avoir accès aux politiques, procédures et directives actualisées de SAC en matière de gestion des terres.
3. Le sous-ministre adjoint du Secteur Terres et développement économique devrait veiller à l'élaboration et à la mise à jour régulière des plans d'aménagement du territoire (PAT), en partenariat avec les communautés autochtones, afin de les maintenir pertinents et efficaces. De plus, le sous-ministre adjoint devrait collaborer avec les parties prenantes du ministère pour sensibiliser et favoriser la compréhension des PAT des Premières Nations. Cette collaboration devrait viser à vérifier et à aligner les PAT avec les services de gestion des terres et les décisions de financement de SAC pour les projets, améliorant ainsi l'intégration des PAT dans les processus décisionnels.
4. Le sous-ministre adjoint du Secteur Terres et développement économique, en collaboration avec la sous-ministre adjointe principale, la sous-ministre adjointe déléguée et les directeurs généraux régionaux du Secteur Opérations régionales, devraient cerner et éliminer les obstacles qui empêchent les régions de SAC de mener les activités de surveillance et d'établissement de rapports requises par le PGETR, ou qui peuvent empêcher les Premières Nations de fournir des rapports d'activité aux régions de SAC. Dans l'évaluation visant à cerner ces obstacles, il est important de déterminer si les renseignements recueillis auprès des Premières Nations sont utiles et utilisés par le Ministère pour appuyer la prise de décisions. De plus, il faudrait évaluer si les activités de surveillance et de production de rapports du PGETR devraient être modifiées pour mieux répondre aux besoins du programme et de la haute direction.

Énoncé de conformité

L'audit est conforme aux Normes internationales pour la pratique professionnelle de l'audit interne de l'Institut des vérificateurs internes, et respecte les termes de la *Politique sur l'audit interne* du gouvernement du Canada, comme en témoignent les résultats obtenus dans le cadre du Programme d'assurance et d'amélioration de la qualité.

Réponse de la direction

La direction approuve les constatations, a accepté les recommandations incluses dans le rapport et développé un plan d'action de gestions pour y répondre. Le plan d'action de la direction a été intégré au présent rapport.

1. Contexte

1.1 Gestion des terres

La gestion des terres comprend les activités liées à la planification, à l'utilisation et à la mise en valeur des terres de réserve, de l'environnement et des ressources à des fins personnelles, communautaires et économiques. Les terres de réserve peuvent être gérées conformément à la *Loi sur les Indiens* et aux règlements connexes, à l'Accord-cadre relatif à la gestion des terres des Premières Nations (compte tenu de l'effet juridique de la *Loi sur l'Accord-cadre relatif à la gestion des terres de premières nations* (LACGTPN)), ainsi qu'à la législation et aux ententes sur l'autonomie gouvernementale. Bien que les Premières Nations aient un droit inhérent et un intérêt reconnu sur les terres de réserve, le Ministre de Services aux Autochtones Canada (SAC) doit approuver ou accorder la plupart des transactions foncières en vertu de la *Loi sur les Indiens*.

La relation entre SAC et plus de 630 Premières Nations du Canada est un élément essentiel dans le processus de réconciliation en cours et le développement d'une relation solide de nation à nation. SAC administre directement les terres de réserve de plus de 400 Premières Nations en vertu de la *Loi sur les Indiens*. Reconnaisant l'importance de l'autodétermination et afin de soutenir les Premières Nations qui souhaitent assumer une plus grande responsabilité sur leurs terres, SAC soutient le transfert des services et des responsabilités liés à la gestion des terres aux Premières Nations par l'intermédiaire du Programme de gestion de l'environnement et des terres de réserve (PGETR), de l'Accord-cadre (AC) relatif à la gestion des terres des Premières Nations (GTPN).

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

Le PGETR fournit des fonds aux Premières Nations pour compenser les coûts liés à la gestion des terres, des ressources naturelles et de l'environnement sur les terres de réserve en vertu de la *Loi sur les Indiens*. Le PGETR est structuré en trois niveaux progressifs de responsabilité en matière de gestion des terres par les Premières Nations pour leurs terres. Le financement fourni par le PGETR augmente également à mesure que les Premières Nations assument de plus grandes responsabilités en matière de gestion des terres. Le financement alloué à chaque Première Nation est basé sur une formule qui tient compte de facteurs tels que le volume des transactions foncières, la population et la superficie de la réserve. Les domaines couverts par le PGETR sont les suivants:

- Formation et perfectionnement;
- Niveau Opérationnel; et
- Délégation des pouvoirs.

Les Premières Nations qui souhaitent accéder au niveau de la formation et du développement du PGETR suivent un programme de formation officiel et assument des responsabilités accrues en matière de transactions foncières de base, ainsi que de gestion de l'environnement et des ressources naturelles, comme rédiger des instruments fonciers et réaliser des activités de

conformité en matière d'environnement. Les régions de SAC continueront à fournir des services de gestion des terres pour soutenir la Première Nation au niveau de la formation et de perfectionnement.

Après avoir terminé le niveau de la formation et du développement du PGETR, ou si une Première Nation possède déjà l'expérience et l'expertise requises en matière de gestion des terres, les Premières Nations participant au PGETR progressent vers le niveau opérationnel. Pour passer au niveau opérationnel du programme, les Premières Nations doivent disposer d'un gestionnaire des terres agréé au sein de leur personnel et administrer leurs terres conformément aux exigences de la *Loi sur les Indiens*. La Première Nation assume la responsabilité de préparer les instruments fonciers, de veiller à ce que les évaluations foncières soient effectuées selon les besoins, d'enregistrer les détails des transactions dans le Système d'enregistrement des terres indiennes (SETI)¹, de percevoir les loyers et d'appliquer les autres exigences prévues dans l'accord. Les Premières Nations au niveau opérationnel du PGETR sont responsables de la gestion de tous les aspects des transactions foncières jusqu'à l'étape d'approbation ministérielle. Les régions de SAC demeurent responsables de l'approbation ministérielle des transactions foncières et de la prestation du soutien technique, le cas échéant.

En 2022-2023, dans le cadre du PGETR, 10 Premières Nations étaient au niveau de la formation et du développement, et 119 au niveau opérationnel. Ces Premières Nations ont reçu un financement allant de 8 000 \$ à 475 000 \$, pour un total de 12 275 000 \$.

Il existe un troisième niveau au PGETR appelé niveau de Délégation des pouvoirs. À ce niveau, les Premières Nations exécutent toutes les activités opérationnelles du PGETR et approuvent les transactions foncières. Il y a huit Premières Nations au niveau de Délégation des pouvoirs.

1.3 Gestion des terres des Premières Nations

Ensemble, l'Accord-cadre relatif à la gestion des terres des Premières Nations (AC) et la *LACGTPN* forment la GTPN. L'AC est une relation de gouvernement à gouvernement grâce à laquelle les Premières Nations élaborent et approuvent un code foncier qui rétablit leur contrôle sur leurs terres, leurs ressources naturelles et leur environnement. L'AC a été signé en 1996 et sanctionné en 1999. Une fois que le code foncier approuvé par la communauté entre en vigueur, la responsabilité liée à la gestion des terres est transférée à la Première Nation. La Première Nation assume la compétence, se retirant des 44 articles de la *Loi sur les Indiens* liés à la gestion des terres, et SAC ne supervise plus les activités de gestion des terres de la Première Nation.

Une fois qu'une Première Nation a adhéré au régime de GTPN en signant l'AC, elle passe par deux niveaux de financement :

- le financement du développement (164 500 \$ sur deux ans) pour l'élaboration d'un code foncier, la négociation d'un accord individuel avec la Couronne et la tenue d'un vote de ratification communautaire; et

¹ Le SETI sert à consigner les renseignements sur les intérêts acceptés aux fins d'enregistrement à l'égard des terres de réserve. Le Registre des terres dresse la liste des opérations qui ont une incidence sur une parcelle de terre de réserve, ainsi que sur la réserve tout entière, et indique la nature de l'opération et la portée de l'intérêt.

- le financement opérationnel (de 283 313 \$ à 510 942 \$ en 2022-2023, déterminé au moyen d'une formule négociée) pour la gestion des terres, de l'environnement et des ressources naturelles.

Un financement transitoire est également disponible en complément du financement opérationnel pour les deux premières années au cours desquelles les Premières Nations sont opérationnelles.

En date du 30 mai 2023, il y avait 204 signataires de l'Accord-cadre, 103 Premières Nations de la GTPN en étaient en phase opérationnelle et 55 étaient actives en phase de développement. En moyenne, depuis 2017, 10 Premières Nations s'ajoutent chaque année au régime de GTPN.

1.4 Initiative d'aménagement du territoire

L'Initiative d'aménagement du territoire (IAT) fournit aux Premières Nations un financement de projet pour élaborer un plan d'aménagement du territoire approuvé par la communauté. Le plan d'aménagement du territoire identifie des zones distinctes au sein de l'ensemble des terres de réserve et documente les décisions de la communauté quant à l'utilisation acceptable de ces zones à venir. Ce plan permet d'utiliser au mieux les terres disponibles, d'éviter les utilisations incompatibles et de protéger les zones de conservation importantes, les ressources culturelles et les terres traditionnelles. Lorsqu'elle est intégrée à la planification du développement communautaire, environnemental et économique, la mise en œuvre des plans d'aménagement du territoire peut constituer une approche efficace pour atténuer les effets des changements climatiques (y compris la construction d'infrastructures résilientes aux changements climatiques), favoriser la protection des sources d'eau et contribuer à l'amélioration globale des conditions socio-économiques.

L'exécution du programme et la réception des demandes dans le cadre de l'IAT ont été confiées à deux partenaires de prestation de services, soit le Centre de ressources sur la gestion des terres des Premières Nations (CRGTPN) et l'Association nationale des gestionnaires des terres autochtones (ANGTA), qui sont chargés d'administrer les fonds reçus de SAC par les Premières Nations dans le cadre des accords de financement de l'IAT. De 2018 à 2023, l'IAT a reçu 22,5 millions de dollars pour soutenir l'élaboration initiale des plans d'aménagement du territoire (PAT). L'IAT a reçu 47 millions de dollars supplémentaires sur cinq ans à partir de 2023-2024 pour continuer de soutenir l'élaboration de nouveaux PAT ainsi que soutenir la mise en œuvre de ces PAT.

1.5 Rôles et responsabilités

Cette section présente une vue d'ensemble des rôles et responsabilités des principaux groupes de parties prenantes impliqué dans la mise en œuvre du PGETR, du régime de GTPN et de l'IAT. De plus amples renseignements sont fournis à la section 3, intitulée « Principales constatations et recommandations ».

Administration centrale de SAC – Direction générale de la gestion des terres et de l’environnement

La Direction du Développement de la communauté et des terres (DDCT), qui fait partie de la Direction générale de la gestion des terres et de l’environnement (DGGTE) du Secteur Terres et développement économique, assure la surveillance du PGETR, du régime de GTPN et de l’IAT. Cela comprend :

- définir les priorités annuelles, les résultats stratégiques et les stratégies de mesure du rendement connexes;
- assurer la liaison avec les régions et les partenaires autochtones afin de déterminer et de traiter les questions émergentes et d’élaborer des options pour l’amélioration continue du programme;
- analyser les besoins de financement nationaux et établir les budgets régionaux;
- gérer les accords de financement en vigueur avec les partenaires de prestation de services autochtones qui appuient le renforcement des capacités des Premières Nations par le biais du PGETR, du régime de GTPN et de l’IAT;
- négocier les montants de la formule de financement opérationnel du régime de GTPN, tous les cinq ans;
- surveiller le cadre de conformité du PGETR ; et
- fournir des conseils et des orientations stratégiques aux régions concernant la mise en œuvre des engagements pris par le Canada dans le cadre de l’AC.

Au sein de la DGGTE, la Direction Gestion des terres et ajouts aux réserves assure la surveillance des activités d’administration des terres. Cela comprend :

- élaborer conjointement des politiques, des procédures et des outils en collaboration avec les partenaires autochtones afin de soutenir la mise en œuvre des dispositions de *la Loi sur les Indiens*;
- gérer les systèmes technologiques, notamment le SETI, le Système d’enregistrement des terres des Premières Nations (pour les Premières Nations visées par le GTPN), le Système intégré de gestion de l’environnement et le Système national de suivi des ajouts aux réserves; et
- gérer et surveiller le processus d’ajouts aux réserves.

Secteur des Opérations régionales

Le Secteur des Opérations régionales est responsable de la mise en œuvre des programmes et des services de SAC dans sept régions du Canada : Colombie-Britannique, Alberta, Saskatchewan, Manitoba, Ontario, Québec et Atlantique. Les directeurs régionaux responsables des terres et du développement économique travaillent avec le Secteur Terres et développement économique pour mettre en œuvre les programmes relatifs aux terres et au développement économique dans leurs régions respectives. Les responsabilités comprennent la prestation de services de gestion des terres (par exemple, l’administration des baux, des permis et d’autres intérêts) aux Premières Nations régies par la *Loi sur les Indiens* (et non celles régies par la *LACGTPN*).

Pour le PGETR, les régions sont responsables de:

- gérer le processus de réception des demandes, y compris l'évaluation de la capacité et de l'état de préparation d'une Première Nation à participer au programme;
- examiner les enregistrements de terres élaborés par les Premières Nations et les faire approuver par le Ministre de SAC;
- gérer les accords de financement avec les Premières Nations participant au PGETR, y compris les activités de production de rapports annuels et de surveillance en fonction du cadre de conformité du PGETR; et
- fournir un soutien technique aux Premières Nations, au besoin.

Pour la GTPN, les régions sont responsables de:

- soutenir les initiatives d'information et de sensibilisation destinées aux Premières Nations qui n'ont pas encore adhéré au régime de GTPN;
- procéder à un examen des nouvelles Premières Nations afin d'identifier tout problème potentiel lié à la gouvernance, à la gestion financière ou aux litiges qui pourrait entraver leurs progrès au cours de la phase de développement du régime de GTPN;
- travailler avec les Premières Nations à l'étape du développement pour élaborer une entente individuelle, qui décrit des éléments tels que l'état environnemental des terres, les intérêts fonciers existants (p. ex. permis et baux) et la description des terres qui seront assujetties au code foncier; et
- soutenir les partenaires de prestation de services et le siège social (SC) de la Direction du Développement de la communauté et des terres dans l'élaboration et l'expansion de l'Initiative.

Pour l'IAT, les régions sont responsable de:

- soutenir les partenaires de prestation de services autochtones , au besoin, et demeurer au courant de l'état d'avancement du programme;
- fournir des informations pertinentes aux Premières Nations qui élaborent un PAT, par exemple en extrayant des rapports d'état du SETI pour recenser tous les enregistrements de terres dans la réserve.

Malgré leur responsabilité générale en matière de gestion des terres de réserve, les régions ne mènent aucune activité liée au PAT au nom des Premières Nations, car le processus doit être mené par la communauté et dirigé par la Première Nation en fonction des besoins et priorités propres à la communauté.

Partenaires de prestation de services autochtones

Association nationale des gestionnaires des terres autochtones

L'ANGTA est une organisation dirigée par les Autochtones composée de huit associations régionales de gestion des terres (ARGT) (Ontario, Québec, Atlantique, Manitoba, Saskatchewan, Alberta, Colombie-Britannique et Nunavut) qui représentent 234 communautés de Premières Nations et d'Inuits. L'ANGTA et l'ARGT offrent des formations techniques et des possibilités de

réseautage aux gestionnaires des terres et aux Premières Nations. Des spécialistes techniques employés par l'ANGTA sont également disponibles pour aider les gestionnaires des terres des Premières Nations.

En ce qui concerne le PGETR, l'ANGTA est responsable de la prestation du Programme d'attestation professionnelle en gestion des terres (PAPGT), en concluant des ententes avec des établissements postsecondaires pour la prestation du niveau 1 et en assurant directement la prestation du niveau 2.

L'ANGTA administre également une partie de l'IAT en examinant les demandes et en administrant le financement destiné aux Premières Nations régies par la *Loi sur les Indiens*, ainsi qu'en fournissant une formation pertinente et un soutien au développement des capacités.

Conseil consultatif des terres (CCT)

Pour aider les Premières Nations à gérer leurs terres à l'extérieur du cadre prévu par la *Loi sur les Indiens*, l'AC a établi le Conseil consultatif des terres (CCT) et le CRGTPN.

Le CCT est l'organe représentatif et la voix des Premières Nations adhérant au régime de GTPN aux termes de l'AC. Parmi ces rôles, le CCT propose des modifications législatives à l'AC et à la législation fédérale selon les directives des Conseils, et il plaide en faveur du financement et négocie avec le gouvernement du Canada en la matière au nom des communautés des Premières Nations signataires. Le CCT fournit une orientation stratégique au CRGTPN.

Centre de ressources sur la gestion des terres des Premières Nations

Le CRGTPN offre de la formation, du soutien technique et des possibilités de réseautage aux Premières Nations, et ce, à toutes les étapes du régime de GTPN.

Le CRGTPN administre également une partie de l'IAT en examinant les demandes et en administrant les fonds destinés aux Premières Nations dans le cadre du régime de GTPN, ainsi qu'en fournissant une formation pertinente et un soutien au développement des capacités.

2. Au sujet de l'audit

L'audit de la gestion des terres (précédemment appelé « audit de la gestion des terres, des ressources naturelles et de l'environnement ») a été inclus dans le Plan d'audit axé sur les risques de Services aux Autochtones Canada pour 2022-2023 à 2023-2024.

2.1 Pourquoi c'est important?

Les terres sont l'un des biens les plus précieux des Premières Nations, tant sur le plan économique que sur le plan culturel. Le Programme de gestion de l'environnement et des terres de réserve (PGETR), le régime de Gestion des terres des Premières Nations (GTPN) et l'Initiative d'aménagement du territoire (IAT) sont au cœur des efforts déployés par SAC pour transférer les services de gestion des terres et les responsabilités connexes aux Premières Nations, de manière à favoriser l'autodétermination et le développement durable. Ces programmes et initiatives offrent un renforcement des capacités, des ressources et un soutien aux Premières Nations qui

souhaitent s'impliquer davantage dans les activités de gestion des terres ou se soustraire aux dispositions de la *Loi sur les Indiens* qui touchent l'administration des terres.

2.2 Objectif de l'audit

L'objectif de l'audit était de fournir l'assurance que SAC soutient la mise en place de processus pour gouverner et soutenir le renforcement des capacités des Premières Nations, qui leur permettent de gérer leurs propres terres, si elles le souhaitent, et soutient les Premières Nations qui ont assumé des responsabilités en matière de gestion des terres. L'audit a également permis d'évaluer la manière dont SAC soutient les Premières Nations dans le processus de planification de l'aménagement du territoire.

2.3 Portée de l'audit

L'audit portait sur les processus visant à aider les Premières Nations à assumer des responsabilités liées à la gestion des terres, notamment par un renforcement de leurs capacités. L'audit a aussi porté sur le soutien fourni par SAC aux Premières Nations relativement à l'aménagement du territoire.

L'audit couvrait la période allant de l'exercice 2017-2018 à 2022-2023.

Exclusion

La portée de l'audit a exclu les aspects examinés dans l'Évaluation des sous-programmes de gestion des terres (2023), notamment la réalisation des résultats escomptés liés aux sous-programmes de gestions des terres, la nécessité continue des sous-programmes de gestions des terres et l'efficacité globale de la mise en œuvre du programme.

2.4 Approche et méthodologie de l'audit

L'audit a été effectué conformément aux exigences de la *Politique sur l'audit interne* du Conseil du Trésor et respecte les Normes internationales pour la pratique professionnelle de la vérification interne, de l'Institut des vérificateurs internes. L'audit a permis d'examiner des preuves suffisantes et pertinentes et d'obtenir des renseignements suffisants pour fournir un niveau d'assurance raisonnable à l'appui de la conclusion de l'audit.

Le travail d'audit sur le terrain a été effectué de novembre 2022 à juillet 2023 et s'est déroulé en trois phases : la phase de planification, la phase d'exécution et la phase de rapports.

Les principales techniques d'audit utilisées sont les suivantes :

- Entrevues avec les principales parties prenantes du siège social (SC) de SAC, des bureaux régionaux (Ontario, Colombie-Britannique, Alberta), de l' Association nationale des gestionnaires des terres autochtones (ANGTA) et du Centre de ressources sur la gestion des terres des Premières Nations (CRGTPN);
- Examen de la documentation pertinente, y compris les ressources et les programmes de formation, les rapports annuels, les ententes de financement, les lignes directrices et les

procédures opérationnelles, la documentation relative aux processus et les comptes rendus de réunions; et

- Demandes de suivi/réunions pour valider les observations préliminaires.

L'approche employée en vue d'atteindre l'objectif de l'audit comprenait l'élaboration de critères d'audit à partir desquels les constatations et les conclusions ont été tirées. Les critères d'audit sont énoncés à l'annexe A.

3. Principales constatations et recommandations

3.1 Renforcement des capacités du Programme de gestion de l'environnement et des terres de réserve (PGETR)

Contexte

Le PGETR fournit, en vertu de la *Loi sur les Indiens*, un financement continu aux Premières Nations pour l'embauche et la formation d'un gestionnaire des terres accrédité et la création d'un bureau des terres. Les bureaux des terres mènent des opérations foncières et assument diverses responsabilités en matière de gestion du territoire. Services aux Autochtones Canada (SAC) supervise le PGETR, en gérant les ententes et en fournissant un soutien régional. L'Association nationale des gestionnaires des terres autochtones (ANGTA), en tant que partenaire de service, offre des formations et des attestations dans le cadre du Programme d'attestation professionnelle en gestion des terres (PAPGT), y compris un soutien continu relativement à la gestion des terres.

L'audit s'attendait à ce que les ressources et les outils du PGETR répondent aux besoins des Premières Nations, faisant ainsi preuve d'adaptabilité et de réactivité. L'audit s'attendait également à ce que la documentation et le partages des pratiques exemplaires soient efficaces et à ce que les partenariats soient mis à profit.

Risque

Le risque identifié est celui d'un décalage potentiel entre le PGETR et les besoins des Premières Nations, entraînant des lacunes dans les connaissances en matière de gestion des terres. En outre, des partenariats non utilisés et des pratiques exemplaires non partagées pourraient limiter l'efficacité du programme.

Constatations

Dans le cadre du PGETR, l'ANGTA et SAC ont fourni des fonds, des programmes, des ressources, des formations et d'autres formes de soutien aux Premières Nations afin de soutenir les efforts de renforcement des capacités de gestion des terres. SAC a tiré parti de partenariats avec des organisations dirigées par des Autochtones (p. ex. l'ANGTA) ainsi qu'avec des universités canadiennes pour améliorer le processus de renforcement des capacités. Les bureaux régionaux de SAC ont aussi offert de la formation et du soutien en matière d'administration des terres aux Premières Nations afin qu'elles mènent des opérations foncières

en vertu la *Loi sur les Indiens*. Ces mesures de renforcement des capacités font preuve d'adaptabilité et de réactivité face à l'évolution des besoins et des priorités des Premières Nations, grâce à l'utilisation des mécanismes de l'ANGTA et de SAC pour recueillir et mettre en œuvre la rétroaction reçue des Premières Nations. Il a également été constaté que des processus formels et informels sont en place pour documenter les pratiques exemplaires et les leçons tirées des initiatives de renforcement des capacités en matière de gestion des terres, qui sont mises à la disposition des Premières Nations intéressées. Toutefois, malgré le soutien au renforcement des capacités offert par le PGETR, de nombreuses Premières Nations du PGETR pourraient ne pas recevoir un financement adéquat pour conserver leur capacité de gestion des terres, et les mises à jour des politiques, procédures et directives de SAC utilisées pour fonctionner en vertu de la *Loi sur les Indiens* ne sont pas toujours communiquées de manière efficace aux Premières Nations du PGETR.

Partenariats

En ce qui concerne le processus de renforcement des capacités du PGETR, le partenaire principal de SAC est l'ANGTA, qui a la responsabilité de concevoir et de mettre en œuvre le PAPGT, qui est examiné plus en détails ci-dessous, ainsi que de fournir du soutien, de la formation et des ressources supplémentaires à tous les membres des Premières Nations qui entreprennent des activités de gestion des terres. Par ailleurs, il existe actuellement quatre partenariats avec des universités qui sont mis à profit dans le cadre de la mise en œuvre du PAPGT. Grâce au financement accordé à l'ANGTA, SAC appuie les Association régionale de gestion des terres (ARGT) qui fournissent de la formation, des ateliers et du soutien supplémentaire aux Premières Nations pour la tenue d'activités propres aux régions (p. ex., perspective agricole en Saskatchewan, perspective liée aux pêches dans la région de l'Atlantique, etc.). Ces partenariats améliorent le processus de renforcement des capacités en matière de gestion des terres, et permettent de surmonter les défis et de tirer parti des occasions qui se présentent aux gestionnaires des terres des Premières Nations.

Processus de renforcement des capacités

Le PGETR aide les Premières Nations à renforcer leurs capacités d'administration et de gestion des terres afin d'assumer la responsabilités de leurs terres en vertu de la *Loi sur les Indiens*. Comme indiqué précédemment dans la section 1.2, le PGETR comporte trois niveaux: la formation et le perfectionnement, le niveau opérationnel et la délégation des pouvoirs. Les Premières Nations peuvent bénéficier d'un soutien au renforcement des capacités à chacun des trois niveaux.

C'est au niveau de la formation et de perfectionnement du PGETR qu'une grande partie du renforcement des capacités a lieu dans le cadre du programme, par le biais de la formation et de l'accréditation d'un gestionnaire des terres par l'entremise du PAPGT. Au cours de la première année, les aspirants-gestionnaires suivent une formation sur les principes généraux de la gestion des terres. La formation peut être suivie en ligne ou en personne dans quatre universités partenaires : l'Université Algoma, l'Université de la Saskatchewan, Vancouver Island University et l'Université du Québec en Abitibi-Témiscamingue.

À leur deuxième année, les aspirants-gestionnaires reçoivent une formation technique de l'ANGTA sur les rôles et les responsabilités propres aux gestionnaires des terres des Premières Nations qui exercent des activités sous le régime de la *Loi sur les Indiens*. Cette formation est dispensée sous forme de cours en ligne et en personne, de séminaires et de conférences de l'ANGTA qui ont lieu à différentes dates et différents lieux à travers le pays. La deuxième année de formation comprend notamment une formation dans les domaines fonctionnels suivants :

1. Plans d'aménagement du territoire;
2. Gestion des terres en vertu de la *Loi sur les Indiens*;
3. Gestion des ressources naturelles;
4. Gestion de l'environnement; et
5. Gestion de la conformité.

L'ANGTA procède au classement des candidats du PAPGT à mesure qu'ils progressent dans les modules du PAPGT. Une fois les deux niveaux de formation terminés, les candidats peuvent recevoir leur attestation en gestion des terres. Les candidats qui ne réussissent pas l'examen doivent suivre de nouveau la formation technique pour recevoir leur attestation.

Les régions de SAC soutiennent également le renforcement des capacités des Premières Nations au niveau de la formation et du perfectionnement du PGETR en fournissant une formation de base et un soutien technique sur les politiques et les procédures de gestion des terres de SAC et sur l'utilisation du Système d'enregistrement des terres indiennes (SETI).

Une fois qu'une Première Nation a établi qu'elle dispose d'un gestionnaire des terres agréé et d'un bureau des terres, elle passe au niveau opérationnel du PGETR et assume la responsabilité de la gestion des terres en vertu de la *Loi sur les Indiens*. Les Premières Nations opérationnelles travaillent en étroite collaboration avec les bureaux régionaux de SAC pendant qu'elles accumulent davantage d'expérience en gestion des terres. Les bureaux régionaux de SAC continuent d'assumer la fonction d'approbation ministérielle des transactions foncières, de fournir un soutien technique et de procéder à des audits des transactions foncières. Grâce au financement de SAC, l'ANGTA contribue en permanence au renforcement des capacités en proposant des formations techniques et en facilitant les occasions de réseautage avec les gestionnaires des terres des Premières Nations, notamment les suivantes :

- Formation professionnelle continue par le biais de cours et de conférences élaborés par l'ANGTA et l'ARGT pour aborder des sujets de formation émergents, continus et régionaux;
- Occasions de réseautage et de mentorat avec des gestionnaires des terres au service des Premières Nations (p. ex., l'événement *Links to Learning* du Conseil pour l'avancement des agents de développement autochtones (CAADA) — un forum annuel de formation technique financé par SAC visant à renforcer les capacités et à améliorer les compétences des agents de développement économique et des gestionnaires des terres des Premières Nations);
- Formation individuelle avec les formateurs de l'ANGTA sur les principaux domaines fonctionnels de la gestion des terres;
- Formation individuelle proposée par certains bureaux régionaux de SAC;

- Consultation de spécialistes de l'ANGTA dans les domaines de la planification de l'aménagement du territoire, des ajouts aux réserves, de l'arpentage et d'une variété d'autres fonctions de gestion des terres; et
- Accès à l'audit (évaluation) des opérations du bureau des terres réalisé par le personnel de l'ANGTA qui contient des recommandations en matière de formation, de nouveaux équipements et d'autres mesures à prendre.

Outre la formation individuelle avec le personnel régional de SAC, les services de renforcement des capacités mentionnés ci-dessus sont offerts aux gestionnaires des terres des Premières Nations assujetties à la *Loi sur les Indiens*, à la Gestion des terres des Premières Nations (GTPN) ou à l'autonomie gouvernementale. Le personnel de SAC peut également assister aux cours dispensés par l'ANGTA.

Dans l'ensemble, les Premières Nations ont accès à un large éventail de services de renforcement des capacités de gestion des terres dans le cadre du PGETR. Ces services sont souvent conçus pour répondre aux besoins des Premières Nations dans une région donnée ou pour une fonction particulière de gestion des terres. Les commentaires des gestionnaires des terres et des ARGT sont également pris en compte lors de l'élaboration des programmes de formation et des ordres du jour des conférences et des ateliers. Par conséquent, les services et les ressources de renforcement des capacités sont structurés de manière à répondre aux besoins et aux priorités des Premières Nations qui souhaitent assumer la responsabilité de l'administration ou de la gestion de leurs propres terres. Cependant, il reste une lacune en ce qui concerne la suffisance des fonds dont disposent les Premières Nations dans le cadre du PGETR, ce qui pourrait avoir une incidence sur le processus de renforcement des capacités.

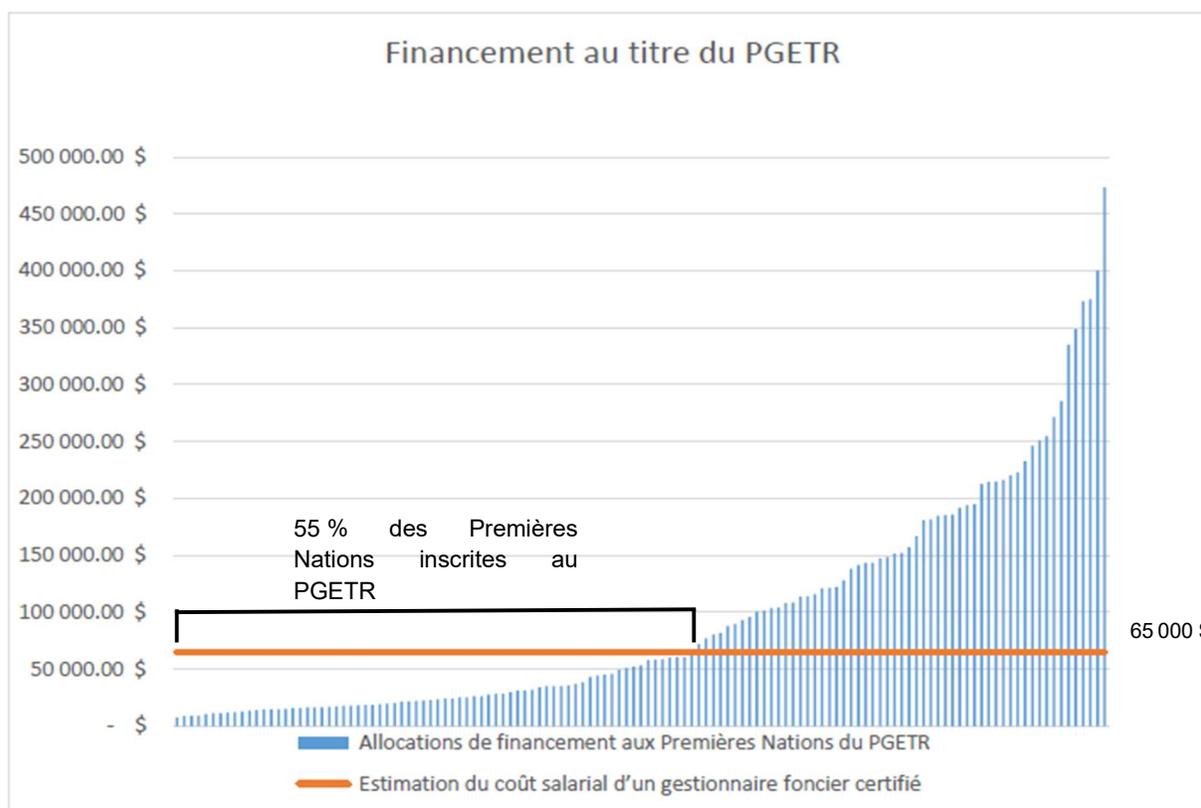
Fonds nécessaire au maintien en poste des gestionnaires des terres

La formule de financement du PGETR utilisée par le siège social (SC) de SAC pour le calcul du financement auquel les Premières Nations sont admissibles lors de leur inscription au programme prend en compte des facteurs qui ont une incidence sur la charge de travail comme le nombre de baux et de permis, la population et la taille des terres de réserve, mais elle fait abstraction du coût salarial lié au poste de gestionnaire des terres. Pour l'exercice 2022-2023, le financement accordé aux Premières Nations au titre du PGETR variait de 7 351 \$ à 473 250 \$ selon la formule de financement.

Afin de déterminer si les Premières Nations dont le financement se situe au bas de l'échelle seraient en mesure de satisfaire à l'exigence du programme relative à l'embauche d'un gestionnaire des terres au moyen de ces fonds, l'audit a procédé à l'analyse suivante afin d'estimer le coût salarial d'un gestionnaire des terres et le comparer au financement versé aux Premières Nations. Aux fins de l'estimation d'un salaire approprié pour les Premières Nations, plusieurs sources d'information ont été consultées, notamment les commentaires des dirigeants de l'ANGTA, les échelles salariales tirées de l'Enquête nationale sur les gestionnaires des terres

de 2016² et les échelles salariales pour les postes d'administration de programme dans la fonction publique fédérale. Au terme de cet exercice, on estime que le salaire approprié requis pour embaucher et maintenir en poste un gestionnaire des terres agréé est de 65 000 \$ à 85 000 \$. Parmi les 129 Premières Nations bénéficiant d'un financement dans le cadre du programme, 55 % reçoivent moins de 65 000 \$, cette somme étant destinée à couvrir les coûts salariaux du gestionnaire des terres agréé ainsi que les frais de mise sur pied d'un bureau de gestion des terres.

Figure 1 : Aperçu de l'éventail des allocations de financement reçues par les Premières Nations dans le cadre du PGETR



Dans le cas des Premières Nations dont les activités de gestion des terres sont peu nombreuses, les sommes obtenues ne suffisent pas à financer un poste de gestionnaire des terres, ce qui est pourtant une exigence du programme. Cette lacune constitue un obstacle à l'embauche et au maintien en poste d'un gestionnaire des terres qualifié. De plus, comme les gestionnaires des terres sont en demande auprès d'autres organisations, les Premières Nations doivent être en

² Le rapport de l'Enquête nationale sur les gestionnaires des terres de 2016 était basé sur une enquête nationale menée auprès de plus de 115 gestionnaires des terres des Premières Nations, préparée et entreprise par l'ANGTA au début de 2016. L'objectif de l'enquête était d'évaluer et d'améliorer la prestation de formation de l'ANGTA ; identifier les besoins de soutien technique pour les gestionnaires des terres des Premières Nations; identifier les inefficacités des programmes fonciers ; et établir un guide de rémunération des gestionnaires fonciers.

mesure de proposer un salaire concurrentiel si elles veulent retenir les services d'un gestionnaire des terres expérimenté.

Sans un financement suffisant pour embaucher un gestionnaire des terres qualifié, il est peu probable que les Premières Nations puissent embaucher ou maintenir en poste un gestionnaire des terres pour s'occuper de l'administration des terres et des tâches de gestion des terres en général. De plus, le roulement du personnel ou les postes vacants de gestionnaire des terres d'une Première Nation risquent de retarder la réalisation des travaux ou de nécessiter de la formation supplémentaire, si bien que les Premières Nations ne bénéficieraient pas des avantages liés au traitement plus rapide des transactions foncières et à l'élargissement de leurs activités de gestion des terres.

Par ailleurs, les personnes interrogées ont souligné que le PGETR ne dispose souvent pas de fonds suffisants pour permettre à d'autres Premières Nations de s'inscrire au programme. En effet, le financement actuel du programme suffit à maintenir les accords de financement avec les Premières Nations participant au PGETR (~125), et les fonds restants sont insuffisants pour permettre à de nouvelles Premières Nations de s'y inscrire. Ainsi, les nouveaux venus ne sont pris en compte que lorsqu'une Première Nation se retire du programme et que les fonds du programme sont libérés. Le nombre total de Premières Nations participant au PGETR au cours des cinq dernières années en témoigne : en 2017, 125 Premières Nations participaient au PGETR, et en 2022, 129 Premières Nations, soit une augmentation de seulement 1,6 % du nombre de Premières Nations actives dans le PGETR.

En outre, plus de 300 Premières Nations ne participent pas actuellement au PGETR ou au régime de GTPN, et n'exercent pas d'autonomie gouvernementale. Bien que ces Premières Nations puissent estimer que le PGETR, le régime de GTPN ou l'autonomie gouvernementale ne conviennent pas aux besoins et aux priorités qui leur sont propres, il est possible que certaines d'entre elles souhaitent renforcer leurs capacités dans le cadre du PGETR, mais qu'elles n'y parviennent pas en raison de l'absence de financement.

Collecte et intégration des commentaires des Premières Nations

Les commentaires sur le renforcement des capacités du PGETR sont recueillis auprès des Premières Nations par le biais de divers moyens, qui sont ensuite intégrés au processus de renforcement des capacités, ce qui permet de s'assurer que les ressources fournies gardent toute leur pertinence et leur efficacité. Les méthodes/moyens suivants sont utilisés pour recueillir des commentaires :

- L'ANGTA est une ARGTE fondées sur l'adhésion de membres, et les ARGTE de l'ANGTA sont un mécanisme clé utilisé pour recueillir les commentaires des Premières Nations sur leurs besoins et leurs priorités en matière de gestion des terres. Le président de chacune des ARGTE siège au conseil d'administration de l'ANGTA, qui est chargé d'élaborer le plan stratégique quinquennal de l'organisation, conformément aux besoins et aux priorités des Premières Nations de l'ensemble du Canada énoncés dans les commentaires recueillis par l'ANGTA. Par le biais de l'adhésion des ARGTE, les perspectives des gestionnaires des terres des Premières Nations des huit régions sont diffusées à l'échelle nationale et

viennent enrichir les commentaires recueillis sur les ressources et les services de renforcement des capacités en gestion des terres. L'ANGTA a également la possibilité de recueillir les commentaires des Premières Nations en interagissant avec elles lors de la mise en œuvre des ressources et du soutien au renforcement des capacités dans le cadre du PGETR.

- Les bureaux régionaux de SAC interagissent avec les Premières Nations et recueillent leurs commentaires pour les aider à mener leurs activités de gestion des terres respectives. Cela comprend l'offre d'une formation informelle individuelle lorsqu'un besoin est cerné. De plus, le personnel des bureaux régionaux de SAC participe à des événements de formation et de réseautage avec leurs partenaires de prestation de services, où ils peuvent échanger avec les Premières Nations afin de se renseigner sur leurs priorités et leurs besoins en matière de ressources et de services pour le renforcement des capacités de gestion des terres.
- En 2017, SAC s'est associé à l'ANGTA pour mobiliser les dirigeants des Premières Nations et les gestionnaires des terres afin d'obtenir leurs commentaires sur la marche à suivre pour adapter les services et les ressources en renforcement des capacités fournis par le biais du PGETR aux besoins des Premières Nations. Ce processus de consultation national a permis de recueillir les commentaires de 351 participants issus de 224 Premières Nations dans les domaines du financement, de la formation, de l'admissibilité et des pouvoirs en vue d'apporter des améliorations au processus de renforcement des capacités en gestion des terres. Cependant, comme SAC est toujours en train de mettre en œuvre les améliorations indiquées dans l'engagement de 2017, aucun engagement autonome similaire n'a été mené depuis.

Adaptabilité et souplesse du processus de renforcement des capacités

En réponse aux commentaires recueillis auprès des dirigeants des Premières Nations et des gestionnaires des terres, et pour démontrer l'adaptabilité et la souplesse du processus de renforcement des capacités, les changements suivants ont été apportés aux services de renforcement des capacités fournis par le biais du PGETR :

- Afin d'accroître l'accessibilité au PAPGT, l'ANGTA a établi des partenariats avec trois universités supplémentaires pour la prestation de la formation de niveau 1 du PAPGT au cours des années qui ont suivi le processus de mobilisation du PGETR de 2017. Il s'agit de nouveaux partenariats avec l'Université Algoma, en Ontario, Vancouver Island University et l'Université du Québec en Abitibi-Témiscamingue, en plus du partenariat existant avec l'Université de la Saskatchewan. Grâce au nouveau partenariat avec l'Université du Québec en Abitibi-Témiscamingue, le niveau 1 du PAPGT est désormais offert en français. Par conséquent, les gestionnaires des terres des Premières Nations peuvent dorénavant fréquenter l'université de leur choix, et le programme est devenu plus accessible aux Premières Nations sur le plan géographique.
- Conscient du fait que certaines personnes possèdent déjà des connaissances et une expertise avant d'entreprendre le programme de formation officiel, l'ANGTA propose une

évaluation des acquis afin d'accélérer l'attestation des gestionnaires de terres qui démontrent leur capacité existante et satisfont à une ou plusieurs normes d'équivalence concernant les cinq fonctions clés du PGETR (planification de l'aménagement du territoire, gestion des terres, gestion des ressources, gestion environnementale, et gestion de la conformité). L'ANGTA évalue et certifie cette équivalence pour les gestionnaires des terres. Si un gestionnaire des terres remplit les exigences d'équivalence, il peut obtenir des crédits pour les portions du PAPGT pour lesquelles il a prouvé qu'il possède les capacités nécessaires.

- Il a été établi qu'il était nécessaire de planifier la relève des gestionnaires des terres des Premières Nations, car le départ d'un gestionnaire des terres expérimenté entraînera une perte de capacité de gestion des terres pour la Première Nation. En réponse à cela, SAC a accordé une plus grande souplesse quant à l'utilisation du financement par les Premières Nations afin de permettre la formation d'un gestionnaire des terres supplémentaire dans le cadre du PGETR. Ce changement a été instauré au cours de l'exercice 2020-2021.
- Les Premières Nations disposent d'une certaine souplesse en cas de départ d'un gestionnaire des terres lorsqu'elles participent au PGETR. Si un gestionnaire des terres quitte ses fonctions alors que la Première Nation en est à la phase de formation et de perfectionnement du PGETR, celle-ci peut remplacer le gestionnaire des terres par une autre personne qui poursuivra la formation en gestion des terres et le renforcement des capacités si cette personne est prête à commencer. Si un gestionnaire des terres quitte ses fonctions pendant la phase opérationnelle du PGETR, la Première Nation demeurera au niveau opérationnel et continuera de recevoir du financement si elle est en mesure de poursuivre ses activités de gestion des terres et satisfait aux exigences de ses accords de financement (c.-à-d. fournir des rapports à SAC, suivre des modèles de transactions, etc.).
- En raison des restrictions imposées pour les déplacements et les rassemblements durant la pandémie de COVID, les séances de formation se sont déroulées en ligne.

De plus, dans le cadre du processus d'admission au PGETR, les bureaux régionaux de SAC doivent effectuer une évaluation des capacités en matière de gestion des terres en vue de déterminer les besoins de développement des capacités d'une Première Nation (p. ex. déterminer et prendre en compte les besoins de la communauté locale, du gestionnaire des terres, du bureau de gestion des terres et des possibilités de développement économique). Cela permet aux mesures de soutien au renforcement des capacités et au perfectionnement professionnel fournies par la voie du PGETR de répondre aux principaux besoins en matière de renforcement des capacités de gestion des terres de chaque Première Nation. Toutefois, les personnes interrogées dans le cadre de l'audit ont fait remarquer que le processus d'évaluation initiale des capacités des nouvelles Premières Nations participant au PGETR n'est pas toujours mis en œuvre, car les bureaux régionaux de SAC n'ont pas la capacité d'effectuer une évaluation approfondie.

Bien que ces évaluations formelles initiales des capacités n'aient pas toujours lieu en raison d'un manque de capacité dans les bureaux régionaux de SAC, d'autres méthodes sont utilisées pour

déterminer les besoins des Premières Nations en matière de développement des capacités et y répondre. À titre d'exemple, l'ANGTA peut recueillir de l'information sur les besoins des Premières Nations en matière de renforcement des capacités par l'entremise des ARGT et d'une interaction directe avec les Premières Nations. De plus, les bureaux régionaux de SAC sont en mesure de déterminer les besoins des Premières Nations en matière de développement des capacités en fournissant des services de gestion des terres aux Premières Nations dans le cadre du PGETR. Ainsi, si un bureau régional de SAC constate qu'une Première Nation éprouve des difficultés avec un type particulier de transaction foncière, la région déterminera alors que la Première Nation a besoin de formation à cet égard et offrira alors du soutien au renforcement des capacités à la Première Nation et à son gestionnaire des terres.

Chacun des exemples de changements dans le processus de renforcement des capacités mentionnés ci-dessus démontre les capacités de réaction et d'adaptation du processus visant à répondre aux besoins et aux priorités des Premières Nations.

Examen et mise à jour du processus de renforcement des capacités

SAC et l'ANGTA se réunissent tous les mois dans le cadre d'appels opérationnels. Ces appels constituent le principal mécanisme permettant à SAC non seulement de recevoir des mises à jour de l'ANGTA sur le renforcement des capacités, mais aussi de discuter des défis ou des problèmes rencontrés par les Premières Nations dans le cadre du processus de renforcement des capacités.

En plus des appels opérationnels entre SAC et l'ANGTA, les mécanismes suivants sont en place pour examiner et actualiser le processus de renforcement des capacités dans le cadre du PGETR :

- L'ANGTA soumet à SAC une proposition sur trois ans accompagnée d'un plan de travail qui décrit les efforts prévus par l'organisation pour fournir du soutien au renforcement des capacités des Premières Nations. Comme ces propositions sont soumises tous les trois ans, l'ANGTA a régulièrement l'occasion de proposer des changements éventuels au processus de renforcement des capacités.
- Les bureaux régionaux de SAC sont tenus de remplir chaque année le cadre de conformité du PGETR, qui contient une auto-évaluation que les bureaux régionaux de SAC doivent réaliser pour vérifier s'ils fournissent un soutien adéquat aux Premières Nations participant au PGETR. Ce processus peut impliquer que les bureaux régionaux de SAC fournissent des informations au SC pour revoir et mettre à jour le processus de renforcement des capacités.

Les mécanismes susmentionnés permettent à SAC d'examiner régulièrement les activités de renforcement des capacités achevées afin de déceler des difficultés ou des points à améliorer. Dans le cadre de la proposition sur trois ans de l'ANGTA, une vue d'ensemble des activités de renforcement des capacités prévues est également fournie à SAC. Grâce à ces informations, SAC est en mesure de mettre à jour les ressources de renforcement des capacités et les systèmes de soutien en conséquence pour répondre aux besoins et aux priorités des Premières Nations.

Accès à des informations actualisées sur les politiques et procédures de SAC

Les gestionnaires des terres des Premières Nations participant au PGETR préparent les ententes de transaction foncière, perçoivent les paiements et effectuent d'autres tâches d'administration foncière dans le cadre du processus d'administration foncière de SAC en vertu de la *Loi sur les Indiens*, et ce, en suivant les mêmes politiques, procédures, processus et directives que ceux utilisés par le personnel des bureaux régionaux de SAC. Pour s'acquitter de ces tâches de manière efficace et efficiente, les gestionnaires des terres des Premières Nations doivent avoir accès aux mêmes informations sur les décisions, les orientations, les politiques et les procédures de SAC que les agents fonciers régionaux de SAC.

Le Guide de la gestion des terres (GGT) de SAC fournit les informations techniques de base sur la gestion foncière, les politiques et les procédures nécessaires à la gestion des terres de réserve. La version actuelle du GGT a été publiée en 2002, et c'est la version disponible sur le site Web de l'ANGTA à l'intention des gestionnaires des terres des Premières Nations. L'Unité des politiques des terres au sein de la Direction générale de la gestion des terres et de l'environnement (DGGTE) travaille à la modernisation du GGT depuis sept ans. Dans ce cadre, les chapitres mis à jour sont examinés par le personnel régional de SAC, le ministère de la Justice, l'ANGTA et le Comité directeur des terres³. Il a été noté que la lenteur du processus de modernisation du GGT est en partie due au temps nécessaire pour mettre à jour et élaborer les politiques et procédures individuelles de gestion des terres, ce qui peut prendre 8 à 12 mois. Il a également été mentionné que les défis en matière de ressources, comme le manque de personnel disposant d'une expertise suffisante ainsi que les priorités concurrentes, ont également entraîné des retards dans la modernisation du GGT.

Une fois que les chapitres du GGT ont été mis à jour, examinés et approuvés par le sous-ministre adjoint du Secteur Terres et développement économique, ils sont communiqués au ministère de la Justice, à l'ANGTA et aux bureaux régionaux de SAC. Toutefois, certains membres du personnel régional ont indiqué au cours des entrevues qu'ils ne savaient pas exactement s'ils pouvaient communiquer les documents de SAC, comme les chapitres mis à jour du GGT, aux Premières Nations dans le cadre du PGETR.

L'audit a examiné les instructions de distribution fournies pour la publication, en mai 2023, du chapitre mis à jour du GGT sur les baux et les permis, afin de comprendre comment les Premières Nations auraient accès au chapitre actualisé et au matériel connexe. Des modèles de baux et de permis ont été fournis à l'ANGTA et au ministère de la Justice pour qu'ils soient communiqués à des collègues. En août 2023, l'ANGTA a publié les modèles de baux et de permis mis à jour sur son site Web, mais pas le chapitre mis à jour. Les bureaux régionaux ont reçu pour instruction de communiquer les informations à l'interne avec le personnel des terres au moyen de liens vers le système de gestion des documents de SAC. Les communications de l'Unité des politiques des terres aux bureaux régionaux de SAC ne fournissaient pas d'instructions ou de procédures claires

³ Le Comité directeur des terres est composé de représentants des bureaux régionaux de SAC, de directeurs généraux du SC de SAC et du directeur exécutif de l'ANGTA.

que le personnel régional de SAC devait suivre pour partager les chapitres mise à jour du GGT aux Premières Nations.

L'Unité des politiques des terres a indiqué que des discussions sont en cours avec l'Unité des communications pour afficher les chapitres mis à jour sur le site Web du Ministère afin que le public puisse y avoir accès, et qu'actuellement, le public peut demander des copies des chapitres mis à jour auprès de l'ANGTA, du ministère de la Justice ou de SAC. Bien que le GGT soit un outil important pour SAC et les Premières Nations qui gèrent les terres en vertu de la *Loi sur les Indiens*, et même si le GGT peut faire l'objet de mises à jour continues pour tenir compte de l'évolution des contextes et des environnements, il est possible d'améliorer la façon dont les chapitres du GGT mis à jour et les documents connexes sur la gestion des terres sont communiqués aux Premières Nations de manière plus cohérente de façon à s'assurer qu'elles disposent des outils et des conseils nécessaires pour exécuter les activités d'administration et de gestion des terres de manière efficace et efficiente.

Un autre outil de référence que les agents des terres régionaux de SAC et les gestionnaires des terres des Premières Nations du PGETR utilisent pour les guider dans l'exécution de leurs responsabilités de gestion des terres de réserve liées au PGETR est le Manuel de gestion de l'environnement et des terres de réserve, qui est disponible sur le site Web de l'ANGTA à l'intention des gestionnaires des terres des Premières Nations. Le manuel fournit des informations sur les fonctions, les rôles et les responsabilités clés du PGETR, ainsi que des détails sur la formule de financement. Un ensemble d'outils du PGETR a également été conçue pour accompagner ce manuel, avec des listes de contrôle, des lignes directrices précises et des modèles pour aider les Premières Nations à s'acquitter de leurs responsabilités en matière de gestion des terres dans le cadre du programme. Cependant, ce manuel n'a pas été mis à jour depuis 2011, même si certaines Premières Nations et certains membres du personnel des bureaux régionaux de SAC ont cherché à obtenir plus de clarté sur son contenu. Il a été souligné que le manuel du PGETR n'a pas été mis à jour depuis car aucune modification ou mise à jour substantielle n'a été apportée au programme depuis la publication du manuel en 2011 qui nécessiterait sa mise à jour.

Le PGETR et les manuels de gestion des terres étant désuets, certaines Premières Nations pourraient ne pas avoir accès au soutien ou aux documents de référence appropriés pour renforcer leurs capacités en matière de gestion des terres. De plus, certaines Premières Nations ou le personnel de SAC peuvent utiliser des informations de ces manuels, alors qu'elles ne sont plus applicables, ce qui peut entraîner des décisions et des pratiques inappropriées en matière de gestion des terres.

Dans l'ensemble, bien que des mises à jour soient apportées aux ressources de référence sur la gestion des terres, la communication de l'information dynamique contenue dans ces documents de référence aux gestionnaires des terres des Premières Nations n'est peut-être pas effectuée de manière uniforme. Cela est dû en grande partie par l'absence d'un processus clair permettant de fournir aux Premières Nations participant au PGETR les ressources actualisées au fur et à mesure qu'elles sont publiées à l'interne.

Échange de pratiques exemplaires et de leçons apprises

Divers forums ont été identifiés où les pratiques exemplaires et les leçons apprises peuvent être partagées entre les Premières Nations, SAC et les partenaires de prestation de services pour les initiatives de renforcement des capacités afin de promouvoir l'amélioration continue et l'innovation. Par exemples :

- Les événements Liens vers l'apprentissage [Links to Learning], organisés conjointement par l'ANGTA, le CAADA et le Centre de ressources sur la gestion des terres des Premières Nations (CRGTPN), favorisent l'échange de connaissances et de l'information entre les Premières Nations. Il s'agit d'un des principaux événements où les bureaux régionaux de SAC travaillent directement avec le CAADA, le CRGTPN et l'ANGTA pour organiser des ateliers sur la gestion des terres, le développement économique et les services offerts par SAC. Les enregistrements des présentations faites lors des événements Liens vers l'apprentissage sont disponibles sur le site Web du CAADA.
- Le rassemblement national de l'ANGTA sert à promouvoir les meilleures pratiques et à fournir aux Premières Nations des informations et des formations pertinentes dans tous les domaines de la gestion des terres. Onze rassemblements nationaux ont eu lieu de 2001 à 2018, et le 12^e Forum national s'est tenu à Winnipeg du 26 au 28 septembre 2023.
- Des ensemble d'outils, des manuels, des webinaires et du matériel de formation documentant les meilleures pratiques en matière de renforcement des capacités de gestion des terres sont également communiqués lors d'événements et affichés sur le site Web de l'ANGTA.
- Grâce aux ARGT membres de l'ANGTA, les perspectives des gestionnaires des terres des Premières Nations de toutes les régions du Canada sont communiquées à l'échelle nationale en vue de contribuer aux meilleures pratiques et aux enseignements recueillis sur les ressources et les soutiens en matière de renforcement des capacités de gestion des terres.

Recommandations

1. Le sous-ministre adjoint du Secteur Terres et développement économique devrait procéder à un examen complet du financement du PGETR, en mettant l'accent sur l'harmonisation de la formule de financement du PGETR avec l'évolution des besoins de financement, y compris le coût du maintien en poste des gestionnaires des terres certifiés et des bureaux des terres, ainsi que sur la suffisance du niveau de financement global pour permettre aux Premières Nations d'avoir accès à ce programme.
2. Le sous-ministre adjoint du Secteur Terres et développement économique devrait s'assurer qu'il existe des mécanismes efficaces permettant aux Premières Nations participant au PGETR d'avoir accès aux politiques, procédures et directives actualisées de SAC en matière de gestion des terres.

3.2 Renforcement des capacités de gestion des terres des Premières Nations

Contexte

L'adhésion au régime de GTPN en devenant signataire de l'Accord-cadre relatif à la gestion des terres des Premières Nations (AC) est entièrement facultative et cette décision en revient aux Premières Nations. De plus, en tant qu'initiative sectorielle d'autonomie gouvernementale, la présence de capacités en la matière n'est pas une condition préalable à la participation aux étapes de développement ou d'opération dans le cadre du régime de GTPN. Chaque Première Nation détermine de façon indépendante les préparatifs nécessaires avant d'assumer les fonctions de gestion des terres et établit ses priorités, y compris les besoins en matière de développement des capacités pour l'utilisation des fonds reçus au titre du financement du développement et des opérations.

Lors de la ratification et de la mise en œuvre du code foncier approuvé par la communauté, la Première Nation assume le contrôle de la gestion des terres, ce qui entraîne le transfert de la compétence de gestion des terres de SAC à la Première Nation. L'audit s'attendaient à trouver en place un processus de renforcement des capacités ainsi que des ressources et des outils connexes qui soient disponibles et adaptés aux besoins des Premières Nations qui se préparent à gérer les terres de réserve dans le cadre du régime de GTPN ou qui en ont assumé la responsabilité. Dans le cadre de ce processus, il est prévu que des mécanismes soient mis en place et utilisés pour recueillir et mettre en œuvre les commentaires des Premières Nations dans le but d'examiner et de mettre à jour les ressources disponibles en matière de renforcement des capacités de gestion des terres et les systèmes de soutien pour répondre à l'évolution de leurs besoins. De plus, l'audit s'attendaient à ce que les meilleures pratiques et les enseignements tirés soient documentés et partagés afin de promouvoir l'amélioration continue des processus de renforcement des capacités. Les partenariats avec les parties prenantes concernées devraient également être mis à profit pour améliorer le processus de renforcement des capacités et répondre aux difficultés émergentes ou saisir les nouvelles possibilités qui se présentent.

L'audit s'attendaient également à ce que SAC soutienne la mise en place d'un système permettant aux Premières Nations qui ont assumé des responsabilités en matière de gestion des terres de bénéficier d'un soutien continu.

Risque

Sans l'établissement d'un système de soutien efficace pour les Premières Nations qui ont assumé la responsabilité de la gestion des terres en tant que signataires de l'AC, les Premières Nations signataires pourraient ne pas avoir accès aux possibilités de renforcement des capacités qui correspondent à leurs besoins et à leurs priorités dans les domaines suivants :

- 1) la phase de développement au sein du régime de GTPN jusqu'à ce que la Première Nation obtienne un code foncier approuvé; et

- 2) la phase opérationnelle du régime de GTPN, une fois que le code foncier approuvé par la communauté entre en vigueur et que la responsabilité de la gestion des terres est transférée à la Première Nation.

Constatations

Il incombe aux Premières Nations adhérant au régime de GTPN de déterminer leurs besoins en matière de développement des capacités et d'y répondre à mesure qu'elles assument la compétence de la gestion des terres de réserve en utilisant le soutien financier continu qu'elles reçoivent de SAC.

SAC finance le CRGTPN pour offrir des formations, des ressources et des services de soutien aux Premières Nations signataires de l'AC. Les Premières Nations participant au régime de GTPN qui sont membres de l'ANGTA peuvent également profiter des possibilités de développement des capacités offertes par l'ANGTA.

En tant qu'organisations dirigées par des Autochtones et responsables envers les Premières Nations qu'elles représentent, ces partenaires identifient, répondent et soutiennent les besoins et les priorités des Premières Nations en matière de gestion des terres sur une base continue.

En offrant un continuum de soutien aux Premières Nations adhérant au régime de GTPN, le CRGTPN fournit des mesures de soutien pour répondre aux exigences, aux besoins et aux priorités des Premières Nations qui souhaitent assumer la responsabilité de la gestion de leurs propres terres en vertu d'un code foncier. Grâce à ce même continuum de soutien, le CRGTPN offre un soutien continu aux Premières Nations qui ont assumé l'entière responsabilité de la gestion de leurs terres en vertu d'un code foncier.

Partenariats

Le CRGTPN et le Conseil consultatif des terres (CCT) sont les principaux partenaires de SAC dans la prestation, l'administration et le soutien du régime de GTPN. Le CRGTPN offre une formation, un soutien technique et des possibilités de réseautage aux Premières Nations aux deux étapes du régime de GTPN. Le CCT fournit une orientation stratégique au CRGTPN, propose des modifications législatives à l'AC et à la législation fédérale selon les directives des conseils signataires, en plus d'encourager et de négocier le financement du gouvernement du Canada au nom des communautés des Premières Nations signataires. Le partenariat que SAC a formé avec le CRGTPN et le CCT a permis aux Premières Nations qui souhaitent assumer des responsabilités en matière de gestion des terres ou qui ont déjà assumé des responsabilités en matière de gestion des terres dans le cadre du régime de GTPN de profiter d'un soutien en matière de renforcement des capacités qui répond à leurs besoins et à leurs priorités particuliers.

Processus de renforcement des capacités et soutien continu

Le CRGTPN offre une évaluation initiale aux Premières Nations qui s'apprêtent à prendre part au régime de GTPN. Cette évaluation vise à déterminer les éléments clés devant être améliorés et les mesures de soutien offertes aux Premières Nations pour se perfectionner dans ces domaines.

Un conseiller en gouvernance de code foncier du CRGTPN est affecté à chaque communauté de la GTPN au moment de son adhésion dans la GTPN. Ces conseillers maintiennent un contact permanent et aident les communautés à résoudre leurs problèmes, notamment en leur donnant accès à des mesures de soutien au renforcement des capacités qui répondent à leurs besoins et à leurs priorités. La relation avec le conseiller se poursuit même après que la Première Nation a atteint la phase opérationnelle du régime de GTPN.

Le CRGTPN offre une gamme de mesures de soutien au renforcement des capacités aux Premières Nations en phase de développement et en phase opérationnelle du régime GTPN, dont les suivantes :

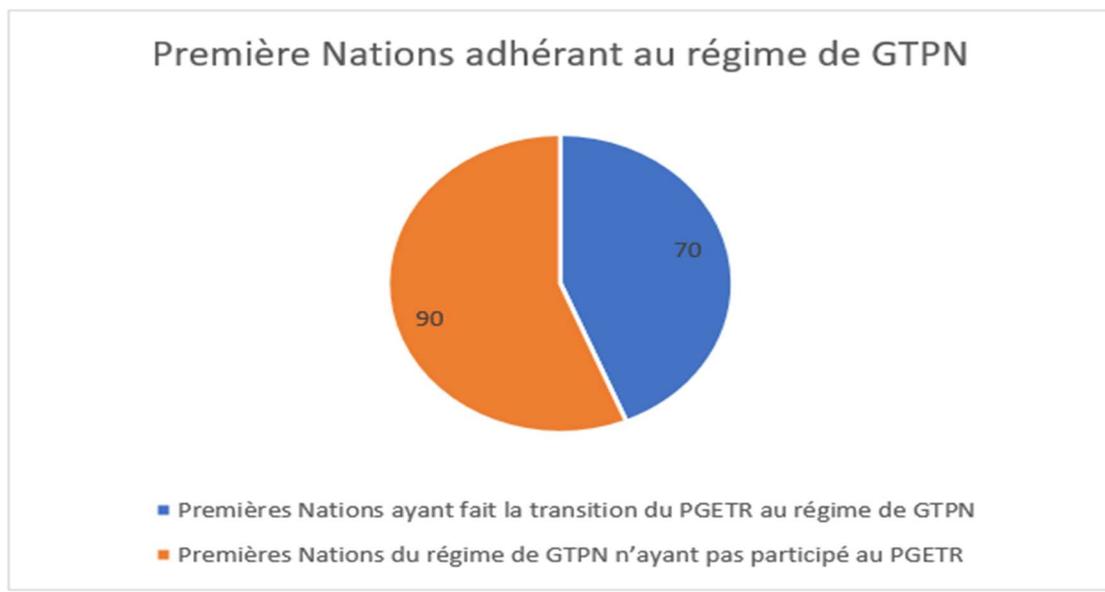
- formation de perfectionnement professionnel au moyen de cours et de conférences portant sur des questions émergentes et continues;
- opportunités de réseautage entre les gestionnaires des terres qui travaillent pour les Premières Nations adhérant au régime de GTPN;
- formation individuelle avec les formateurs du CRGTPN; et
- accès aux spécialistes du CRGTPN en matière de codes fonciers, d'aménagement du territoire, d'environnement, d'application de la loi et d'arpentage.

De plus, les cours, les conférences et les opportunités de réseautage par l'entremise de l'ANGTA (voir 3.1 PGETR) sont également offerts aux Premières Nations adhérant au régime de GTPN et à leurs gestionnaires des terres qui sont membres de l'ANGTA.

Comme le régime de GTPN transfère la compétence en matière de gestion des terres aux Premières Nations, SAC n'a plus de contact quotidien à l'égard de questions de gestion des terres ni de rôle dans la détermination des besoins et des priorités des Premières Nations pour exécuter leurs responsabilités de gestion des terres. En plus des mesures de soutien susmentionnées, le CRGTPN et ses conseillers en gouvernance de code foncier demeurent les principales sources auprès desquelles les Premières Nations opérationnelles peuvent obtenir un soutien continu si elles en ont besoin. Il existe également plusieurs mécanismes, décrits plus loin dans cette section, qui permettent aux Premières Nations opérationnelles du régime de GTPN de fournir une rétroaction et de déterminer l'évolution de leurs besoins et de leurs priorités. Les Premières Nations opérationnelles du régime de GTPN reçoivent un financement continu pour soutenir leurs activités générales de gestion des terres qu'elles peuvent utiliser pour s'assurer d'avoir les capacités dont elles pourraient avoir besoin.

Certaines Premières Nations relevant actuellement du régime de GTPN fonctionnaient auparavant dans le cadre du PGETR. Certains aspects de la capacité de gestion des terres qu'elles ont développée dans le cadre du PGETR (voir la section 3.1 ci-dessus) pourraient également être appliqués dans le cadre du régime de GTPN. Sur les 160 Premières Nations qui étaient activement opérationnelles ou en développement dans le cadre de la GTPN au 30 mai 2023, 70 (43,75 %) d'entre elles avaient déjà bâti une capacité de gestion des terres en vertu du PGETR. Sur ces 70, 57 sont maintenant dans la phase opérationnelle, et 13 sont dans la phase de développement de GTPN. Les Premières Nations peuvent continuer de recevoir du financement dans le cadre du PGETR jusqu'à ce qu'elles atteignent l'étape opérationnelle de GTPN.

Figure 2 : Aperçu de la proportion des Premières Nations dans la GTPN



Processus pour recueillir et intégrer les commentaires des Premières Nations

Le CRGTPN est chargé de répondre aux besoins des Premières Nations au fur et à mesure qu'ils se présentent, quelle que soit la phase du régime de GTPN dans laquelle elles se trouvent (développement ou fonctionnement). Afin de garantir que les ressources de soutien demeurent pertinentes et efficaces, les commentaires sur la formation de GTPN, les ressources et les services de soutien recueillis auprès des Premières Nations par le CRGTPN et le CCT sont ensuite intégrés au processus de renforcement des capacités. Les nombreux points d'interaction entre le CRGTPN et le CCT avec les Premières Nations individuelles pour obtenir une rétroaction sur les mesures de soutien au renforcement des capacités sont décrits ci-dessous :

- Le CCT, qui est composé de directeurs élus représentant les Premières Nations prenant part au régime de GTPN, fournit une orientation stratégique au CRGTPN en ce qui a trait aux mesures de soutien technique et de soutien en gestion professionnelle offertes aux Premières Nations.
 - Ainsi, les commentaires des Premières Nations sur les ressources et les mesures de soutien en matière de renforcement des capacités de gestion des terres sont recueillis et intégrés aux mesures de soutien offertes dans le cadre du régime de GTPN.
- Le CRGTPN travaille avec les Premières Nations pendant les phases d'intérêt, de développement et opérationnelle de l'AC.
 - Pour ce faire, 20 conseillers en gouvernance de code foncier sont répartis à travers le pays et agissent à titre de premier point de contact pour les Premières Nations qui souhaitent devenir signataires de l'AC ou qui le sont déjà.
- Les commentaires des Premières Nations signataires de la GTPN sont pris en compte lors de l'élaboration des programmes de formation et des ordres du jour des conférences.

- Le CRGTPN mène des enquêtes à la fin de tous les ateliers offerts aux Premières Nations afin de recueillir de l'information sur les sujets pour lesquels les Premières Nations aimeraient recevoir davantage de formation et de soutien.
- Le personnel du CRGTPN fournit des commentaires en fonction des questions posées par les Premières Nations.

L'audit a déterminé que la rétroaction des Premières Nations est obtenue et intégrée au processus de renforcement des capacités par le CRGTPN et le CCT au moyen des activités décrites ci-dessus.

Adaptabilité et réactivité des activités de soutien au renforcement des capacités

Le CRGTPN dispose d'un groupe de formation, de mentorat et de perfectionnement professionnel (GMPP) qui élabore une stratégie de GMPP. Ce groupe remplit diverses fonctions pour s'assurer que les mesures de soutien et les ressources de développement des capacités de la GTPN correspondent aux besoins et aux priorités changeants des Premières Nations. Dans le cadre de cela, le GMPP élabore un plan de travail pour les activités de formation fournies aux Premières Nations assujetties à la GTPN, qui s'appuie sur les commentaires et les demandes de formation reçus directement des Premières Nations. De plus, les entrevues ont permis de constater que le GMPP assure une fonction de renforcement des capacités ciblée, en fournissant un développement des capacités individuel aux Premières Nations et aux gestionnaires des terres, afin de répondre à leurs besoins spécifiques en matière de capacité de gestion des terres.

Toutes les mesures de soutien et les ressources de renforcement des capacités peuvent être facilement adaptées pour répondre à des questions émergentes ou pour fournir un soutien plus approfondi. Bon nombre de ces ressources sont également disponibles en ligne sur le site Web du CRGTPN afin de permettre aux Premières Nations d'accéder à l'information lorsqu'elles en ont besoin. Lorsqu'il n'était pas possible d'organiser des événements en personne en raison des restrictions imposées par la COVID, des interactions et des événements d'apprentissage continus ont été organisés en ligne.

Bien que SAC n'ait pas un rôle direct à jouer pour s'assurer que le processus de renforcement des capacités des Premières Nations assujetties à la GTPN s'aligne sur leurs besoins et priorités en constante évolution, SAC a soutenu le CRGTPN et son GMPP en finançant la formation, les ressources et les services de soutien et en veillant à ce qu'ils répondent aux besoins des Premières Nations.

Examen et mise à jour des activités de soutien au renforcement des capacités

Le SC de SAC et le CRGTPN se réunissent deux fois par mois dans le cadre d'appels opérationnels, et le SC de SAC et les régions de SAC se réunissent mensuellement dans le cadre d'appels nationaux pour soulever les défis et les problèmes rencontrés par les Premières Nations. Ces interactions peuvent être utilisées pour identifier et discuter des changements éventuels à apporter aux activités de soutien au renforcement des capacités.

SAC et le CRGTPN concluent un accord formel de financement de trois ans et le CRGTPN prépare un plan de travail triennal décrivant les activités qui seront réalisées au cours de la période convenue. Des mesures de soutien supplémentaires peuvent être identifiées et ajoutées à l'accord, au besoin. Comme ces propositions sont soumises tous les trois ans, le CRGTPN a régulièrement l'occasion de proposer d'éventuels changements au processus de renforcement des capacités.

Les mécanismes notés ci-dessus permettent au CRGTPN, avec le soutien de SAC, de régulièrement examiner et de mettre à jour les activités de soutien au renforcement des capacités afin de répondre aux besoins et aux priorités des Premières Nations.

Partage des pratiques exemplaires et des leçons apprises

Bien que chaque Première Nation assujettie à la GTPN dispose de la latitude nécessaire pour élaborer son propre code foncier et entreprendre la gestion des terres à sa façon, le CCT et le CRGTPN ont la ferme intention de fournir des ressources et de réunir les Premières Nations pour qu'elles apprennent l'une de l'autre. Cela comprend :

- Le CRGTPN et le CCT organisent des événements qui rassemblent les Premières Nations assujetties à la GTPN afin de faciliter le réseautage entre les gestionnaires des terres qui régissent les terres assujetties au code foncier;
- La collecte étendue et l'affichage des ressources (documents, vidéos, etc.) sur le site Web du CRGTPN; et
- Les membres et le personnel du CCT et du CRGTPN travaillent directement avec les Premières Nations à toutes les étapes de la GTPN.

3.3 Initiative d'aménagement du territoire

Contexte

L'Initiative d'aménagement du territoire (IAT) fournit un financement aux Premières Nations participantes pour l'élaboration de plans communautaires d'aménagement du territoire. Ces plans peuvent aider les communautés des Premières Nations à créer des communautés saines et durables en protégeant leur environnement, leur patrimoine culturel et leurs sites sacrés, en préservant les infrastructures communautaires existantes, en promouvant la gestion des terres, de l'eau et de l'environnement, en gérant les activités foncières, en facilitant le développement économique et en guidant la planification des infrastructures à long terme.

Les plans d'aménagement du territoire définissent l'état actuel de l'aménagement du territoire et l'état souhaité pour l'avenir. Souvent, les plans exigent des mesures de mise en œuvre pour atteindre l'état souhaité. Par exemple, il est possible d'adopter des règlements pour mettre en œuvre l'aménagement souhaité du territoire, mais la plupart des Premières Nations ne disposent pas du financement ou des processus nécessaires pour faire appliquer ces règlements. Sans moyen de mettre en œuvre le plan d'aménagement du territoire, celui-ci peut devenir un rapport oublié plutôt qu'un document d'orientation pour la communauté.

Jusqu'à récemment, le soutien de SAC à la planification de l'aménagement du territoire était occasionnel, finançant l'élaboration de plans individuels avec des fonds disponibles provenant d'autres programmes. À partir de 2018, l'Initiative d'aménagement du territoire a formalisé le soutien à la planification de l'aménagement du territoire en accordant un financement à l'ANGTA et au CRGTPN pour la mise en œuvre de l'initiative.

L'audit s'attendait à constater qu'un processus solide était en place pour permettre à SAC de soutenir la planification de l'aménagement du territoire par les Premières Nations assujetties à la *Loi sur les Indiens* ainsi que par celles qui ont assumé la responsabilité de la gestion de leurs propres terres en tant que signataires de l'AC.

Risque

En l'absence d'un processus solide permettant à SAC de soutenir la planification de l'aménagement du territoire par les Premières Nations assujetties à la *Loi sur les Indiens* et par les Premières Nations signataires de l'AC, les Premières Nations risquent de ne pas disposer de plans fondamentaux pour guider leurs décisions en matière de croissance communautaire, de développement économique et de résilience aux changements climatiques. Les nouvelles infrastructures ou les décisions de financement qui sont prises en relation avec les terres des Premières Nations peuvent ne pas être cohérentes avec les besoins et les priorités des Premières Nations.

Constatations

SAC finance l'ANGTA et le CRGTPN pour mettre en œuvre l'IAT, dans le cadre de laquelle les Premières Nations peuvent accéder au financement et au soutien technique nécessaires pour élaborer des plans d'aménagement du territoire.

Les plans d'aménagement du territoire doivent être pris en compte dans le développement global des terres de réserve, mais l'accès aux plans d'aménagement du territoire (PAT) et leur intégration dans le processus décisionnel du ministère sont actuellement limités, en particulier dans les domaines liés à l'administration des terres et au financement des infrastructures.

Élaboration de plans d'aménagement du territoire

Dans le cadre de l'IAT, un processus a été élaboré pour permettre à SAC de soutenir la planification de l'aménagement du territoire par les Premières Nations. Le financement des activités liées au plan d'aménagement du territoire (PAT) est assuré par l'ANGTA et le CRGTPN de manière à permettre aux Premières Nations assujetties à la *Loi sur les Indiens* et signataires de l'AC de mener un processus d'élaboration du PAT éclairé par la communauté.

En plus du financement accordé à chaque Première Nation pour soutenir les activités liées au PAT, l'IAT fournit une variété de soutiens et de ressources aux Premières Nations pour les aider à développer des activités liées au PAT dirigées par la communauté, notamment :

- Le CRGTPN et l'ANGTA fournissent aux Premières Nations du matériel de formation et des trousseaux d'outils sur la planification de l'aménagement du territoire. Le matériel de

formation et les trousseaux d'outils présentent les éléments clés que doivent prendre en compte les Premières Nations dans le processus d'élaboration des PAT;

- L'IAT fournit des fonds à l'ANGTA et au CRGTPN pour leur permettre d'embaucher des spécialistes de la planification de l'aménagement du territoire afin d'aider les Premières Nations tout au long du processus d'aménagement du territoire. Par conséquent, l'ANGTA et le CRGTPN sont en mesure d'offrir une variété de séances de formation et de perfectionnement professionnel sur les PAT aux organisations des Premières Nations et de l'industrie;
- Une variété d'autres documents promotionnels et ressources de formation sur les PAT sont disponibles sur les sites Web de l'ANGTA et du CRGTPN; et
- Les bureaux régionaux de SAC ont mis à la disposition des Premières Nations une variété de mesures de soutien au PAT. Ils offrent notamment du matériel de formation sur les PAT, y compris des manuels et des trousseaux d'outils sur le PAT. Le niveau de soutien offert aux Premières Nations varie d'une région à l'autre; certaines régions ayant élaboré des documents de formation plus formalisés que d'autres.

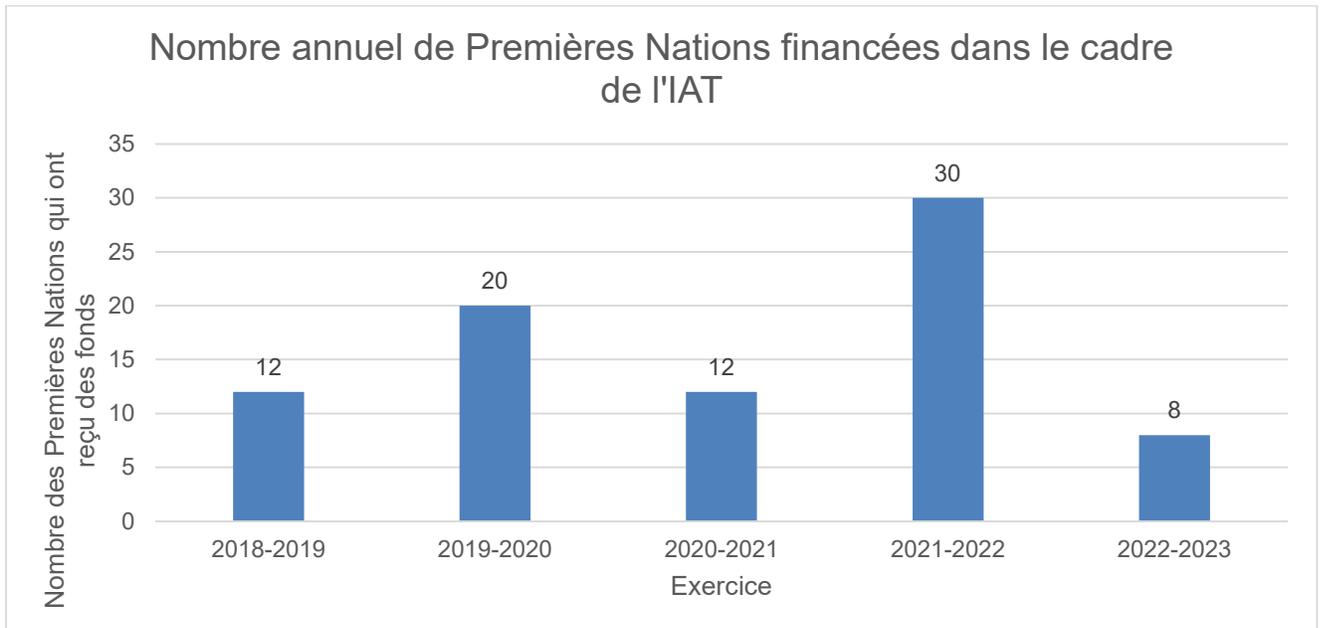
L'ANGTA apporte son soutien aux Premières Nations en formant le personnel chargé de la gestion des terres au PAT, l'une des cinq fonctions clés du PGETR, par l'intermédiaire du PAPGT.

Le Cadre ministériel des résultats de SAC comprend un résultat ministériel intitulé « Les terres et les ressources dans les communautés autochtones sont gérées de façon durable » et un indicateur associé, « Pourcentage des Premières Nations dotées d'un plan communautaire d'aménagement du territoire ». Pour l'exercice 2022-2023, l'objectif était de 28,5 % des Premières Nations dotées de plans communautaires d'aménagement du territoire (pourcentage cible basé « sur 632 »). En date du 5 juin 2023, 166 Premières Nations à travers le Canada avaient élaboré un plan d'aménagement du territoire, ce qui représente 26,1 % des Premières Nations ayant un plan d'aménagement du territoire dirigé par la communauté.

Depuis 2018, date à laquelle le financement a été accordé à l'IAT (22,5 millions de dollars), 82 Premières Nations ont reçu des fonds pour élaborer des plans communautaires d'aménagement du territoire⁴, à savoir 12 en 2018-2019, 20 en 2019-2020, 12 en 2020-2021, 30 en 2021-2022 et 8 en 2022-2023.

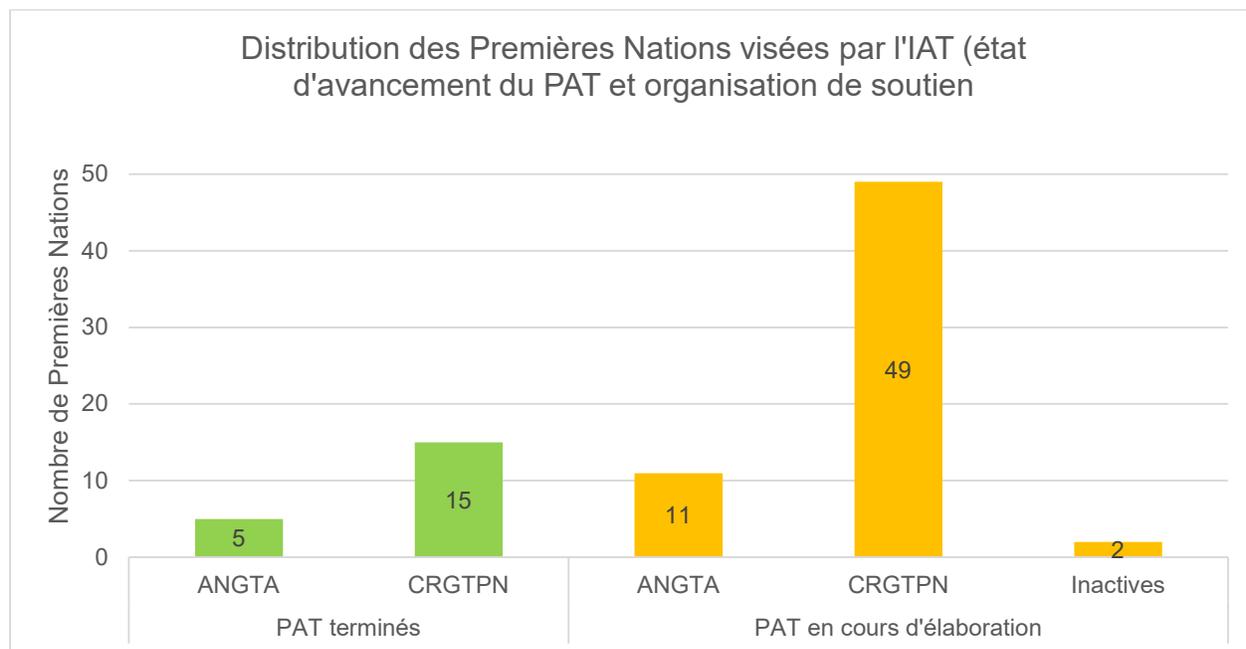
⁴ Des 82 Premières Nations qui ont reçu des fonds pour élaborer des plans d'aménagement du territoire depuis 2018, bon nombre ont reçu des fonds pour mettre à jour les plans communautaires d'aménagement du territoire existants plutôt que d'en créer de nouveaux. Par conséquent, certaines des 82 Premières Nations qui ont reçu des fonds ne contribuent pas à l'indicateur des résultats ministériels de SAC « Pourcentage des Premières Nations ayant un plan communautaire d'aménagement du territoire ».

Figure 3 : Aperçu du nombre annuel des Premières Nations financées dans le cadre de l'IAT



Parmi les 82 Premières Nations qui ont reçu des fonds, 20 d'entre elle ont terminé l'élaboration de leur PAT, dont 15 par l'intermédiaire du CRGTPN et 5 par l'intermédiaire de l'ANGTA. Ainsi, l'IAT est responsable de l'élaboration de 12 % de tous les PAT des Premières Nations au Canada. Les 62 autres Premières Nations sont en train d'élaborer ou de mettre à jour leur PAT. Les résultats sont résumés dans le graphique ci-dessous. Ces résultats montrent que l'IAT a contribué à l'atteinte de l'objectif ministériel de 28,5 % des Premières Nations ayant élaboré des plans communautaires d'aménagement du territoire, et que le programme continuera de contribuer à l'atteinte de cet objectif dans les années à venir, à mesure que les PAT qui sont encore en cours d'élaboration dans le cadre de l'IAT seront achevés.

Figure 4 : Aperçu de la répartition des Premières Nations de l'IAT selon le statut d'achèvement du PAT



L'audit a également permis de constater que l'IAT s'est vu accorder 47 millions de dollars supplémentaires sur cinq ans, à partir de 2023-2024, pour soutenir les domaines suivants :

- L'élaboration de nouveaux plans d'aménagement du territoire;
- La formation sur l'aménagement du territoire et l'arpentage;
- Des équivalents temps plein (ETP) supplémentaires pour l'ANGTA et le CRGTPN pour créer des guichets de PAT et fournir un soutien spécialisé aux Premières Nations; et
- La mise en œuvre des plans d'aménagement du territoire.

Un groupe de travail sur les PAT a été créé pour déterminer les détails de l'affectation de ces nouveaux fonds, y compris les méthodes d'établissement des priorités et les normes d'établissement des coûts pour les mises à jour et la mise en œuvre des plans d'aménagement du territoire.

Dans l'ensemble, il a été constaté qu'un processus efficace et détaillé a été mis en place pour permettre à SAC d'aider et de soutenir les activités d'aménagement du territoire des Premières Nations qui n'ont pas encore assumé la responsabilité de leurs terres. En outre, ce processus est accessible aux Premières Nations signataires de l'AC pour soutenir les activités d'aménagement du territoire dans les communautés fonctionnant sous le régime de la GTPN.

Intégration des plans d'aménagement du territoire dans le processus de prise de décisions de SAC

Les PAT sont considérés comme avantageux pour les Premières Nations lorsqu'ils sont pris en compte dans le cadre du processus décisionnel relatif aux activités de gestion et d'administration

des terres. Cela comprend les activités de gestion des terres qui sont soutenues par SAC pour les Premières Nations assujetties à la *Loi sur les Indiens*, ainsi que celles qui sont soutenues par les divers programmes de financement de SAC. À titre d'exemple:

- Lorsqu'une Première Nation assujettie à la *Loi sur les Indiens* cherche à obtenir une désignation des terres (identification d'une parcelle de terre pour une certaine utilisation ou un certain usage et pour une certaine période), si un PAT a déjà été élaboré, il sera souvent aligné sur les activités prévues dans le cadre du vote sur la désignation. Comme les PAT sont fondés sur les priorités communautaires des Premières Nations, la Première Nation est moins susceptible de rencontrer des difficultés lors du vote sur la désignation des terres, et le PAT peut être utilisé comme une démonstration supplémentaire du soutien de la communauté à un projet de désignation lors de la demande d'approbation finale auprès de SAC.
- L'existence d'un PAT permet de mieux planifier et coordonner les activités de développement économique financées par SAC, car il définit les priorités et le contexte opérationnel de la Première Nation. Cela permet de s'assurer que les éléments fondamentaux des possibilités de développement économique (p. ex. les désignations de terres requises) sont complets et n'entraînent pas d'éventuels retards dans la concrétisation des possibilités.
- Les PAT contiennent des renseignements spécifiques à une communauté qui portent sur la planification de scénarios de catastrophes naturelles. Ces renseignements peuvent être utilisés pour éclairer la planification durable d'importants projets d'infrastructure afin de réduire leur vulnérabilité aux catastrophes naturelles. C'est pourquoi la Direction générale des infrastructures de SAC encourage les Premières Nations à créer un PAT afin de mieux se préparer à des catastrophes naturelles inattendues.

Bien que les PAT offrent la possibilité à SAC d'améliorer le processus décisionnel en s'alignant davantage sur les priorités des Premières Nations et sur les ressources disponibles au sein du ministère, toutes les Premières Nations concernées n'ont pas élaboré de PAT. De plus, l'IAT ne requiert pas que les PAT élaborés soient partagés avec SAC. Le financement continu pour l'élaboration et la mise à jour des PAT est crucial pour la planification stratégique des Premières Nations. Il est important pour SAC de prendre en compte ces plans, lorsqu'ils sont disponibles, dans ses processus décisionnels, y compris les décisions concernant l'environnement et l'allocation des ressources infrastructurelles.

Recommandation

3. Le sous-ministre adjoint du Secteur Terres et développement économique devrait veiller à l'élaboration et à la mise à jour régulière des plans d'aménagement du territoire (PAT), en partenariat avec les communautés autochtones, afin de les maintenir pertinents et efficaces. De plus, le sous-ministre adjoint devrait collaborer avec les parties prenantes du ministère pour sensibiliser et favoriser la compréhension des PAT des Premières Nations. Cette collaboration devrait viser à vérifier et à aligner les PAT avec les services de gestion

des terres et les décisions de financement de SAC pour les projets, améliorant ainsi l'intégration des PAT dans les processus décisionnels.

3.4 Mécanismes de contrôle et de gestion des risques pour le PGETR, la GTPN et l'IAT

Contexte

Le PGETR, la GTPN et l'IAT sont tous des moyens par lesquels SAC prévoit atteindre l'un de ses résultats ministériels : « Les terres et les ressources dans les communautés autochtones sont gérées de façon durable ». Par conséquent, il est donc important que le Ministère continue d'évaluer la façon dont il facilite l'atteinte de ce résultat grâce à des mécanismes permettant de cerner les risques, les défis et les possibilités d'amélioration des mesures de soutien au renforcement des capacités de gestion des terres disponibles pour les Premières Nations.

SAC fournit des fonds directement aux Premières Nations ainsi qu'à des partenaires de prestation de services tiers (ANGTA, CRGTPN) pour les efforts de renforcement des capacités en matière de gestion des terres. Par conséquent, il est important que SAC maintienne un niveau de surveillance et de contrôle sur le financement que le Ministère administre pour s'assurer qu'il est utilisé aux fins prévues et que le résultat escompté d'une capacité accrue est atteint.

L'audit s'attendait à constater l'existence d'un cadre global de surveillance et de suivi permettant d'évaluer et de suivre les progrès réalisés dans le cadre des efforts de renforcement des capacités. L'audit s'attendait également à trouver des mécanismes de gestion des risques et de production de rapports permettant de cerner et d'aborder les risques ou les possibilités d'amélioration du processus de renforcement des capacités en matière de gestion des terres des Premières Nations.

Risque

En l'absence de mécanismes de surveillance et de gestion des risques, SAC pourrait ne pas être en mesure de déterminer adéquatement si son financement est utilisé efficacement pour renforcer les capacités de gestion des terres des Premières Nations, ou de cerner les risques.

Constatations

Il existe des mécanismes de surveillance et de suivi pour évaluer les mesures de soutien au renforcement des capacités de gestion des terres mises à la disposition des Premières Nations (PGETR, GTPN et PAT), bien qu'il y ait des lacunes dans les activités de suivi et de rapport en place pour le PGETR en raison des contraintes de capacité de SAC. Il n'y a pas de mécanismes officiels de signalement des risques en place; cependant, des mécanismes informels et formels ont été mis en place pour que les principaux intervenants puissent cibler et traiter les risques associés aux mesures de soutien au renforcement des capacités offertes aux Premières Nations.

Contrôle et surveillance

Il existe un certain nombre de mécanismes de contrôle et de surveillance que SAC utilise pour assurer le suivi :

- de la mise en œuvre d'initiatives et du renforcement des capacités menées par les Premières Nations par l'intermédiaire de partenaires autochtones, ainsi que le suivi des progrès réalisés par les Premières Nations pour satisfaire aux exigences en matière de capacités; et
- du niveau de capacité des Premières Nations lorsqu'elles se préparent à passer à une phase opérationnelle et/ou une fois qu'elles sont passées à une phase opérationnelle (applicable au PGETR seulement).

La section suivante décrit ces mécanismes de contrôle et de surveillance, organisés par le PGETR, la GTPN et l'IAT.

PGETR

Exécution des programmes de renforcement des capacités et suivi des progrès des Premières Nations

SAC dispose de plusieurs mécanismes de surveillance et de suivi du PGETR par l'entremise de l'ANGTA. Il s'agit principalement de l'accord de financement et des exigences connexes en matière de rapports, de la proposition triennale de l'ANGTA et du plan de travail connexe, ainsi que des appels opérationnels mensuels entre SAC et l'ANGTA pour discuter des progrès et des problèmes.

La proposition triennale de l'ANGTA présente l'énoncé des travaux, les mesures de rendement et le budget pour les activités de renforcement des capacités de l'ANGTA et le soutien apporté aux Premières Nations. Cette proposition est formalisée dans un accord de financement qui exige de l'ANGTA qu'elle rende compte de l'utilisation des fonds et des progrès accomplis par rapport à la proposition et au plan de travail connexes. L'ANGTA fournit des rapports semestriels sur l'état d'avancement des projets, qui sont examinés et approuvés par le personnel de SAC. L'ANGTA coordonne et reçoit également les propositions, les plans de travail et les rapports de l'ARGT afin de les inclure dans leurs rapports à SAC.

Niveau de capacité des Premières Nations

En plus d'offrir la formation aux Premières Nations du PGETR à l'étape de la formation et du perfectionnement, l'ANGTA évalue les candidats du PAPGT à mesure qu'ils progressent dans les modules. Pour passer à l'étape opérationnelle du PGETR, les Premières Nations doivent démontrer que leur gestionnaire des terres a reçu la certification professionnelle des gestionnaires des terres. Étant donné que le passage à l'étape opérationnelle s'accompagne d'un financement supplémentaire pour la Première Nation, l'ANGTA indique à SAC quelles Premières Nations ont satisfait à cette exigence.

Les bureaux régionaux de SAC ont une idée du niveau de capacité des Premières Nations grâce à leur travail continu avec les gestionnaires des terres lorsqu'ils examinent les documents relatifs aux transactions foncières. Ils peuvent également déterminer si les Premières Nations participent activement aux activités d'administration des terres en enregistrant régulièrement les transactions foncières dans le SETI. Les rapports du SETI aident SAC à dresser un tableau régional et national de l'activité foncière.

Les Premières Nations qui participent au PGETR et à SAC ont des obligations en matière de rapports de conformité pour le PGETR. Dans ce cadre, toutes les Premières Nations participant au PGETR doivent remplir le rapport d'activités annuel du PGETR (ICD n°10067812) afin de rendre compte de leur niveau de responsabilité dans le cadre du PGETR (formation et perfectionnement, opérationnel ou pouvoirs délégués 53/60), du financement reçu pour les activités de renforcement des capacités entreprises au cours de l'exercice précédent, de la planification du PAT, plan de durabilité environnementale, plan de gestion des déchets et de la formation, de l'éducation et de l'accréditation d'un gestionnaire des terres. Les régions reçoivent et examinent ces rapports annuels des Premières Nations et remplissent la liste de contrôle du cadre de conformité. Ce cadre de conformité définit les risques ou les exigences en matière d'atténuation et de développement des capacités qui doivent être communiqués au SC de SAC. Le cadre de conformité contient également des auto-évaluations que SAC doit réaliser pour valider s'il fournit un soutien adéquat aux Premières Nations qui participent au PGETR. Chaque liste de contrôle du cadre de conformité comprend la condition selon laquelle SAC doit « fournir des directives et des conseils, et intervenir si nécessaire auprès des Premières Nations pour s'assurer qu'elles sont en mesure de gérer de manière efficace et efficiente les activités liées aux terres et à l'environnement conformément à la *Loi sur les Indiens*, au manuel du PGETR et au manuel de la gestion des terres ». Bien que la liste de contrôle du cadre de conformité ne constitue pas une évaluation formelle de la capacité d'une Première Nation, on s'attend à ce que les agents régionaux de SAC remplissent le cadre de conformité du PGETR sur une base annuelle et combler les lacunes en matière de soutien qui sont relevées par les Premières Nations, ce qui peut impliquer de fournir des commentaires aux intervenants clés (p. ex. la haute direction) pour examiner et mettre à jour le processus de renforcement des capacités.

Toutefois, les régions n'ont pas les capacités suffisantes pour suivre régulièrement ces activités de surveillance et de compte rendu. Par conséquent, bien qu'il existe des mécanismes de rapport et de surveillance pour le PGETR, ils ne sont pas appliqués ou mis en œuvre de manière uniforme en raison d'un manque de ressources humaines au niveau régional de SAC. Le SC de SAC utilise des fichiers Excel pour faire le suivi des Premières Nations qui se trouvent dans les phases de formation et d'exploitation du PGETR, mais il n'existe pas de mécanisme pour rassembler les détails des rapports d'activités du PGETR au niveau national et les rapports ne sont pas recueillis de façon uniforme. De plus, les exigences en matière de rapports ont été réduites pendant la pandémie de COVID-19 et les régions accordent moins d'importance aux exigences en matière de reddition de comptes des Premières Nations. Le SC de SAC est également en train d'annuler certaines exigences des rapports de l'instrument de collecte de données (ICD) afin de réduire la charge administrative pour les Premières Nations. Par conséquent, SAC risque de ne pas avoir une vue d'ensemble de la capacité de gestion des terres développée parmi les Premières Nations

qui participent au PGETR, et certaines Premières Nations du PGETR pourraient recevoir des fonds sans se conformer aux exigences du programme.

GTPN

Exécution et progrès des activités de renforcement des capacités

SAC appuie les activités de renforcement des capacités relatives à la GTPN dans le cadre de l'entente de financement conclue entre le CCT et le CRGTPN et de ses exigences connexes en matière de rapports, ainsi que du plan de travail triennal. De plus, SAC et le CRGTPN maintiennent une communication continue sur la planification et l'exécution des activités de renforcement des capacités au moyen d'appels opérationnels bimensuels au niveau des directeurs entre SAC, le CRGTPN et Relations Couronne-Autochtones et Affaires du Nord Canada (RCAANC), ainsi que d'appels nationaux mensuels entre le SC de SAC et les régions. Les appels opérationnels sont mis à profit pour discuter des progrès réalisés à l'égard des éléments et des enjeux de haut niveau, tandis que les appels nationaux servent de tribune aux régions pour faire le point.

Le CRGTPN fournit des rapports semestriels à SAC sur les progrès réalisés à l'égard du plan de travail ainsi que des rapports trimestriels sur les activités des Premières Nations à diverses étapes de l'élaboration et de la mise en œuvre du code foncier.

Niveau de capacité maintenu dans les Premières Nations

Étant donné que, par définition, les Premières Nations opérationnelles de la GTPN n'agissent pas en vertu de la *Loi sur les Indiens* ni dans le cadre du système d'administration des terres de SAC; il n'y a donc pas le même niveau d'interaction entre les agents des terres de SAC et les gestionnaires des terres des Premières Nations opérationnelles de la GTPN. SAC assure le suivi des Premières Nations de la GTPN en phase de développement au moyen d'un financement fondé sur des étapes administré par le CRGTPN, mais les Premières Nations qui ont atteint la phase opérationnelle de la GTPN ne rendent pas compte de leurs activités de gestion des terres. Comme il a été mentionné plus haut, il n'y a aucune exigence de capacité pour adhérer à la GTPN. Par conséquent, SAC n'a pas de rôle à jouer dans la surveillance de la capacité atteinte ou maintenue par les Premières Nations en matière de GTPN. Le rôle principal de SAC consiste plutôt à financer le CRGTPN, qui peut fournir un soutien personnalisé et continu directement aux Premières Nations dans le cadre de la GTPN, ainsi que de travailler en collaboration avec le CRGTPN pour régler tout éventuel problème ou obstacle.

IAT

Prestation des programmes de renforcement des capacités et surveillance des progrès des Premières Nations

Les Premières Nations sélectionnées dans le cadre de l'IAT signent une entente de financement avec l'ANGTA ou le CRGTPN, selon qu'ils s'agit d'une Première Nation visées par la *Loi sur les Indiens* ou d'une Première Nation signataires de la GTPN. L'entente de financement définit les étapes du PAT ainsi que les rapports et les produits livrables connexes que la Première Nation doit fournir à l'ANGTA ou au CRGTPN. Le financement de l'IAT est fourni par SAC aux partenaires de prestation de services (ANGTA et CRGTPN) pour qu'ils le versent à mesure que sont atteintes les étapes du projet décrits dans les ententes de financement. Ces partenaires rendent compte du rendement du PAT dans leurs rapports d'étape réguliers prévus dans l'entente de financement organisationnelle générale. Les rapports de l'ANGTA et du CRGTPN fournissent à SAC une mise à jour sur l'état d'avancement de toutes les Premières Nations qui ont présenté une demande et qui ont été retenues pour l'IAT. Par ailleurs, ils permettent de faire le suivi des Premières Nations qui réalisent des progrès et de déterminer la phase à laquelle elles sont, ainsi que de faire le suivi des Premières Nations qui pourraient être inactives. SAC rend ensuite compte du nombre de PAT menés à bien chaque année dans son Rapport sur les résultats ministériels.

Niveau de capacité maintenu dans les Premières Nations

À mesure que chaque Première Nation travaille sur son projet de PAT, elle peut recevoir de la formation et du soutien technique de ses partenaires de prestation de services respectifs. Cependant, le programme n'a pas pour objectif de développer une expertise continue liée au PAT dans chaque communauté. Par conséquent, il n'y a pas de processus pour surveiller le niveau de capacité liée au PAT dans ces Premières Nations.

Mécanismes de déclaration des risques

Bien qu'il n'y ait pas de mécanismes officiels de déclaration des risques en place pour le soutien au renforcement des capacités de gestion des terres offert par SAC (et, par extension, ses partenaires de prestation de services), il existe plusieurs mécanismes où des discussions sur les risques peuvent avoir lieu et où les risques, les défis et les opportunités d'amélioration peuvent être discutés. Cela comprend :

- le comité directeur des terres, qui comprends des représentants des directeurs généraux (DG) du SC de SAC, des directeurs régionaux de SAC et de l'ANGTA, se réunit toutes les six à huit semaines et est chargé de fournir une orientation sur les questions politiques, opérationnelles ou règlementaires relatives aux terres;
- appels opérationnels mensuels entre SAC et l'ANGTA;
- appels opérationnels bimensuels entre SAC, RCAANC et le CRGTPN; et
- appels nationaux mensuels entre le SC de SAC et les régions.

Les rapports réguliers préparés par l'ANGTA et le CRGTPN à l'intention de SAC donnent un aperçu des événements ou des risques importants qui pourraient avoir une incidence sur le programme ou les Premières Nations en l'absence de documents formels servant à la déclaration des risques.

Bien qu'il n'existe pas de mécanismes formels de déclaration des risques en place, l'audit a déterminé que les principales parties concernées comprennent bien les risques (c.-à-d. que SAC comprend le manque de financement disponible pour les Premières Nations du PGETR) et que des mesures sont prises pour remédier aux défis identifiés (p. ex. demandes de fonds supplémentaires).

Recommandation

4. Le sous-ministre adjoint du Secteur Terres et développement économique, en collaboration avec la sous-ministre adjointe principale, la sous-ministre adjointe déléguée et les directeurs généraux régionaux du Secteur Opérations régionales, devraient cerner et éliminer les obstacles qui empêchent les régions de SAC de mener les activités de surveillance et d'établissement de rapports requises par le PGETR, ou qui peuvent empêcher les Premières Nations de fournir des rapports d'activité aux régions de SAC. Dans l'évaluation visant à cerner ces obstacles, il est important de déterminer si les renseignements recueillis auprès des Premières Nations sont utiles et utilisés par le Ministère pour appuyer la prise de décisions. De plus, il faudrait évaluer si les activités de surveillance et de production de rapports du PGETR devraient être modifiées pour mieux répondre aux besoins du programme et de la haute direction.

4. Conclusion

Le Programme de gestion de l'environnement et des terres de réserve (PGETR), la gestion des terres des Premières Nations (GTPN) et l'initiative d'aménagement du territoire (IAT) sont au cœur des efforts de Services aux Autochtones (SAC) visant à transférer aux Premières Nations les services et les responsabilités en matière de gestion des terres, ce qui appuie également l'autodétermination et le développement durable. L'audit a examiné la manière dont SAC soutient l'établissement de processus et de ressources de renforcement des capacités au moyen de ces programmes et initiatives.

L'audit a permis de conclure que le processus de renforcement des capacités et les ressources disponibles dans le cadre du PGETR et de la GTPN cadrent avec les besoins et les priorités des Premières Nations, et que plusieurs mécanismes sont en place, en particulier par l'intermédiaire des partenaires de prestation de services autochtones de SAC, pour recueillir des commentaires et adapter le processus de renforcement des capacités et les ressources connexes de manière à ce qu'ils répondent à ces besoins et priorités en constante évolution. SAC a mis à profit efficacement ses partenariats pour mettre en œuvre le PGETR et l'IAT, ainsi que pour fournir un soutien continu aux Premières Nations en matière de GTPN.

Toutefois, le financement disponible pour les Premières Nations participant au PGETR est limité pour permettre de maintenir en poste des gestionnaires des terres qualifiés de manière durable ou pour les Premières Nations intéressées à se joindre au PGETR. Par conséquent, certaines activités de surveillance et de production de rapports liées au PGETR ne sont pas mis en œuvre en raison du manque de capacité des ressources internes de SAC. De plus, il est possible d'évaluer la manière dont SAC peut tenir compte des PAT existants dans la prise de décisions liées au financement, ainsi que la façon dont il peut réduire les obstacles pour les Premières Nations qui ont besoin d'une connaissance à jour du Guide de la gestion des terres (GGT) et des outils connexes afin de mener leurs activités de gestion des terres.

5. Plan d'action de la direction

Le Secteur Terres et développement économique (TDE) de Services aux Autochtones Canada (SAC) reconnaît et approuve les recommandations formulées dans le rapport d'audit sur la gestion des terres produit par la Direction générale des services de vérification et d'assurance de SAC. Dans la mesure du possible, la Direction générale de la gestion des terres et de l'environnement (DGGTE) a l'intention de mettre en œuvre immédiatement les recommandations, dans l'esprit du mandat ministériel de SAC visant à soutenir les peuples autochtones dans la prise en charge de la prestation de services au rythme et de la manière qu'ils choisissent. Il convient de noter que bon nombre des recommandations identifiées dans le rapport d'audit sur la gestion des terres font écho à celles exposées dans l'évaluation récemment achevée des sous-programmes de gestion des terres (septembre 2023). À ce titre, les échéanciers indiqués dans le plan d'action de la direction de l'audit correspondent aux échéanciers fixés dans la réponse de la direction et plan d'action de l'évaluation et ont été établis en dialoguant avec les partenaires des Premières Nations, en particulier l'Association nationale des gestionnaires des terres autochtones (ANGTA) et le Centre de ressources sur la gestion des terres des Premières Nations (CRGTPN).

Les actions énumérées en réponse aux recommandations de l'Audit de la gestion des terres, telles qu'énoncées dans le Plan d'action de la direction ci-dessous, sont partiellement soutenues par les récents investissements budgétaires pour le Programme de gestion des terres des réserves et de l'environnement (Budget 2023) et le Plan d'aménagement du territoire (PAT) (Budget 2017). Le Budget 2023 a investi 30 millions de dollars sur cinq ans, à compter de 2023-2024, pour améliorer le Programme de gestion de l'environnement et des terres de réserve (PGETR). Ces investissements permettent au PGETR de s'ouvrir à de nouveaux participants et de mettre en œuvre un niveau de financement de base pour les Premières Nations participantes. Le Budget 2017 a investi 47 millions de dollars sur cinq ans, à compter de 2023-2024, pour continuer à soutenir le développement et la mise en œuvre des PAT.

En raison de la nature de l'autonomie gouvernementale et de l'ampleur du transfert de services dans le soutien à la gestion des terres aux Premières Nations, en particulier pour la Gestion des terres des Premières Nations (GTPN) et le Plan d'aménagement du territoire (PAT), il est important de noter que SAC joue souvent un rôle de soutien aux efforts menés par les partenaires des Premières Nations. Néanmoins, TDE continue d'entretenir des relations efficaces avec les

partenaires de prestation de services de gestion des terres et travaillera en partenariat avec eux pour mettre en œuvre les recommandations formulées dans le cadre de cet audit.

Recommandations	Réponse de la direction/ Actions	Gestionnaire responsable (titre)	Date prévue de mise en œuvre
<p>1. Le sous-ministre adjoint du Secteur Terres et développement économique devrait procéder à un examen complet du financement du Programme de gestion de l'environnement et des terres de réserve (PGETR), en mettant l'accent sur l'harmonisation de la formule de financement du PGETR avec l'évolution des besoins de financement, y compris le coût du maintien en poste des gestionnaires des terres certifiés et des bureaux des terres, ainsi que sur la suffisance du niveau de financement global pour permettre aux Premières Nations d'avoir accès à ce programme.</p>	<p>Terres et développement économique (TDE) est d'accord avec cette recommandation. À la suite des investissements du Budget 2023 et à partir de 2023-2024, TDE met en œuvre un niveau de financement de base de 56 000 \$/an (niveau de formation et de perfectionnement), 70 000 \$/an (niveau opérationnel) et 80 500 \$ (niveau Délégation des pouvoirs) pour les Premières Nations participant au Programme de gestion de l'environnement et des terres de réserve (PGETR). L'un des principaux facteurs pris en compte lors de la détermination du montant de financement de base était le coût du maintien des gestionnaires fonciers certifiés et/ou des bureaux fonciers. Le budget 2023 permet également à 25 - 44 nouveaux membres des Premières Nations d'avoir accès au programme.</p> <p>Pour répondre à cette recommandation, TDE vont :</p> <p>Action 1.1: Mettre en œuvre un niveau de financement de base pour les participants existants et nouveaux des Premières Nations au PGETR (T3 et T4 2023-2024).</p> <p>Action 1.2: Engager des discussions avec l'Association nationale des gestionnaires des terres autochtones (ANGTA), les secteurs de SAC et les bureaux régionaux de SAC pour examiner l'impact du niveau de financement de base et d'étudier les possibilités d'amélioration de la formule de</p>	<p>Sous-ministre adjoint, Terres et développement économique</p>	<p>T3 2026-2027</p>

Recommandations	Réponse de la direction/ Actions	Gestionnaire responsable (titre)	Date prévue de mise en œuvre
	<p>financement du PGETR (T4 2025-2026).</p> <p>Action1.3: Établir un rapport sur les conclusions, y compris les recommandations d'amélioration de la formule de financement du PGETR au-delà de la mise en œuvre du niveau de financement de base (T3 2026-2027).</p>		
<p>2. Le sous-ministre adjoint du Secteur Terres et développement économique devrait s'assurer qu'il existe des mécanismes efficaces permettant aux Premières Nations participant au PGETR d'avoir accès aux politiques, procédures et directives actualisées de SAC en matière de gestion des terres.</p>	<p>TDE est d'accord avec cette recommandation. Grâce aux investissements du budget 2023, plusieurs produits du PGETR ont été mis à jour ou développés pour soutenir la sensibilisation et la visibilité du programme (nouveau formulaire de manifestation d'intérêt, nouveaux diagrammes de processus, foire aux questions, et autres.). Ces produits ont été partagés avec les régions de SAC, l'ANGTA et les Associations régionale de gestion des terres (ARGT) en vue de leur diffusion auprès des Premières Nations.</p> <p>Pour répondre à cette recommandation, TDE vont :</p> <p>Action 2.1 : Pour les politiques et les orientations spécifiques au PGETR, continuer à faciliter et promouvoir la coordination entre le siège social (SC) de TDE, l'ANGTA et les régions de SAC sur les politiques, les procédures et les orientations relatives au PGETR afin de favoriser un partage rapide de l'informations entre les parties prenantes et d'améliorer l'accès pour les Premières Nations à cette information. Cet objectif sera réalisé grâce à un référentiel GCDOCS accessible aux régions de SAC, à des réunions mensuelles, y compris</p>	<p>Sous-ministre adjoint, Terres et développement économique</p>	<p>T3 2024-2025</p>

Recommandations	Réponse de la direction/ Actions	Gestionnaire responsable (titre)	Date prévue de mise en œuvre
	<p>la réunion nationale de février 2024, à des sessions de partage d'informations et à des discussions avec l'ANGTA sur une diffusion ultérieure via leur site Web et leurs réseaux. (T4 2023-2024).</p> <p>Action 2.2 : Pour des politiques et des orientations plus larges en matière de gestion des terres: Continuer à assurer la liaison avec les communications de SAC pour obtenir l'approbation formelle de la publication de tous les nouveaux documents en ligne. Cela garantira que toutes les Premières Nations auront accès sur le Web aux politiques et aux orientations mises à jour de SAC pertinentes à la gestion des terres (par exemple, le guide de la gestion des terres). Cela fera partie d'une approche de distribution en trois volets qui utilisera également un référentiel interne GCDocs pour tout le personnel de SAC, et l'ANGTA pour garantir que les documents sont également accessibles aux Premières Nations via leur site Web. De plus, TDE continuera de promouvoir la coordination entre le SC de TDE, l'ANGTA et les régions de SAC pour soutenir le partage d'informations en temps opportun. Cet objectif sera atteint grâce à des réunions tri-annuelles du Comité directeur des terres qui comprend les directeurs de TDE de toutes les régions et l'ANGTA; des réunions régulières avec les gestionnaires régionaux des terres de SAC ; et une correspondance continue par courrier électronique avec les régions et les partenaires de SAC pour communiquer les mises à jour au fur et à mesure qu'elles se produisent (T4 2023-2024).</p>		

Recommandations	Réponse de la direction/ Actions	Gestionnaire responsable (titre)	Date prévue de mise en œuvre
	<p>Action 2.3 : Collaborer avec les bureaux régionaux de SAC et l'ANGTA pour élaborer et mettre en œuvre des meilleures pratiques visant à garantir que les Premières Nations du PGETR ont accès sur le Web aux procédures et aux orientations mises à jour de SAC (par exemple, le guide et la trousse à outils du PGETR) pertinentes pour la gestion des terres (T3 2024-2025).</p>		
<p>3. Le sous-ministre adjoint du Secteur Terres et développement économique devrait veiller à l'élaboration et à la mise à jour régulière des Plans d'aménagement du territoire (PAT), en partenariat avec les communautés autochtones, afin de les maintenir pertinents et efficaces. De plus, le sous-ministre adjoint devrait collaborer avec les parties prenantes du ministère pour sensibiliser et favoriser la compréhension des PAT des Premières Nations. Cette collaboration devrait viser à vérifier et à aligner les PAT avec les services de gestion des terres et les décisions de financement de SAC</p>	<p>TDE est d'accord avec cette recommandation. Grâce à l'Initiative d'aménagement du territoire, les Premières Nations peuvent accéder à du financement par le biais de partenaires de mise en œuvre, tels que l'ANGTA et le Centre de ressources sur la gestion des terres des Premières Nations (CRGTPN), pour le développement, la mise à jour ou la mise en œuvre de leurs plans d'aménagement du territoire. L'accès au soutien des PAT est en cours d'expansion, à partir de 2023-2024, grâce à un investissement de 47 millions de dollars sur cinq ans annoncé dans le budget 2017.</p> <p>Les PAT sont un outil essentiel permettant aux communautés de soutenir leurs propres décisions en matière d'utilisation et d'aménagement du territoire. Cependant, comme le financement actuel ne permet que d'atteindre un objectif de 36 % des Premières Nations ayant un PAT d'ici 2028, TDE ne fera pas d'un PAT une condition préalable ou un atout dans l'examen de projets spécifiques. Dans cette optique, pour répondre à cette recommandation, TDE vont:</p>	<p>Sous-ministre adjoint, Terres et développement économique</p>	<p>T1 2024-2025</p>

Recommandations	Réponse de la direction/ Actions	Gestionnaire responsable (titre)	Date prévue de mise en œuvre
<p>pour les projets, améliorant ainsi l'intégration des PAT dans les processus décisionnels.</p>	<p>Action 3.1 : Impliquer le groupe de travail du PAT, qui comprend des partenaires de prestation de services de l'ANGTA et du CRGTPN, dans les améliorations potentielles à apporter au PAT afin d'assurer le développement et la mise à jour régulière des plans d'aménagement du territoire. Cela comprendra la création d'un cadre de références qui clarifient les rôles et les responsabilités de toutes les parties prenantes impliquées dans la prestation et l'administration des projets de PAT (T3 2023-2024 à T1 2024-2025).</p> <p>Action 3.2 : Travailler à accroître la sensibilisation du personnel des terres régional de SAC et des secteurs impliqués (e.g., TDE, OR, DGSPNI) aux PAT élaborés par les communautés, afin de favoriser une plus grande participation des communautés dans l'alignement. Les actions spécifiques comprennent :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Faire de la mise à jour sur l'état des PAT un point permanent à l'ordre du jour du Comité des terres communautaires au niveau des directeurs de SAC (y compris une mise à jour trimestrielle sur les progrès des Premières Nations) ; • Organiser une séance conjointe pour discuter d'une intégration accrue des PAT lors de la réunion nationale de février 2024 (y compris les régions de SAC, l'ANGTA et le CRGTPN), avec des mesures d'action capturées et surveillées dans le rapport de la réunion nationale; et 		

Recommandations	Réponse de la direction/ Actions	Gestionnaire responsable (titre)	Date prévue de mise en œuvre
	<ul style="list-style-type: none"> Travailler par l'intermédiaire du groupe de travail sur le PAT pour engager le personnel de SAC responsable des domaines de services pertinents (par exemple, infrastructures, logement, changement climatique) afin d'accroître la sensibilisation, la compréhension et l'alignement entre les partenaires et les programmes pertinents de SAC (T1 2024-2025). 		
<p>4. Le Sous-ministre adjoint du Secteur Terres et développement économique, en collaboration avec la Sous-ministre adjointe principale, la Sous-ministre adjointe déléguée et les directeurs généraux régionaux du Secteur Opérations régionales, devraient cerner et éliminer les obstacles qui empêchent les régions de SAC de mener les activités de surveillance et d'établissement de rapports requises par le PGETR, ou qui peuvent empêcher les Premières Nations de fournir des rapports d'activité aux régions de SAC. Dans l'évaluation visant à cerner ces obstacles, il est</p>	<p>TDE est d'accord avec cette recommandation. Depuis l'annonce du budget 2023, une revue de plusieurs produits du PGETR, y compris une évaluation préliminaire des activités de conformité, en matière de surveillance et de rapports du PGETR, a été entreprise par le biais d'une évaluation interne de ces activités et de discussions avec les bureaux régionaux de l'ANGTA et de SAC.</p> <p>Pour soutenir davantage cette recommandation, TDE vont :</p> <p>Action 4.1 : Effectuer une analyse des exigences actuelles en matière de conformité, de surveillance et de rapport du PGETR, y compris la manière dont les informations sont collectées et à quoi les informations collectées sont utilisées (T4 2023-2024).</p> <p>Action 4.2 : Collaborer avec les régions de SAC et l'ANGTA sur les obstacles/défis liés aux exigences en matière de surveillance et de rapports du PGETR (T4 2023-2024 à T1 2024-2025).</p> <p>Action 4.3 : Effectuer une analyse des obstacles à la surveillance et au rapports identifiés par l'ANGTA et</p>	<p>Sous-ministre adjoint, Terres et développement économique</p> <p>Sous-ministre adjointe principale, Opérations régionales</p> <p>Sous-ministre adjointe déléguée, Opérations régionales</p> <p>Directeurs généraux régionaux, Opérations régionales</p>	<p>T3 2024-2025</p>

Recommandations	Réponse de la direction/ Actions	Gestionnaire responsable (titre)	Date prévue de mise en œuvre
<p>important de déterminer si les renseignements recueillis auprès des Premières Nations sont utiles et utilisés par le Ministère pour appuyer la prise de décisions. De plus, il faudrait évaluer si les activités de surveillance et de production de rapports du PGETR devraient être modifiées pour mieux répondre aux besoins du programme et de la haute direction.</p>	<p>les bureaux régionaux de SAC, afin de déterminer si les informations recueillies auprès des Premières Nations sont utiles et utilisées par SAC pour appuyer la prise de décision (T2 2024-2025).</p> <p>Action 4.4 : Tirer parti de l'évaluation des capacités internes de gestion des terres de SAC, menée au cours de l'exercice 2024-2025, afin d'identifier les éventuels obstacles en matière de capacité qui pourraient empêcher les régions d'entreprendre pleinement les activités de surveillance et de production de rapports requises dans le cadre du PGETR (T3 2024-2025).</p>		

Annexe A : Critères de l'audit

Afin de veiller à ce que les objectifs de l'audit soient atteints dans une mesure appropriée, les critères d'audit suivants ont été élaborés pour atteindre les objectifs.

Critères de l'audit	
1. Services aux Autochtones Canada (SAC) appuie un solide processus de renforcement des capacités qui permet aux Premières Nations intéressées d'acquérir les capacités et les compétences requises pour assumer la responsabilité de l'administration ou de la gestion de leurs propres terres.	
1.1	Le processus de renforcement des capacités ainsi que ses ressources et outils connexes cadrent avec les exigences, les besoins et les priorités des Premières Nations qui souhaitent assumer la responsabilité de l'administration ou de la gestion de leurs propres terres.
1.1.1	Le processus de renforcement des capacités peut être adapté de manière à bien répondre aux besoins et aux priorités en constante évolution des Premières Nations.
1.1.2	Des mécanismes sont en place pour examiner et mettre à jour régulièrement les ressources et les systèmes de soutien en matière de renforcement des capacités afin de tenir compte de l'évolution des besoins et des priorités des Premières Nations.
1.1.3	La rétroaction des Premières Nations est activement sollicitée et intégrée au processus de renforcement des capacités, et l'on veille à ce que les ressources fournies demeurent pertinentes et efficaces.
1.1.4	Les pratiques exemplaires et les leçons tirées sont consignées et communiquées entre les responsables des différentes initiatives de renforcement des capacités afin de promouvoir l'amélioration et l'innovation continues.
1.1.5	Les partenariats avec les parties concernées, comme d'autres organismes gouvernementaux, des organisations non gouvernementales et des entités du secteur privé sont exploités pour améliorer le processus de renforcement des capacités et remédier à tout éventuel problème ou saisir toute éventuelle occasion.
2. SAC appuie l'établissement d'un système permettant aux Premières Nations qui ont assumé des responsabilités en matière de gestion des terres de recevoir un soutien continu, ce qui leur permet de maintenir leur capacité de gérer leurs propres terres.	
3. SAC a mis en place un processus rigoureux pour appuyer la planification de l'aménagement des terres par les Premières Nations qui n'ont pas assumé la responsabilité de la gestion de leurs propres terres.	
4. Des mécanismes de surveillance et de supervision sont en place pour évaluer et assurer efficacement les progrès et les résultats du processus de renforcement des capacités des Premières Nations.	
4.1	Un cadre de suivi exhaustif est en place pour suivre les progrès des efforts de renforcement des capacités.
4.2	Des mécanismes réguliers de déclaration des risques sont établis, ce qui permet de cerner en temps opportun les risques, les difficultés et les améliorations possibles du processus de renforcement des capacités des Premières Nations.