



**Automne 2015**

## **Rapports du vérificateur général du Canada**

---

### **RAPPORT 3**

La mise en œuvre de l'Accord sur les revendications territoriales  
des Inuit du Labrador



**Bureau du vérificateur général du Canada**

---

BVG

## Rapport d'audit de performance

Le présent rapport fait état des résultats d'un audit de performance réalisé par le Bureau du vérificateur général du Canada en vertu de la *Loi sur le vérificateur général*.

Un audit de performance est une évaluation indépendante, objective et systématique de la façon dont le gouvernement gère ses activités et ses ressources et assume ses responsabilités. Les sujets des audits sont choisis en fonction de leur importance. Dans le cadre d'un audit de performance, le Bureau peut faire des observations sur le mode de mise en œuvre d'une politique, mais pas sur les mérites de celle-ci.

Les audits de performance sont planifiés, réalisés et présentés conformément aux normes professionnelles d'audit et aux politiques du Bureau. Ils sont effectués par des auditeurs compétents qui :

- établissent les objectifs de l'audit et les critères d'évaluation de la performance;
- recueillent les éléments probants nécessaires pour évaluer la performance en fonction des critères;
- communiquent les constatations positives et négatives;
- tirent une conclusion en regard des objectifs de l'audit;
- formulent des recommandations en vue d'apporter des améliorations s'il y a des écarts importants entre les critères et la performance évaluée.

Les audits de performance favorisent une fonction publique soucieuse de l'éthique et efficace, et un gouvernement responsable qui rend des comptes au Parlement et à la population canadienne.

Dans le présent rapport, le genre masculin est utilisé sans aucune discrimination et uniquement dans le but d'alléger le texte.

Le rapport est également diffusé sur notre site Web à l'adresse [www.oag-bvg.gc.ca](http://www.oag-bvg.gc.ca).

*This document is also available in English.*

© Sa Majesté la Reine du Chef du Canada, représentée par le vérificateur général du Canada, 2015.

N° de catalogue FA1-2015/2-3F-PDF

ISBN 978-0-660-03557-4

ISSN 1701-5421

# Table des matières

<b>Introduction</b>	<b>1</b>
Information générale .....	1
Objet de l'audit .....	6
<b>Constatations, recommandations et réponses</b>	<b>8</b>
Mise en œuvre des obligations de l'Accord sur les revendications territoriales des Inuit du Labrador .....	8
Des progrès ont été réalisés dans la mise en œuvre de certaines obligations, mais les pêches et le logement posent encore des défis .....	9
Les systèmes de surveillance de la mise en œuvre des obligations sont inadéquats .....	22
<b>Conclusion</b>	<b>27</b>
<b>À propos de l'audit</b>	<b>28</b>
<b>Tableau des recommandations</b>	<b>32</b>

Nous avons terminé la production de nos rapports de l'automne 2015 avant que le gouvernement annonce le changement de nom de certains ministères. Ainsi, Affaires autochtones et Développement du Nord Canada est devenu Affaires autochtones et du Nord Canada et Environnement Canada est devenu Environnement et Changement climatique Canada. Ce changement de nom n'a eu aucune incidence sur nos travaux d'audit et nos constatations.



# Introduction

## Information générale

---

### Accords sur les revendications territoriales globales et sur l'autonomie gouvernementale

3.1 Les accords sur les revendications territoriales globales et sur l'autonomie gouvernementale, aussi appelés traités modernes, revêtent une importance fondamentale pour leurs signataires, à savoir le gouvernement du Canada, les gouvernements des provinces et des territoires et les groupes autochtones.

3.2 Les accords sur les revendications territoriales globales ont pour objet, selon le gouvernement fédéral, de fournir une certitude juridique et de clarifier les droits de propriété et d'utilisation des terres et des ressources dans les régions où la question des titres ancestraux n'a pas encore été réglée. Ces accords portent sur une grande diversité de sujets : les droits de propriété ainsi que l'utilisation et la gestion des terres et des ressources naturelles; le développement économique; la passation des contrats et l'approvisionnement au gouvernement; l'emploi dans la fonction publique; la gestion de la faune et des pêches; et les évaluations environnementales.

3.3 Les accords sur l'autonomie gouvernementale confèrent aux peuples autochtones de plus grandes responsabilités et une plus grande maîtrise en ce qui concerne leurs affaires internes et les décisions qui touchent leurs collectivités. Ces accords portent sur des sujets comme les responsabilités des groupes autochtones et leurs pouvoirs de légiférer, ainsi que le financement des gouvernements autochtones. Les accords sur l'autonomie gouvernementale peuvent être intégrés aux accords sur les revendications territoriales globales ou être des accords distincts.

3.4 Dans le *Cadre fédéral de gestion des traités modernes* et le *Guide pour les responsables fédéraux de la mise en œuvre des ententes sur les revendications territoriales globales et l'autonomie gouvernementale*, le gouvernement fédéral indique que ces accords sont importants pour :

- promouvoir la création de collectivités autochtones fortes et autonomes;
- améliorer le bien-être social et la prospérité économique des peuples autochtones;
- favoriser la certitude à l'égard de la mise en valeur des ressources.

---

### Accord sur les revendications territoriales des Inuit du Labrador

3.5 L'Accord sur les revendications territoriales des Inuit du Labrador a été signé en 2005 par les Inuit du Labrador, représentés par l'association des Inuit du Labrador (Labrador Inuit Association), le gouvernement du Canada et le gouvernement de Terre-Neuve-et-Labrador. Cet accord sur

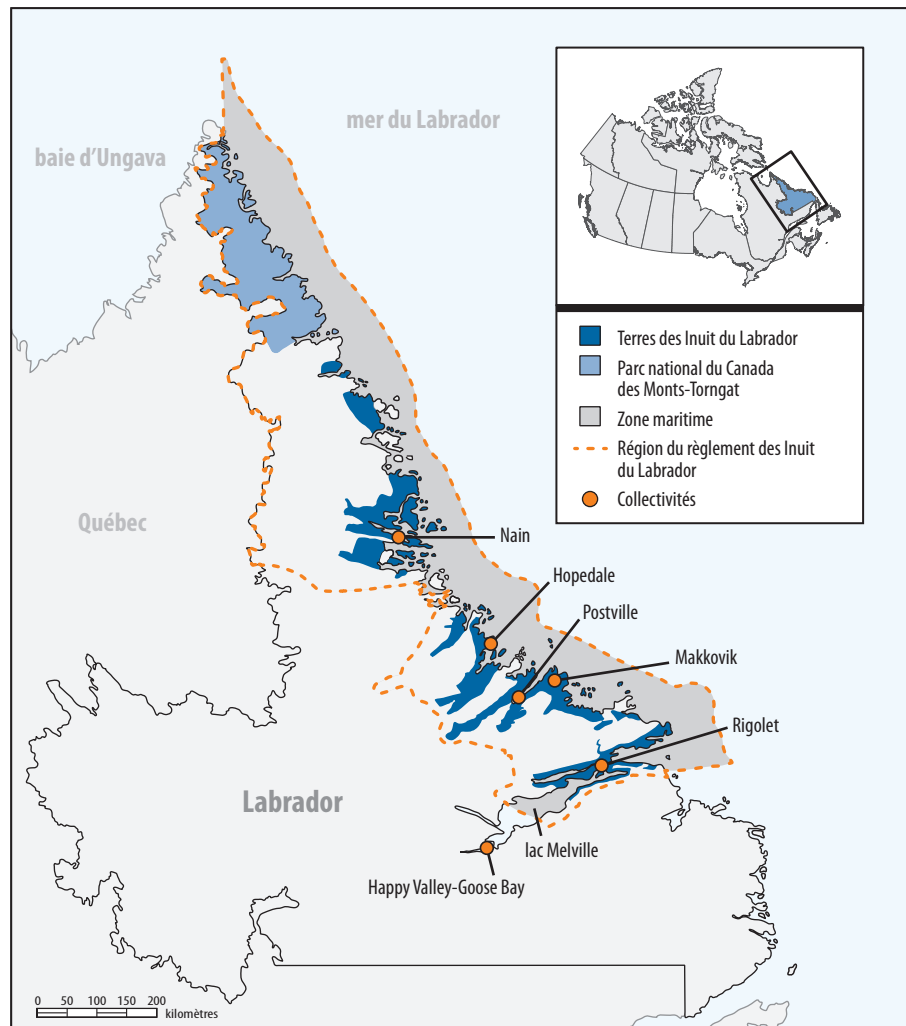
les revendications territoriales globales a permis de régler les questions concernant les droits de propriété des terres et des ressources et de préciser un cadre de relations continues entre les trois parties signataires ainsi que leurs obligations respectives. Ces relations et obligations sont au cœur à la fois des accords sur les revendications territoriales globales et des accords sur l'autonomie gouvernementale.

**3.6 Gouvernement nunatsiavut** — Des dispositions sur l'autonomie gouvernementale ont été intégrées à l'Accord en vue de permettre la création du gouvernement nunatsiavut. Celui-ci s'est vu confier des pouvoirs dans divers domaines, notamment la culture et la langue, l'éducation, la santé, les services sociaux, le logement et la protection de l'environnement. Aux termes de l'Accord, le gouvernement nunatsiavut détient aussi des pouvoirs législatifs et des pouvoirs d'imposition. Selon le gouvernement nunatsiavut, environ 7 200 personnes bénéficient de l'Accord.

**3.7 Région du règlement des Inuit du Labrador** — En signant l'Accord, les Inuit du Labrador ont obtenu la reconnaissance de droits particuliers bien définis (par exemple en ce qui a trait à l'utilisation des ressources naturelles, à la récolte de végétaux et à la prise d'animaux sauvages) au sein de la région du règlement des Inuit du Labrador (voir la pièce 3.1). Cette région couvre environ 122 000 km<sup>2</sup>, soit une surface terrestre et aquatique de 73 000 km<sup>2</sup> le long de la côte nord-est du Labrador ainsi qu'une zone maritime adjacente de près de 49 000 km<sup>2</sup>. Dans la région du règlement, les Inuit du Labrador se sont vu octroyer les titres de propriété de terres et de zones aquatiques qui s'étendent sur environ 16 000 km<sup>2</sup>. Cette région porte aujourd'hui le nom de Terres des Inuit du Labrador. En échange des droits et des avantages conférés par l'Accord, les Inuit du Labrador ont cédé au Canada et à la province de Terre-Neuve-et-Labrador tous les droits ancestraux qu'ils pourraient avoir sur les terres situées à l'extérieur des Terres des Inuit du Labrador, à l'exception d'une région bien délimitée située dans le nord-est du Québec qui fait encore l'objet de négociations, et ont renoncé à ces droits. Ils ont également cédé leurs droits ancestraux sur les ressources souterraines dans les Terres des Inuit du Labrador.

**3.8 Parc national du Canada des Monts-Torngat** — L'Accord sur les revendications des Inuit du Labrador a aussi mené à la création de la Réserve de parc national du Canada des Monts-Torngat, dans la région du règlement des Inuit du Labrador. La réserve est ensuite devenue le parc national du Canada des Monts-Torngat lors de l'entrée en vigueur de l'Accord sur les revendications territoriales des Inuit du Nunavik, en 2008.

**Pièce 3.1** La région du règlement des Inuit du Labrador comprend des terres et des zones aquatiques qui couvrent environ 122 000 km<sup>2</sup> le long de la côte nord-est du Labrador et une zone maritime adjacente



Source : Adaptation de documents du gouvernement de Terre-Neuve-et-Labrador (bureau du Labrador et des affaires autochtones)

**3.9 Ententes subsidiaires** — L'Accord sur les revendications territoriales des Inuit du Labrador est assorti d'un certain nombre d'ententes subsidiaires, notamment les ententes suivantes qui ont été conclues entre le gouvernement du Canada et le gouvernement nunatsiavut :

- Accord de financement budgétaire;
- Entente sur les répercussions et les avantages pour les Inuit du Labrador de la réserve de parc national du Canada des Monts-Torngat (Entente sur les répercussions et les avantages pour les Inuit du Labrador).

3.10 L'Accord de financement budgétaire précise le concours financier que le gouvernement fédéral apportera au gouvernement nunatsiavut. Il décrit aussi les programmes et les services que le gouvernement nunatsiavut mettra en œuvre en échange de cette aide financière. En 2005, l'Accord a été signé pour la période allant de 2005 à 2010. Il a par la suite été reconduit jusqu'en 2012. L'Accord a ensuite été renégocié et signé pour la période allant de 2012 à 2017.

3.11 Signée en 2005, l'Entente sur les répercussions et les avantages pour les Inuit du Labrador vise à encadrer la gestion et l'entretien du parc national du Canada des Monts-Torngat. L'Entente veille à ce que la gestion du parc respecte les droits des Inuit, et que Parcs Canada et les Inuit disposent d'un cadre pour assurer la cogestion du parc.

3.12 Le gouvernement du Canada conclut des accords sur les revendications territoriales et l'autonomie gouvernementale au nom de la Couronne fédérale. Vu qu'un grand nombre de ministères et d'organismes fédéraux contribuent à la mise en œuvre de ces accords, la coordination et la surveillance interministérielles sont essentielles. Comme l'indique le *Guide pour les responsables fédéraux de la mise en œuvre des ententes sur les revendications territoriales globales et l'autonomie gouvernementale*, Affaires autochtones et Développement du Nord Canada est le ministère chargé de coordonner la mise en œuvre des obligations de la Couronne fédérale.

3.13 Dans le document intitulé *Le renouvellement de la Politique sur les revendications territoriales globales : Vers un cadre pour traiter des droits ancestraux prévus par l'article 35*, le gouvernement fédéral reconnaît l'importance de veiller à ce que ses relations avec les peuples autochtones soient fondées sur la reconnaissance et le respect mutuels. Ce document souligne la nécessité de collaborer avec les groupes autochtones lors de la mise en œuvre des accords sur les revendications territoriales et sur l'autonomie gouvernementale. Le gouvernement fédéral reconnaît aussi que les ministères et organismes fédéraux doivent, lorsqu'ils mettent les accords en œuvre, préserver l'honneur de la Couronne. Cela signifie, plus particulièrement, que ces entités et leurs représentants doivent toujours agir avec honneur, intégrité et équité dans toutes leurs négociations avec les parties autochtones concernées. Pour préserver l'honneur de la Couronne, il faut aussi que les obligations découlant des accords conclus soient interprétées de façon raisonnable et en fonction de leur finalité, c'est-à-dire que la Couronne doit s'acquitter de ses obligations en fonction de leur objectif, sans leur donner une interprétation étroite.

3.14 La Cour suprême du Canada a en outre indiqué que la Couronne devait adopter une approche globale axée sur les objectifs pour interpréter ses obligations et qu'elle devait agir avec toute la diligence voulue pour s'en acquitter.



## Audits antérieurs

3.15 La mise en œuvre des accords sur les revendications territoriales globales a déjà fait l'objet d'audits réalisés par le Bureau du vérificateur général du Canada et d'une étude menée par le Sénat du Canada (voir la pièce 3.2). Ces travaux ont fait ressortir des constatations communes, notamment des possibilités d'amélioration dans les secteurs suivants :

- le règlement des différends;
- l'évaluation du rendement;
- les systèmes de surveillance et de rapport sur les obligations découlant des accords sur les revendications territoriales.

### Pièce 3.2 Audits et une étude antérieurs portant sur la mise en œuvre des accords sur les revendications territoriales

Année	Sujet	Auteur
2003	Affaires indiennes et du Nord Canada — Transfert des responsabilités fédérales à la population du Nord	Bureau du vérificateur général du Canada
2007	La Convention définitive des Inuvialuit	Bureau du vérificateur général du Canada
2008	Respecter l'esprit des traités modernes : éliminer les échappatoires — Étude spéciale sur la mise en œuvre des ententes sur les revendications territoriales globales au Canada	Comité sénatorial permanent des peuples autochtones
2011	Les programmes pour les Premières nations dans les réserves	Bureau du vérificateur général du Canada

3.16 Au début de 2015, le représentant spécial du ministre des Affaires autochtones et du Développement du Nord du Canada, Douglas Eyford, a rédigé un rapport à l'intention du Ministre. Intitulé *Une nouvelle orientation : Faire avancer les droits ancestraux et issus de traités des Autochtones*, le rapport mettait l'accent sur la négociation et la mise en œuvre des accords sur les revendications territoriales. Il recommandait que le gouvernement fédéral renforce ses activités de sensibilisation, de surveillance et de reddition de comptes à l'égard des obligations de la Couronne et, entre autres, qu'il améliore les structures servant à la coordination et à la mise en œuvre des obligations.

3.17 En juillet 2015, après la période visée par l'audit, le ministre des Affaires autochtones et du Développement du Nord du Canada a annoncé l'instauration d'une approche pangouvernementale pour la mise en œuvre des accords sur les revendications territoriales et l'autonomie gouvernementale. Il a souligné que cette approche prévoyait des mesures

pour assurer la gestion de toute la gamme des responsabilités qui incombent au Canada aux termes de ces accords. Le Ministre a annoncé les mesures suivantes :

- la création d'un nouveau comité de surveillance des sous-ministres, chargé d'assurer en continu la surveillance et la reddition de comptes aux échelons supérieurs relativement aux obligations découlant des accords sur les revendications territoriales et l'autonomie gouvernementale et à la mise en œuvre de ces accords;
- la création du Bureau de mise en œuvre des traités modernes, au sein du Ministère, en vue de renforcer la coordination et la surveillance dans l'ensemble du gouvernement fédéral;
- l'établissement de la nouvelle *Directive du cabinet sur l'approche fédérale pour la mise en œuvre des traités modernes*, qui décrit les rôles et responsabilités des ministères et organismes fédéraux;
- la publication du nouvel *Énoncé de principes relatif à l'approche fédérale pour la mise en œuvre des traités modernes*, qui indique notamment que les traités modernes doivent être clairs et établir une certitude en ce qui a trait à la propriété et à la gestion des terres et des ressources, et que les accords sur les revendications territoriales et l'autonomie gouvernementale doivent être mis en œuvre d'une façon qui préserve l'honneur de la Couronne. Ces principes doivent servir à guider les actions menées par les ministères et organismes fédéraux pour s'acquitter de leurs obligations et stipulent que les obligations doivent être interprétées de façon raisonnable et en fonction de leur finalité;
- la création de nouveaux outils et cours de formation et de nouvelles directives pour aider les fonctionnaires fédéraux à s'acquitter des responsabilités conférées au Canada en vertu des accords.

## Objet de l'audit

3.18 L'audit visait à déterminer si Pêches et Océans Canada, Parcs Canada et Affaires autochtones et Développement du Nord Canada avaient mis en œuvre les obligations retenues découlant de l'Accord sur les revendications territoriales des Inuit du Labrador et de deux de ses ententes subsidiaires, à savoir l'Accord de financement budgétaire et l'Entente sur les répercussions et les avantages pour les Inuit du Labrador de la réserve de parc national du Canada des Monts-Torngat (Entente sur les répercussions et les avantages pour les Inuit du Labrador).

3.19 Nous avons aussi vérifié si les entités auditées surveillaient la mise en œuvre de leurs obligations et communiquaient l'information à ce sujet à Affaires autochtones et Développement du Nord Canada afin de permettre au Ministère de coordonner la mise en œuvre de l'Accord et de présenter des rapports à ce sujet.

3.20 Cet audit est important parce que la mise en œuvre des obligations favorise la création de collectivités inuites fortes et autonomes, améliore le bien-être social et la prospérité économique des peuples inuits et favorise la certitude pour toutes les parties à l'égard de la mise en valeur des ressources. De plus, la mise en œuvre de ces obligations peut favoriser une plus grande collaboration avec les Inuit et réduire ainsi les possibilités de litiges.

3.21 Nous avons examiné les obligations décrites ci-après en raison des avantages que leur mise en œuvre pourrait procurer aux Inuit du Labrador :

- Pêches et Océans Canada et ses obligations liées à la pêche commerciale de la crevette nordique et à la négociation d'une entente visant les permis communautaires pour la pêche à des fins alimentaires pour les bénéficiaires qui habitent au Labrador, mais à l'extérieur de la région du règlement des Inuit du Labrador;
- Parcs Canada et la mise en œuvre de certains des engagements qui sont énoncés dans l'Entente sur les répercussions et les avantages pour les Inuit du Labrador;
- Affaires autochtones et Développement du Nord Canada et son obligation de négocier l'Accord de financement budgétaire (au nom de la Couronne fédérale) avec le gouvernement nunatsiavut en vue de favoriser l'autonomie gouvernementale.

3.22 Nous avons aussi vérifié si les entités mentionnées précédemment et Environnement Canada faisaient un suivi des contrats fédéraux attribués dans la région du règlement des Inuit du Labrador et si l'information à ce sujet était communiquée à Affaires autochtones et Développement du Nord Canada en vue de l'établissement de rapports publics, conformément à la *Politique sur les marchés* du Conseil du Trésor.

3.23 La section intitulée **À propos de l'audit**, à la fin du présent rapport (voir les pages 28 à 31), donne des précisions sur l'objectif, l'étendue, la méthode et les critères de l'audit.

# Constatations, recommandations et réponses

## Mise en œuvre des obligations de l'Accord sur les revendications territoriales des Inuit du Labrador

### Constatation générale ➔

3.24 Dans l'ensemble, nous avons constaté que le gouvernement fédéral avait fait des progrès dans la mise en œuvre des obligations examinées contenues dans l'Accord sur les revendications territoriales des Inuit du Labrador et des ententes subsidiaires, mais que certaines difficultés persistaient. Nous avons constaté que Pêches et Océans Canada et le gouvernement nunatsiavut continuaient à interpréter différemment les obligations liées aux pêches. Nous avons aussi constaté que Parcs Canada avait donné suite aux engagements énoncés dans l'Entente sur les répercussions et les avantages pour les Inuit du Labrador de la réserve de parc national du Canada des Monts-Torngat (Entente sur les répercussions et les avantages pour les Inuit du Labrador), ce qui avait eu des retombées économiques positives pour les Inuit du Labrador, notamment la création d'emplois. Enfin, nous avons constaté que l'Accord de financement budgétaire signé par Affaires autochtones et Développement du Nord Canada apportait un soutien financier au gouvernement nunatsiavut, ce qui s'est avéré important pour son autonomie. Toutefois, l'absence d'un programme fédéral d'aide au logement pour les Inuit a nui à la capacité du gouvernement nunatsiavut de s'acquitter des responsabilités en la matière qui lui avaient été confiées lors de la signature de cette entente subsidiaire.

3.25 Nous avons également constaté que le système mis en place par Affaires autochtones et Développement du Nord Canada pour surveiller la mise en œuvre des obligations de la Couronne n'était pas encore pleinement exploité; il serait possible d'étendre le système pour y intégrer les avantages découlant de la mise en œuvre des obligations. Un plan a été défini en vue d'accroître les capacités du système pour qu'il puisse mieux appuyer les travaux des ministères et organismes qui participent à la mise en œuvre des accords sur les revendications territoriales. Nous avons également constaté que les entités ne faisaient pas de suivi adéquat de l'information sur les contrats fédéraux pour des biens et des services conclus dans la région du règlement des Inuit du Labrador et ne communiquaient pas cette information comme l'exige la politique du Conseil du Trésor. Affaires autochtones et Développement du Nord Canada n'a donc pas pu publier de rapports complets sur les activités fédérales de passation de contrats dans la région du règlement.

3.26 Ces constatations sont importantes parce que le fait de ne pas mettre systématiquement en œuvre les obligations contenues dans l'Accord et ses ententes subsidiaires mine la certitude que les parties

aux accords souhaitaient établir. Cela influe aussi sur les efforts que toutes les parties déploient pour accroître le bien-être social et la prospérité économique des Inuit du Labrador. De plus, le gouvernement fédéral s'expose à des poursuites judiciaires s'il ne respecte pas ses obligations.

---

## Contexte

3.27 Selon le *Guide pour les responsables fédéraux de la mise en œuvre des ententes sur les revendications territoriales globales et l'autonomie gouvernementale*, tous les ministères et organismes fédéraux concernés par ces ententes doivent veiller à s'acquitter de leurs obligations de façon appropriée et en temps opportun. En outre, le Guide indique que pour ce faire, les ministères et organismes fédéraux doivent tenir dûment compte des principes de clarté, d'uniformité et de coordination.

## Des progrès ont été réalisés dans la mise en œuvre de certaines obligations, mais les pêches et le logement posent encore des défis

---

### Ce que nous avons constaté

3.28 Nous avons constaté que l'obligation de fournir au gouvernement nunatsiavut un accès à la pêche commerciale de la crevette nordique prêtait encore à des interprétations divergentes.

3.29 Nous avons aussi constaté qu'entre 2006 et 2015, le ministre des Pêches et des Océans avait délivré des permis de pêche communautaires annuels au gouvernement nunatsiavut. Grâce à ces permis, les bénéficiaires de l'Accord qui habitent au Labrador, mais à l'extérieur de la région du règlement des Inuit du Labrador, pouvaient pêcher à des fins alimentaires, sociales et rituelles. Toutefois, le gouvernement nunatsiavut et Pêches et Océans Canada ne s'entendent pas sur la question de savoir si les mesures prises par le Ministre respectent les obligations découlant de l'Accord.

3.30 Nous avons constaté qu'en exploitant le parc national du Canada des Monts-Torngat, Parcs Canada avait créé des emplois pour les Inuit du Labrador et des débouchés économiques pour les entreprises inuites. Parcs Canada a honoré un grand nombre des engagements que nous avons examinés et a réalisé des progrès dans la mise en œuvre de l'Entente sur les répercussions et les avantages pour les Inuit du Labrador.

3.31 Enfin, nous avons constaté qu'au nom de la Couronne fédérale, Affaires autochtones et Développement du Nord Canada avait signé l'Accord de financement budgétaire pour 2012-2017 qui apportait un soutien financier au gouvernement nunatsiavut. Celui-ci a reçu des fonds destinés au logement à la fois dans le cadre de l'Accord de financement budgétaire et à partir d'autres sources de financement ponctuel. Cependant, l'absence d'un programme fédéral d'aide au logement pour les Inuit au sud du 60<sup>e</sup> parallèle a nui à la capacité du gouvernement nunatsiavut de s'acquitter des responsabilités en la matière qui lui avaient été confiées lors de la signature de l'Accord de financement budgétaire.

3.32 Notre analyse à l'appui de ces constatations rend compte de ce que nous avons examiné et porte sur :

- l'accès à la pêche de la crevette nordique;
- la pêche communautaire à l'extérieur de la région du règlement des Inuit du Labrador;
- la mise en œuvre de l'Entente sur les répercussions et les avantages pour les Inuit du Labrador;
- le financement budgétaire, notamment l'aide au logement.

---

**Importance de ces constatations**

3.33 **Pêches** — Les divergences qui persistent au sujet de l'interprétation des obligations font planer des incertitudes. Le gouvernement nunatsiavut nourrit des incertitudes sur l'accès des Inuit à la pêche commerciale de la crevette nordique – qui présente un intérêt économique important pour les Inuit du Labrador. Il affirme qu'il n'a pas participé à l'industrie de la pêche de la crevette autant qu'il s'attendait à pouvoir le faire en vertu de l'Accord. Selon lui, cette participation réduite limite les efforts qu'il déploie pour favoriser le développement économique des collectivités inuites du Labrador. De plus, en raison des divergences d'interprétation en ce qui a trait aux obligations relatives à la récolte communautaire, les bénéficiaires de l'Accord ne savent pas s'ils pourront pêcher à des fins alimentaires, sociales ou rituelles à l'extérieur de la région du règlement des Inuit du Labrador au-delà de 2015.

3.34 **Parcs nationaux** — La mise en œuvre par Parcs Canada de l'Entente sur les répercussions et les avantages pour les Inuit du Labrador a apporté aux Inuit des retombées économiques dans une région éloignée du Canada où les débouchés économiques sont limités. De plus, les activités de Parcs Canada ont aidé les Inuit du Labrador à maintenir et à renforcer leurs liens avec leur territoire ancestral et ont contribué à la préservation de leur histoire et de leur culture. L'approche de Parcs Canada en matière de gestion du parc national du Canada des Monts-Torngat a favorisé une relation de collaboration avec le gouvernement nunatsiavut.

3.35 **Financement budgétaire, notamment l'aide au logement** — Le soutien financier offert dans le cadre des accords de financement budgétaire a donné aux Inuit du Labrador les moyens et les ressources nécessaires pour administrer leurs affaires internes. Cependant, selon le gouvernement nunatsiavut, l'insuffisance du financement destiné au logement a nui à sa capacité de répondre aux besoins en matière de logement des Inuit.

---

## Recommandations

3.36 Nos recommandations relativement au secteur examiné sont présentées aux paragraphes 3.57, 3.58, 3.68 et 3.77.

---

## Analyse pour appuyer les constatations

3.37 **Ce que nous avons examiné** — Nous avons examiné la mise en œuvre de certaines obligations contenues dans l'Accord et ses ententes subsidiaires, en ce qui a trait aux secteurs suivants :

- l'accès à la pêche commerciale de la crevette nordique;
- la pêche communautaire par les bénéficiaires de l'Accord qui habitent à l'extérieur de la région du règlement des Inuit du Labrador;
- la création d'emplois pour les Inuit et de débouchés pour les entreprises inuites grâce à l'exploitation du parc national du Canada des Monts-Torngat;
- la conservation, la gestion et la protection du matériel archéologique dans le parc;
- le processus utilisé et les facteurs pris en considération lors de la négociation de l'Accord de financement budgétaire de 2012-2017 entre le gouvernement nunatsiavut et le gouvernement du Canada.

3.38 **L'accès à la pêche de la crevette nordique** — En vertu de la *Loi sur les pêches*, le ministre des Pêches et des Océans peut délivrer à des personnes ou à des organisations (y compris à des groupes autochtones) des permis leur donnant accès à la pêche commerciale. Un permis de pêche les autorise à récolter certaines espèces de poisson sous réserve des conditions associées au permis. Le Ministre peut aussi offrir des **allocations spéciales** à des citoyens ou à des organisations pour certaines espèces de poisson sans délivrer de permis. Les permis et les allocations spéciales sont octroyés à la discrétion du Ministre.

3.39 La pêche de la crevette nordique qui se pratique au large du Labrador représente un secteur économique important pour les Inuit. L'article 13.12.7 de l'Accord sur les revendications territoriales des Inuit du Labrador prévoit que si, après l'entrée en vigueur de l'Accord, le ministre des Pêches et des Océans « décide de délivrer plus de permis de pêche commerciale pour pêcher la crevette dans les eaux adjacentes à

---

**Allocation spéciale** — Une allocation spéciale est attribuée pour certaines espèces de poisson qui sont pêchées au titre d'un permis délivré en vertu de la *Loi sur les pêches*. Pêches et Océans Canada exige que le bénéficiaire de l'allocation spéciale identifie le titulaire du permis en vigueur au titre duquel l'allocation spéciale est attribuée. Le Ministère peut ainsi modifier le permis en conséquence. L'allocation est uniquement octroyée de manière ponctuelle et en fonction d'un certain nombre de critères, notamment, mais non exclusivement, la proximité de la ressource et les circonstances économiques. Cette allocation spéciale ne change pas au fil du temps et est sujette au principe « premier arrivé, dernier sorti » (voir le paragraphe 3.49).

la [zone marine de la région du règlement des Inuit du Labrador] que le nombre disponible pour délivrance dans l'année de l'Accord, le ministre offre l'accès au [g]ouvernement [n]unatsiavut, au moyen d'un permis de pêche commerciale supplémentaire délivré au [g]ouvernement nunatsiavut ou par d'autres moyens, à 11 pour cent de la quantité disponible pour la récolte en vertu de ces permis ».

3.40 De plus, l'article 13.12.9 de l'Accord indique que « [s]i le système d'allocation des possibilités commerciales relativement à une espèce ou à un stock de poisson [...] est modifié par rapport au système existant à la date d'entrée en vigueur [de l'Accord], le ministre offre au [g]ouvernement [n]unatsiavut une participation, en vertu du nouveau système, qui est au moins aussi avantageuse que celle qui est énoncée » en vertu de l'article 13.12.7 relativement à la crevette nordique.

3.41 Nous avons constaté que Pêches et Océans Canada et le gouvernement nunatsiavut interprétaient de façon différente les obligations relatives à la pêche de la crevette nordique, notamment :

- le moment où le ministre des Pêches et des Océans est tenu d'offrir au gouvernement nunatsiavut un accès à la pêche de la crevette nordique;
- ce qui constitue une modification du système d'allocation des possibilités commerciales de pêche;
- la façon de tenir compte des détenteurs de permis actuels lorsqu'il faut établir le quota à allouer au gouvernement nunatsiavut;
- la façon de gérer la réduction des quotas de pêche.

3.42 Selon l'interprétation que fait le Ministère de l'article 13.12.7 de l'Accord, le Ministre doit offrir au gouvernement nunatsiavut un accès à la pêche de la crevette nordique seulement lorsqu'il délivre de nouveaux permis. Le Ministère soutient qu'aucun nouveau permis n'a été délivré depuis la signature de l'Accord et que, par conséquent, le Ministre n'a eu aucune obligation à ce sujet jusqu'à présent.

3.43 Le gouvernement nunatsiavut, quant à lui, est d'avis que le ministre des Pêches et des Océans a l'obligation d'offrir une augmentation d'au moins 11 % de la récolte autorisée de la crevette nordique dans l'un ou l'autre des cas suivants : lorsque le Ministère délivre de nouveaux permis ou lorsque le Ministère augmente la quantité de crevettes allouée aux personnes autorisées à récolter la ressource. Le gouvernement nunatsiavut s'est fondé sur cette compréhension et cette attente pour négocier et signer l'Accord.

3.44 Nous avons constaté que, depuis 2005, aucun nouveau permis n'avait été délivré pour la pêche de la crevette nordique par le Ministre. Toutefois, entre 2005 et 2015, le Ministre a effectivement augmenté la quantité de crevettes nordiques que l'industrie était autorisée à pêcher dans les eaux adjacentes à la zone marine de la région du règlement



des Inuit du Labrador (**zone de pêche de la crevette 4**). La quantité autorisée a connu une hausse de 4 651 tonnes métriques, à la suite des augmentations octroyées en 2008, en 2012 et en 2013. Dans le cadre de ces hausses, le gouvernement nunatsiavut a reçu une allocation spéciale de 300 tonnes métriques en 2012. Cette quantité correspondait à 6,5 % de l'augmentation totale des prises autorisées. Or, selon son interprétation de l'Accord, le gouvernement nunatsiavut s'attendait à recevoir 11 % de la hausse totale. D'après Pêches et Océans Canada, l'allocation spéciale de 300 tonnes métriques a été offerte en dehors du contexte de l'Accord et, de ce fait, les dispositions de l'Accord ne s'appliquaient pas.

3.45 Nous avons constaté qu'entre le moment de la signature de l'Accord (2005) et 2008, les représentants de Pêches et Océans Canada avaient indiqué que le Ministère offrirait au gouvernement nunatsiavut un accès à la pêche de la crevette nordique si le Ministère délivrait de nouveaux permis ou annonçait des augmentations du quota. Cette position, qui concordait avec l'interprétation du gouvernement nunatsiavut, a été communiquée tant au sein du Ministère qu'à l'extérieur de celui-ci. Selon le Ministère, ce n'est toutefois pas avant 2008, lorsque la première hausse du quota a été annoncée, que Pêches et Océans Canada a évalué officiellement son obligation. Depuis qu'il a réalisé cette évaluation, le Ministère soutient que, si de nouveaux permis de pêche commerciale sont délivrés, il doit offrir au gouvernement nunatsiavut, en vertu de ces nouveaux permis ou par d'autres moyens, l'accès à 11 % de la quantité de poisson disponible pour la récolte.

3.46 Les opinions sur ce qui constitue une modification du système d'allocation des possibilités commerciales de pêche font également l'objet de divergences. Par exemple, en 2013, le Ministère a révisé les frontières des zones utilisées pour gérer la pêche de la crevette. Le gouvernement nunatsiavut estimait que le redécoupage de ces zones constituait une modification du système d'allocation des possibilités commerciales de pêche, ce qui devait déclencher l'application de l'article 13.12.9 de l'Accord. Le Ministère n'était pas d'accord. Nous avons constaté que le Ministère n'avait pas défini officiellement ce qui constituait une modification du système d'allocation des possibilités commerciales de pêche. Nous sommes d'avis qu'en l'absence d'une telle définition, il est impossible de savoir exactement dans quelles situations l'obligation s'applique.

3.47 Le Ministère et le gouvernement nunatsiavut ont également des avis divergents quant à la façon de tenir compte des détenteurs de permis actuels lors de l'établissement du quota à accorder au gouvernement nunatsiavut. En particulier, il y a deux organisations détenant des permis de pêche de la crevette qui incluent des Inuit du Labrador :

---

**Zone de pêche de la crevette** — La pêche de la crevette le long de la côte est du Canada se divise en zones de pêche précises, dites zones de pêche de la crevette (ZPC). Les ZPC 4 et 5 sont adjacentes à la zone marine de la région du règlement des Inuit du Labrador.

- la Torngat Fish Producers Co-Operative Society Limited — détenue en grande partie par des bénéficiaires de l'Accord (cette organisation a un permis de pêche de la crevette);
- le Nunatsiavut Group of Companies — se décrivant comme l'organe commercial du gouvernement nunatsiavut (cette organisation détient la moitié d'un permis).

3.48 Selon le Ministère, étant donné que des Inuit du Labrador bénéficiaires de l'Accord sont associés à ces deux organisations, ils – et, par conséquent, le gouvernement nunatsiavut – tirent des avantages de toute hausse des allocations à ces organisations. Le gouvernement nunatsiavut, quant à lui, est d'avis que les allocations accordées à ces organisations – qui sont séparées et distinctes du gouvernement nunatsiavut – ne doivent avoir aucune incidence sur la décision de lui accorder une part de toute augmentation du quota de la pêche de la crevette. En outre, le gouvernement nunatsiavut a fait remarquer que, selon l'article 13.12.7 de l'Accord, si le ministre des Pêches et des Océans délivre plus de permis, c'est au gouvernement nunatsiavut qu'il doit offrir l'accès à la pêche et non aux Inuit du Labrador (voir le paragraphe 3.39). Cette situation a créé un nouveau désaccord concernant l'accès du gouvernement nunatsiavut à la pêche de la crevette nordique.

3.49 Nous avons constaté que le Ministère utilisait le principe du « dernier entré, premier sorti » pour réduire les quotas de pêche de la crevette nordique. Ce principe signifie que la dernière organisation ou personne qui a été autorisée à pêcher sera la première à recevoir une réduction de son quota s'il y a une baisse des quotas en dessous d'un certain seuil dans une zone de pêche de la crevette donnée. Cette approche a suscité des incertitudes pour le gouvernement nunatsiavut à l'égard de son accès continu à la pêche de la crevette nordique. L'Accord sur les revendications territoriales des Inuit du Labrador ne prévoit rien à propos de l'effet d'une diminution possible des quotas de pêche sur les allocations du gouvernement nunatsiavut relativement à la récolte de la crevette nordique. Nous avons aussi noté que, selon les documents du Ministère, l'application du principe du « dernier entré, premier sorti » devrait être assujettie aux accords sur les revendications territoriales.

3.50 En 2014, pour apaiser les inquiétudes relatives à la pérennité de la ressource, le Ministre a diminué la quantité de crevettes nordiques que l'industrie était autorisée à pêcher. Le principe du « dernier entré, premier sorti » a été appliqué et a entraîné la réduction de certaines allocations dans la ZPC 5, notamment celle du gouvernement nunatsiavut. Étant donné que le gouvernement nunatsiavut était l'un des derniers à avoir eu accès à la pêche de la crevette dans cette zone, cette réduction était conforme au principe du « dernier entré, premier sorti » adopté par le Ministère.

3.51 Nous avons constaté que le gouvernement nunatsiavut avait contesté cette réduction de son quota. Étant donné qu'il avait moins

de 11 % du quota global (le pourcentage précisé dans l'Accord), il estimait que son quota n'aurait pas dû être réduit. Il considérait également que l'application du principe du « dernier entré, premier sorti » ne concordait pas avec la protection constitutionnelle fournie par l'Accord. D'après le gouvernement nunatsiavut, l'Accord aurait dû avoir préséance sur l'approche utilisée par le Ministère pour réduire les quotas. Selon Pêches et Océans Canada, l'allocation accordée au gouvernement nunatsiavut n'avait pas été attribuée en fonction des dispositions de l'Accord; le principe du « dernier entré, premier sorti » pouvait par conséquent être appliqué.

**3.52 La pêche communautaire à l'extérieur de la région du règlement des Inuit du Labrador** — Nous avons constaté qu'il y avait divergence d'opinions à savoir si le Ministère avait respecté l'obligation prévue aux articles 13.13.1 et 13.13.2 de l'Accord. Ces articles portent sur la négociation d'un arrangement pour la délivrance de permis communautaires pour la pêche à des fins alimentaires dans la région supérieure du lac Melville. Cet arrangement autoriserait la pêche communautaire à des fins alimentaires, sociales ou rituelles par les bénéficiaires qui habitent au Labrador, mais à l'extérieur de la région du règlement des Inuit du Labrador. L'article 13.13.2 de l'Accord précise que l'arrangement aurait une durée de neuf ans et que, avant la fin de cette période, le ministre des Pêches et des Océans pourrait le prolonger.

3.53 Avant la signature de l'Accord en 2005, le Ministre délivrait chaque année un permis de pêche communautaire aux Inuit du Labrador les autorisant à pêcher à des fins alimentaires, sociales et rituelles dans la région supérieure du lac Melville. Nous avons constaté que, pendant les neuf années allant de 2006 à 2014, le Ministère avait négocié annuellement avec le gouvernement nunatsiavut l'octroi d'un permis communautaire pour la pêche à des fins alimentaires, sociales et rituelles. L'octroi d'un permis a également été négocié pour 2015. Le Ministère est d'avis qu'en négociant l'octroi de permis de pêche communautaires annuels et en délivrant de tels permis depuis 2006, il s'est acquitté de son obligation d'offrir un accès à la pêche communautaire aux bénéficiaires qui habitent à l'extérieur de la région du règlement.

3.54 Nous avons aussi constaté que le Ministère et le gouvernement nunatsiavut s'employaient à négocier une entente de pêche globale de neuf ans pour la région supérieure du lac Melville. L'entente définirait les modalités de gestion en collaboration, par les deux parties, de la pêche dans cette région. L'octroi de permis de pêche communautaires, négocié annuellement, ferait partie de l'entente.

3.55 Le gouvernement nunatsiavut soutient qu'étant donné qu'il n'a pas encore conclu l'entente de pêche globale avec le Ministère, l'obligation relative à la pêche communautaire dans la région supérieure du lac Melville n'a pas été remplie. Par conséquent, la période de neuf ans que prévoit l'Accord pour l'arrangement n'a pas encore commencé.

Le gouvernement nunatsiavut estime qu'un arrangement de neuf ans fournirait une certitude à plus long terme pour ses bénéficiaires.

3.56 Nous sommes d'avis que les désaccords persistants ont suscité des incertitudes à l'égard de l'accès du gouvernement nunatsiavut à la pêche de la crevette nordique, en plus d'empêcher les parties de collaborer pour accroître la participation des Inuit à l'industrie de la pêche de la crevette. Ces désaccords font aussi peser des incertitudes sur la pêche communautaire par les bénéficiaires dans la région supérieure du lac Melville. De plus, nous craignons que ces désaccords n'aient un effet négatif sur la relation établie entre les deux parties à l'Accord et qu'elles ouvrent la porte à des litiges possibles. Les mécanismes de règlement des différends prévus dans l'Accord n'ont pas été utilisés pour régler ces questions.

3.57 **Recommandation** — Pêches et Océans Canada devrait collaborer avec le gouvernement nunatsiavut pour clarifier la finalité des obligations relatives à l'accès du gouvernement nunatsiavut à la pêche de la crevette nordique et en arriver à un commun accord. Les deux parties devraient aussi s'entendre sur ce qui constitue une modification du système d'allocation des possibilités commerciales de pêche. Si les parties n'arrivent pas à s'entendre sur ces questions, elles devraient en saisir la Commission de règlement des différends, comme le prévoit l'Accord sur les revendications territoriales des Inuit du Labrador.

***Réponse de Pêches et Océans Canada** — Recommandation acceptée.*  
*Pêches et Océans Canada est prêt à travailler avec le gouvernement du Nunatsiavut pour éclaircir l'intention des obligations entourant la pêche à la crevette, notamment pour définir les changements apportés au régime. À défaut de cela, Pêches et Océans Canada accepterait de recourir aux mécanismes prévus au chapitre sur le règlement des différends de l'Accord sur les revendications territoriales des Inuit du Labrador, à condition de ne pas entraver le pouvoir discrétionnaire conféré au ministre par la Loi sur les pêches. L'échéancier de mise en œuvre de cette recommandation sera discuté dans le cadre des pourparlers continus entre le Ministère et le gouvernement du Nunatsiavut sur les enjeux relatifs aux pêches.*

3.58 **Recommandation** — Pêches et Océans Canada devrait collaborer avec le gouvernement nunatsiavut afin d'en arriver à un commun accord sur l'obligation relative à la pêche communautaire dans la région supérieure du lac Melville. Si les parties n'arrivent pas à s'entendre sur cette question, elles devraient en saisir la Commission de règlement des différends, comme le prévoit l'Accord sur les revendications territoriales des Inuit du Labrador.

***Réponse de Pêches et Océans Canada** — Recommandation acceptée.*  
*Pêches et Océans Canada est prêt à collaborer avec le gouvernement du Nunatsiavut pour éclaircir et expliquer sa position à cet égard. Si aucune entente ne peut être conclue avec le gouvernement du Nunatsiavut concernant le statut de l'obligation relative aux pêches communautaires dans la partie supérieure du lac Melville, Pêches et Océans Canada*

*accepterait de recourir aux mécanismes prévus au chapitre sur le règlement des différends de l'Accord sur les revendications territoriales des Inuit du Labrador, à condition de ne pas entraver le pouvoir discrétionnaire conféré au ministre par la Loi sur les pêches. L'échéancier de mise en œuvre de cette recommandation sera discuté dans le cadre des pourparlers continus entre le Ministère et le gouvernement du Nunatsiavut sur les enjeux relatifs aux pêches.*

**3.59 La mise en œuvre de l'Entente sur les répercussions et les avantages pour les Inuit du Labrador** — L'Entente comprend des engagements relatifs au recrutement, à l'embauche et à la formation d'employés inuits ainsi qu'à la création de débouchés économiques pour les entreprises inuites.

**3.60** Nous avons constaté que Parcs Canada avait respecté ces engagements en prenant les mesures suivantes :

- Parcs Canada employait des Inuit comme travailleurs saisonniers et à temps plein pour gérer le parc. Il employait aussi des aînés et des artistes inuits pour améliorer l'expérience des visiteurs tout en favorisant la préservation de l'histoire et de la culture inuites. Il a en outre offert de la formation aux employés inuits.
- Parcs Canada a favorisé le recrutement d'Inuit, en collaboration avec le conseil de cogestion du parc national du Canada des Monts-Torngat et le gouvernement nunatsiavut. Il a notamment ajouté la connaissance de l'inuktitut à ses critères d'embauche et il a fait appel au gouvernement nunatsiavut pour la diffusion des offres d'emploi.
- Selon ses propres données, depuis l'exercice 2012-2013, Parcs Canada aurait acheté pour près de 2,4 millions de dollars de biens et de services, dont des biens et services provenant d'entreprises inuites, afin de soutenir l'exploitation du parc national. Parmi les biens et services acquis, mentionnons des services de transport par avion et hélicoptère nolisés, l'assistance aux navires, des services d'hébergement dans le parc, du carburant et une formation de sécurité relative aux ours polaires.

**3.61** L'établissement et l'exploitation d'un camp de base dans le parc national ont joué un rôle important dans la création d'emplois et de débouchés économiques pour les Inuit. Le camp de base a aussi amélioré l'accès au parc, ce qui a permis aux Inuit de reprendre contact plus facilement avec leur territoire ancestral.

**3.62** Le parc abrite près de 400 sites archéologiques connus liés aux Inuit. L'Entente exige que Parcs Canada et le gouvernement nunatsiavut élaborent et mettent en œuvre conjointement un protocole d'entente sur la présentation, la gestion et la protection du matériel archéologique découvert dans le parc. L'ébauche d'un protocole d'entente a été rédigée et Parcs Canada nous a fait savoir que le protocole devrait être signé à l'automne 2015.

3.63 L'Entente sur les répercussions et les avantages pour les Inuit du Labrador reconnaît l'importance du matériel archéologique pour les Inuit et consacre le rôle du gouvernement nunatsiavut dans la protection de ce matériel. L'Entente prévoit également que les droits à l'égard du matériel archéologique découvert dans le parc national ainsi que sa gestion sont confiés conjointement aux gouvernements nunatsiavut et du Canada. Toutefois, malgré cette reconnaissance du rôle du gouvernement nunatsiavut, nous avons constaté que Parcs Canada avait décidé de déménager du matériel archéologique du parc (conservé à Dartmouth, en Nouvelle-Écosse) à Gatineau (Québec) en 2018, sans consulter le gouvernement nunatsiavut. Reconnaisant cet oubli, les représentants de Parcs Canada ont depuis rencontré le gouvernement nunatsiavut pour discuter des préoccupations de ce dernier.

3.64 En 2013, un représentant du gouvernement nunatsiavut a transmis à Parcs Canada les inquiétudes de son gouvernement au sujet de l'endommagement d'un site archéologique par les visiteurs dans le parc. Parcs Canada a donc décidé de cartographier et d'évaluer le site, puis pris des mesures pour gérer les activités des visiteurs. Il a notamment restreint l'accès à certaines zones autour du site et exigé que les visiteurs soient accompagnés d'un guide afin de réduire au minimum le risque de dommages. Parcs Canada a pris des mesures similaires pour d'autres sites très fréquentés.

3.65 Toutefois, le gouvernement nunatsiavut craint toujours que des visiteurs ou des chercheurs puissent endommager du matériel ou des sites archéologiques ailleurs dans le parc. Il aimerait que Parcs Canada élabore un processus officiel pour contribuer à assurer la protection des sites archéologiques et leur prise en compte systématique lors de la planification des activités pour les visiteurs et les chercheurs dans le parc. De son côté, Parcs Canada est d'avis que le protocole d'entente (et d'autres initiatives, comme l'élaboration d'un énoncé sur les valeurs des ressources culturelles) renforcera les politiques et processus officiels en vigueur pour la gestion des sites et du matériel archéologique dans le parc, comme la *Politique sur la gestion des ressources culturelles* de Parcs Canada et le processus de demande de permis de recherche et de collecte.

3.66 L'Entente sur les répercussions et les avantages pour les Inuit du Labrador visait entre autres à définir un cadre de cogestion. L'Entente comportait un engagement en vue d'établir, d'exploiter et de gérer en coopération le parc national, et ce, d'une manière qui reconnaît les Inuit comme partenaires. Parcs Canada a donné suite à cet engagement en créant un conseil de cogestion du parc national du Canada des Monts Torngat composé de sept membres inuits. Le rôle du conseil est de prodiguer à Parcs Canada des conseils sur tous les aspects de la gestion du parc. Il s'agit du premier conseil de cogestion composé entièrement d'Inuit qui a été créé dans le système canadien de parcs nationaux. Selon Parcs Canada, la création du conseil est un modèle de pratique exemplaire.

3.67 Nous sommes d'avis que les mesures prises par Parcs Canada étaient conformes aux obligations qui lui incombait aux termes de l'Entente sur les répercussions et les avantages pour les Inuit du Labrador et qu'elles constituent un modèle pour les autres ministères et organismes fédéraux. De plus, la relation de collaboration et de coopération que Parcs Canada a établie avec le gouvernement nunatsiavut, et avec les Inuit en général, constitue un exemple de préservation de l'honneur de la Couronne dans la mise en œuvre des accords sur les revendications territoriales. Les mesures prises par Parcs Canada traduisent également le principe selon lequel il faut s'employer à poursuivre l'objectif des obligations plutôt que d'en faire une interprétation restrictive.

3.68 **Recommandation** — Parcs Canada devrait collaborer avec le gouvernement nunatsiavut pour parachever le protocole d'entente sur la présentation, la gestion et la protection du matériel archéologique découvert dans le parc national du Canada des Monts-Torngat.

***Réponse de Parcs Canada** — Recommandation acceptée. Chacun de son côté, Parcs Canada et le gouvernement du Nunatsiavut ont entrepris un examen juridique de l'avant-dernière ébauche du protocole d'entente sur la mise en valeur, la gestion et la protection des ressources archéologiques du parc, dans l'intention d'en signer la version définitive à l'automne 2015 ou le plus tôt possible, dès que les examens juridiques seront terminés et que le protocole d'entente sera finalisé.*

3.69 **Le financement budgétaire, notamment l'aide au logement** — L'Accord de financement budgétaire précise les programmes et les services financés par le gouvernement fédéral dont la responsabilité est assumée par le gouvernement nunatsiavut, notamment :

- les fonctions législatives et administratives du gouvernement nunatsiavut;
- la construction, la rénovation et la remise en état des habitations;
- la construction et l'entretien des systèmes d'aqueduc et d'égout et des autres projets d'immobilisations communautaires;
- les programmes d'éducation pour les Inuit;
- les programmes et services soutenant l'emploi des Inuit et le développement des entreprises inuites;
- les programmes et services de santé des Inuit, y compris le **Programme des services de santé non assurés pour les Premières nations et les Inuits**;
- la gestion des pêches.

---

**Programme des services de santé non assurés pour les Premières Nations et les Inuits** — Programme fédéral qui offre une couverture aux Premières Nations et aux Inuit pour une gamme limitée de produits et de services de santé qui ne sont pas assurés par les provinces et les territoires ni par les régimes privés.

3.70 Depuis 2005, le gouvernement fédéral a versé plus de 300 millions de dollars au gouvernement nunatsiavut pour appuyer la prestation de programmes et de services par ce dernier. Nous avons constaté que ce financement avait fourni au gouvernement nunatsiavut les moyens et les ressources nécessaires pour administrer ses affaires internes et qu'il constituait un élément important de l'autonomie gouvernementale. Même si une partie de ces fonds étaient destinés au logement, selon le gouvernement nunatsiavut, le financement n'a pas suffi pour répondre aux besoins en matière de logement des Inuit du Labrador. Il s'agit d'une lacune qui persiste.

3.71 Vers la fin de la période visée par l'Accord de financement budgétaire de 2005-2010, Affaires autochtones et Développement du Nord Canada et le gouvernement nunatsiavut ont examiné l'Accord et recensé les secteurs à considérer lors de la négociation du deuxième accord de financement budgétaire. À la suite de l'examen, le gouvernement nunatsiavut a présenté une proposition au gouvernement du Canada en vue d'obtenir un financement additionnel pour combler les lacunes relevées lors de l'examen et renforcer les programmes actuels.

3.72 La proposition soulignait les difficultés financières que le gouvernement nunatsiavut devait surmonter pour assurer la prestation, au nom de Santé Canada, du Programme des services de santé non assurés pour les Premières nations et les Inuits, qui est offert aux bénéficiaires de l'Accord. Le gouvernement nunatsiavut a indiqué que, faute de ressources supplémentaires, il ne pouvait pas fournir aux bénéficiaires de l'Accord des services de santé non assurés comparables à ceux fournis dans le cadre du Programme aux Premières Nations et aux Inuit vivant ailleurs au Canada. En collaboration avec Affaires autochtones et Développement du Nord Canada et le gouvernement nunatsiavut, Santé Canada a accordé un financement additionnel pour soutenir le Programme. Cette mesure a permis de répondre aux préoccupations du gouvernement nunatsiavut.

3.73 Dans sa proposition, le gouvernement nunatsiavut demandait également une aide financière supplémentaire pour s'acquitter des responsabilités en matière de logement qui lui avaient été confiées dans le cadre de l'Accord. Il demandait notamment une aide visant l'établissement de lotissements résidentiels et la construction de 50 unités d'habitation additionnelles (sur cinq ans) pour aider à réduire le nombre de logements surpeuplés dans les collectivités du Nunatsiavut. En réponse à cette demande, le gouvernement fédéral a indiqué qu'il n'existait aucun programme fédéral de logement pour les Inuit au sud du 60<sup>e</sup> parallèle. Par conséquent, aucun financement fédéral n'a pu être trouvé pour répondre aux besoins en logement des habitants du Nunatsiavut. Cette situation diffère de celle qui se présente pour le Programme des services de santé non assurés pour les Premières nations et les Inuits, où un programme fédéral et une source de financement connexe existaient déjà.



3.74 Nous avons noté que le gouvernement nunatsiavut avait reçu un financement ponctuel destiné au logement en dehors du cadre de l'Accord. Ainsi, le gouvernement nunatsiavut a présenté une demande et reçu une partie du financement fédéral que la Société canadienne d'hypothèques et de logement avait versé à la province de Terre-Neuve-et-Labrador pour subvenir à ses besoins en matière de logement abordable. Toutefois, contrairement à l'aide au logement que le gouvernement fédéral verse directement aux Premières Nations, les fonds de la Société canadienne d'hypothèques et de logement avaient été alloués au gouvernement provincial pour répondre aux besoins de toute la province. C'est donc dire que ce financement n'a pas été alloué expressément à l'amélioration du logement des Inuit. Même s'il est responsable du logement en vertu de l'Accord de financement budgétaire, le gouvernement nunatsiavut a dû déposer une demande auprès de la province et faire concurrence à d'autres demandeurs pour obtenir des fonds.

3.75 Pour mieux comprendre la situation du logement au Nunatsiavut, le gouvernement fédéral, le gouvernement provincial et le gouvernement nunatsiavut ont conjointement financé en 2012 une évaluation dans la région du règlement des Inuit du Labrador. L'évaluation a fait ressortir, entre autres, des problèmes liés à la surpopulation, à une pénurie de logements, aux besoins en réparations et à la présence de moisissures dans les habitations. Cette évaluation a permis au gouvernement nunatsiavut de mieux estimer les besoins en matière de logement des habitants de la région.

3.76 Selon le gouvernement nunatsiavut, le financement inadéquat a nui à sa capacité de s'acquitter pleinement de ses responsabilités liées à la construction, à l'entretien et à la remise en état d'habitations, et de combler les besoins en matière de logement au Nunatsiavut. Nous avons noté que le règlement des préoccupations en matière de logement du gouvernement nunatsiavut pourrait avoir des répercussions sur des politiques et des programmes qui ne font pas partie de l'Accord sur les revendications territoriales des Inuit du Labrador.

3.77 **Recommandation** — Affaires autochtones et Développement du Nord Canada, en collaboration avec le gouvernement nunatsiavut, la province de Terre-Neuve-et-Labrador et d'autres entités fédérales (comme la Société canadienne d'hypothèques et de logement), devrait trouver une solution au problème que pose l'absence d'un programme fédéral d'aide au logement pour les Inuit au sud du 60<sup>e</sup> parallèle.

***Réponse d'Affaires autochtones et Développement du Nord Canada** — Recommandation acceptée. Affaires autochtones et Développement du Nord Canada et d'autres ministères et organismes fédéraux, en partenariat avec la province de Terre-Neuve-et-Labrador et le gouvernement du Nunatsiavut, vont examiner des solutions possibles pour aborder la*

*question du logement pour les Inuit du Labrador au sud du 60<sup>e</sup> parallèle. Un forum approprié pour cette discussion serait le Comité de la mise en œuvre de l'Accord sur les revendications territoriales des Inuit du Labrador.*

## Les systèmes de surveillance de la mise en œuvre des obligations sont inadéquats

---

### Ce que nous avons constaté

3.78 Nous avons constaté que le système mis en place par Affaires autochtones et Développement du Nord Canada pour surveiller la mise en œuvre des obligations n'était pas encore pleinement exploité. Le Ministère a toutefois défini un plan pour améliorer le système afin de mieux aider les ministères et les organismes qui participent à la mise en œuvre des accords sur les revendications territoriales et de l'approche pangouvernementale rendue publique à l'été 2015 (voir le paragraphe 3.17).

3.79 Nous avons également constaté que trois des quatre entités examinées avaient conclu des contrats pour des biens et des services dans la région du règlement des Inuit du Labrador. Toutefois, le suivi de cette information n'était pas adéquat et, de ce fait, le Ministère n'a pas reçu des renseignements complets sur les activités de passation de contrats menées dans la région du règlement des Inuit du Labrador, comme l'exige la politique du Conseil du Trésor.

3.80 Notre analyse à l'appui de ces constatations rend compte de ce que nous avons examiné et porte sur :

- la surveillance de la mise en œuvre des obligations;
- la surveillance des activités de passation de contrats fédéraux dans la région du règlement des Inuit du Labrador.

---

### Importance de ces constatations

3.81 **La surveillance de la mise en œuvre des obligations** — Cette constatation est importante parce que chaque ministère et organisme doit surveiller l'état d'avancement de la mise en œuvre de ses obligations. Un système de surveillance approprié est donc un élément clé du contrôle de la mise en œuvre de l'Accord.

3.82 **La surveillance des activités de passation de contrats fédéraux dans la région du règlement des Inuit du Labrador** — Cette constatation est importante parce qu'en surveillant les activités de passation de contrats, le gouvernement fédéral peut démontrer qu'il a attribué des contrats dans la région du règlement des Inuit du Labrador. De plus, des systèmes de surveillance adéquats peuvent contribuer à produire l'information nécessaire pour publier des rapports publics complets sur le nombre et la valeur des contrats attribués, notamment ceux qui ont eu des retombées économiques pour les Inuit du Labrador.

---

## Recommandations

3.83 Nos recommandations relativement au secteur examiné sont présentées aux paragraphes 3.90 et 3.98.

---

## Analyse pour appuyer les constatations

3.84 **Ce que nous avons examiné** — Nous avons examiné la surveillance de la mise en œuvre des obligations définies dans l'Accord sur les revendications territoriales des Inuit du Labrador. Nous avons également examiné la surveillance des activités de passation de contrats fédéraux dans la région du règlement des Inuit du Labrador et l'établissement de rapports connexes.

3.85 **La surveillance de la mise en œuvre des obligations** — Comme Affaires autochtones et Développement du Nord Canada l'a noté, la mise en œuvre efficace de tout accord sur les revendications territoriales est un processus continu et répétitif qui se caractérise par une surveillance, de la rétroaction et des mesures correctives régulières. Le Système de surveillance des obligations découlant des traités (SSODT) a été élaboré par Affaires autochtones et Développement du Nord Canada pour recenser les obligations établies dans les accords sur les revendications territoriales et sur l'autonomie gouvernementale et surveiller leur mise en œuvre. Le SSODT a été conçu pour permettre aux ministères et organismes concernés par des accords sur les revendications territoriales de surveiller les progrès accomplis et l'état d'avancement de la mise en œuvre de leurs obligations. Ces informations devaient contribuer à renforcer la reddition de comptes et à réduire le risque que les obligations ne soient pas mises en œuvre.

3.86 Nous avons constaté que, même si le SSODT avait été lancé en 2010, l'exactitude, la cohérence et l'exhaustivité des obligations inscrites dans le système faisaient encore l'objet d'un processus de validation. Par conséquent, il n'existait aucune assurance que les informations dans le système étaient complètes ou à jour. De plus, aucune échéance n'avait été fixée pour l'achèvement du processus de validation. En l'absence d'une validation des données, il était difficile d'obtenir des informations complètes et à jour sur l'état d'avancement de la mise en œuvre des obligations. Selon des représentants du Ministère, plusieurs facteurs ont rendu le processus de validation laborieux, notamment :

- le nombre colossal d'obligations (le système contient plus de 3 900 obligations découlant de tous les accords sur les revendications territoriales et l'autonomie gouvernementale dans l'ensemble du Canada);
- l'existence de désaccords sur la nature des obligations et la responsabilité associée à leur mise en œuvre;
- le roulement du personnel au sein des ministères et organismes.

3.87 Nous avons noté que le SSODT avait été conçu pour enregistrer uniquement les informations sur l'état d'avancement de la mise en œuvre des obligations établies dans les accords sur les revendications territoriales et sur l'autonomie gouvernementale, y compris l'Accord sur les revendications territoriales des Inuit du Labrador. Il ne permet pas d'enregistrer les progrès relatifs aux engagements définis dans les ententes subsidiaires, comme l'Entente sur les répercussions et les avantages pour les Inuit du Labrador.

3.88 De plus, dans sa version actuelle, le SSODT ne peut pas enregistrer les avantages découlant de la mise en œuvre des obligations. Cette information pourrait révéler, par exemple, la façon dont les mesures prises relativement aux obligations contribuent à favoriser des relations efficaces entre les gouvernements. Or, l'établissement de relations efficaces constitue l'un des objectifs des accords sur les revendications territoriales et l'autonomie gouvernementale.

3.89 Nous sommes d'avis qu'en faisant uniquement la surveillance de la mise en œuvre des obligations, on néglige l'importance que présente le travail en collaboration avec les groupes autochtones comme les Inuit du Labrador pour bâtir des collectivités fortes et autonomes. Cette collaboration est particulièrement importante, étant donné que de nombreuses obligations exigent le maintien d'une relation continue entre la Couronne et le gouvernement nunatsiavut. Nous avons noté qu'Affaires autochtones et Développement du Nord Canada avait, vers la fin de notre audit, défini un plan pour élargir les capacités du SSODT. Les améliorations prévues devraient permettre au Système de mieux appuyer les ministères et les organismes qui participent à la mise en œuvre des accords sur les revendications territoriales et de l'approche pangouvernementale rendue publique à l'été 2015.

3.90 **Recommandation** — Affaires autochtones et Développement du Nord Canada, en collaboration avec d'autres ministères et organismes gouvernementaux, devrait établir une échéance ferme pour la validation des obligations et l'achèvement des améliorations du Système de surveillance des obligations découlant des traités.

*Réponse d'Affaires autochtones et Développement du Nord Canada — Recommandation acceptée. Affaires autochtones et Développement du Nord Canada s'attend à ce que le processus de validation en cours ainsi que la mise à jour du système soient en place d'ici mars 2017.*

3.91 **La surveillance des activités de passation de contrats fédéraux dans la région du règlement des Inuit du Labrador** — En vertu de la politique du Conseil du Trésor, les ministères et les organismes doivent recueillir des renseignements sur les activités fédérales de passation de contrats dans les secteurs visés par les accords sur les revendications territoriales globales. Ils doivent notamment fournir le titre de l'accord applicable aux termes duquel les services ou les biens ont été livrés. Ces renseignements doivent ensuite être transmis à Affaires autochtones

et Développement du Nord Canada qui les compile, puis les publie en ligne sous forme de rapports trimestriels et annuels regroupés dans une base de données accessible au grand public, appelée CLCA.net.

3.92 Selon les données qui nous ont été fournies sur les activités de passation de contrats menées de l'exercice 2012-2013 à l'exercice 2014-2015, Pêches et Océans Canada, Environnement Canada et Parcs Canada ont attribué des contrats au sein de la région du règlement des Inuit du Labrador, alors qu'Affaires autochtones et Développement du Nord Canada n'en a attribué aucun dans cette région.

3.93 Même si les trois entités tenaient des dossiers sur leurs activités de passation de contrats, notamment celles qui se déroulaient dans la région du règlement des Inuit du Labrador, les renseignements recueillis n'étaient ni complets ni exacts. Nous avons constaté que cela était dû au fait que les membres du personnel n'étaient pas sensibilisés de manière uniforme aux exigences de la *Politique sur les marchés* et qu'il y avait des lacunes dans la manière dont les systèmes et les processus étaient utilisés pour assurer la surveillance de ces activités.

3.94 Nous avons constaté que, dans certains cas, les systèmes et les processus avaient été conçus pour recueillir de l'information sur les activités de passation de contrats dans les régions visées par des accords sur les revendications territoriales, notamment la région du règlement des Inuit du Labrador. Cependant, le personnel chargé des contrats n'a pas systématiquement utilisé ces systèmes et ces processus pour enregistrer adéquatement l'information requise. De plus, certaines entités se sont fiées à l'adresse des fournisseurs pour déterminer si des biens ou des services avaient été livrés à l'intérieur de la région du règlement des Inuit du Labrador. Or, selon la politique du Conseil du Trésor, c'est l'adresse de livraison des biens ou des services qui doit servir à déterminer si l'activité de passation de contrats concerne la région du règlement.

3.95 Les représentants des entités ont admis que des améliorations pouvaient être apportées à la consignation et à la diffusion des informations sur les activités de passation de contrats. Même si certaines entités examinent périodiquement leurs informations et les corrigent manuellement avant de les transmettre à Affaires autochtones et Développement du Nord Canada en vue de leur publication, nous avons constaté que l'information transmise au Ministère restait incomplète et que, de ce fait, les rapports publiés étaient eux aussi incomplets.

3.96 Même si les entités avaient attribué des contrats au sein de la région du règlement, les renseignements sur ces contrats n'ont pas tous été saisis dans la base de données CLCA.net. Ainsi, pour l'exercice 2014-2015, la base de données ne faisait état que de deux contrats, tous les deux d'une valeur de 1 000 \$ et conclus dans cette région par une entité qui n'était pas visée par notre audit. Or, selon notre examen des documents remis par les entités visées par l'audit, ce montant de 2 000 \$ était considérablement inférieur à la valeur réelle des contrats attribués dans la région pour

l'exercice 2014-2015. De fait, au cours de cet exercice, Parcs Canada a conclu à lui seul des contrats de près de 960 000 \$ pour des biens et des services à l'appui de la gestion du parc national du Canada des Monts-Torngat.

3.97 À notre avis, même si les Inuit du Labrador ont pu bénéficier de débouchés économiques découlant de la passation de contrats fédéraux, l'information sur ces activités n'a pas fait l'objet d'une surveillance adéquate. Par ailleurs, les rapports publics sur les activités de passation de contrats dans la région du règlement des Inuit du Labrador étaient incomplets.

3.98 **Recommandation** — Pêches et Océans Canada, Parcs Canada et Environnement Canada devraient veiller à ce que les données sur les contrats de biens et de services attribués dans la région de règlement des Inuit du Labrador soient complètes et exactes. Ces entités devraient aussi régulièrement transmettre ces données à Affaires autochtones et Développement du Nord Canada afin que des rapports puissent être publiés dans la base de données CLCA.net, accessible au public.

**Réponse de Pêches et Océans Canada** — *Recommandation acceptée. Pêches et Océans Canada continuera de communiquer les procédures et les processus à suivre et de former le personnel sur la saisie des marchés dans le système ministériel de rapports de gestion financière, afin de s'assurer que les données saisies sur les activités de passation de marchés dans les zones visées par des ententes de revendications territoriales, y compris l'Accord sur les revendications territoriales des Inuit du Labrador, sont exactes et complètes. Le Ministère tentera également de renforcer ses processus liés à la déclaration des données relatives aux ententes de revendications territoriales globales, et continuera de fournir ces données régulièrement à Affaires autochtones et Développement du Nord Canada. Mise en œuvre immédiate.*

**Réponse de Parcs Canada** — *Recommandation acceptée. Tous les trimestres, Parcs Canada (l'Agence) rend compte à Affaires autochtones et Développement du Nord Canada de toute activité contractuelle assujettie aux ententes sur les revendications territoriales globales, conformément à la politique du Conseil du Trésor. L'Agence est bien consciente de l'importance de fournir des données exactes lorsqu'elle rend compte des marchés publics conclus dans des régions visées par des ententes sur les revendications territoriales globales. D'ici à mars 2016, l'Agence compte revoir ses processus administratifs et la formation qu'elle donne à ses agents de négociation des marchés pour veiller à ce qu'ils connaissent les obligations générales liées aux ententes sur les revendications territoriales globales ainsi que les exigences des systèmes pour l'enregistrement et la surveillance des contrats dans ces régions.*

**Réponse d'Environnement Canada** — *Recommandation acceptée. Environnement Canada est conscient de l'importance d'assurer l'exactitude des données au moment d'établir des rapports sur*

*l'approvisionnement dans toutes les régions visées par une entente sur les revendications territoriales globales (ERTG). Environnement Canada examinera ses processus opérationnels et accroîtra la sensibilisation aux obligations par rapport aux ERTG en général. Environnement Canada s'engage à présenter ses données à Affaires autochtones et Développement du Nord Canada à la fin de chaque trimestre.*

## Conclusion

3.99 Nous avons conclu que les entités fédérales auditées avaient fait des progrès dans la mise en œuvre des obligations examinées contenues dans l'Accord sur les revendications territoriales des Inuit du Labrador et deux de ses ententes subsidiaires, à savoir l'Accord de financement budgétaire et l'Entente sur les répercussions et les avantages pour les Inuit du Labrador. Toutefois, il reste certaines difficultés à surmonter. En fournissant des orientations et des directives, le Comité de surveillance des sous-ministres, annoncé en juillet 2015 par le ministre des Affaires autochtones et du Développement du Nord du Canada, pourrait contribuer à régler certains problèmes qui nuisent à la mise en œuvre des obligations découlant des accords sur les revendications territoriales.

# À propos de l'audit

Le Bureau du vérificateur général a été chargé d'effectuer un examen indépendant de l'Accord sur les revendications territoriales des Inuit du Labrador afin de donner de l'information, une assurance et des avis objectifs au Parlement en vue de l'aider à examiner soigneusement la gestion que fait le gouvernement des ressources et des programmes.

Tous les travaux d'audit dont traite le présent rapport ont été menés conformément aux normes pour les missions de certification de Comptables professionnels agréés (CPA) Canada qui sont présentées dans le Manuel de CPA Canada — Certification. Même si le Bureau a adopté ces normes comme exigences minimales pour ses audits, il s'appuie également sur les normes et pratiques d'autres disciplines.

Dans le cadre de notre processus normal d'audit, nous avons obtenu la confirmation de la direction que les constatations figurant dans le présent rapport sont fondées sur des faits.

## Objectif

L'audit avait pour objectif de déterminer si les entités fédérales avaient mis en œuvre les obligations retenues, telles qu'elles sont décrites dans l'Accord sur les revendications territoriales des Inuit du Labrador et ses ententes subsidiaires.

Les deux ententes subsidiaires examinées sont l'Accord de financement budgétaire et l'Entente sur les répercussions et les avantages pour les Inuit du Labrador.

## Étendue et méthode

Les entités visées par l'audit étaient :

- Affaires autochtones et Développement du Nord Canada;
- Pêches et Océans Canada;
- Parcs Canada;
- Environnement Canada.

L'audit a porté sur les chapitres suivants de l'Accord sur les revendications territoriales des Inuit du Labrador et les obligations qui en découlent :

- le chapitre 7, Développement économique, et plus particulièrement les obligations en matière de passation de contrats dans la région du règlement des Inuit du Labrador. Nous avons vérifié si des contrats avaient été attribués dans cette région, notamment à des entreprises inuites, et si les entités auditées avaient communiqué les informations à cet égard à Affaires autochtones et Développement du Nord Canada afin qu'elles soient saisies dans la base de données sur les activités fédérales de passation de contrats dans les régions visées par des accords sur les revendications territoriales globales (CLCA.net), conformément à la *Politique sur les marchés* du Conseil du Trésor. L'audit n'a pas porté sur le processus même de passation des contrats, ni sur les décisions relatives à l'attribution des divers contrats, ni sur les dispositions de l'Accord sur les revendications territoriales des Inuit du Labrador relatives à l'emploi au sein de la



fonction publique fédérale. Le secteur de l'emploi a été examiné dans le cadre de nos travaux visant le chapitre 9 (voir ci-après);

- le chapitre 9, Parcs nationaux et aires protégées, notamment les engagements pris dans l'Entente sur les répercussions et les avantages pour les Inuit du Labrador se rapportant aux pratiques d'embauche et aux possibilités de formation professionnelle des Inuit, aux retombées et aux débouchés économiques, ainsi qu'au matériel archéologique et au matériel culturel des Inuit;
- le chapitre 13, Pêches, y compris les obligations liées à la pêche commerciale de la crevette et les obligations liées à la pêche communautaire à l'extérieur de la région du règlement des Inuit du Labrador;
- le chapitre 18, Accords de financement budgétaire, y compris les facteurs pris en compte dans la négociation de l'Accord de financement budgétaire de 2012-2017.

Nous n'avons pas examiné les obligations fédérales en matière de gestion des océans, d'évaluation environnementale, de chasse ou de pêche d'espèces sauvages (notamment des ours polaires et des oiseaux migrateurs), ni de nominations fédérales aux divers conseils et comités établis aux termes de l'Accord, notamment l'Office Torngat mixte des pêches, le conseil de cogestion du parc national du Canada des Monts-Torngat et la Commission de règlement des différends. Nous n'avons pas non plus examiné les obligations qui incombaient au gouvernement de Terre-Neuve-et-Labrador ou au gouvernement nunatsiavut.

En plus de la mise en œuvre des obligations retenues, nous avons aussi vérifié si Pêches et Océans Canada, Parcs Canada et Affaire autochtones et Développement du Nord Canada surveillaient l'état d'avancement de la mise en œuvre des obligations qui leur incombent et communiquaient l'information à cet égard à Affaires autochtones et Développement du Nord Canada afin de permettre au Ministère de coordonner la mise en œuvre de l'Accord sur les revendications territoriales des Inuit du Labrador et de faire rapport à cet égard.

Dans le cadre de l'audit, nous nous sommes entretenus avec des représentants des ministères et organismes, avec des représentants du gouvernement nunatsiavut et avec diverses parties prenantes. Nous avons aussi examiné de la documentation et des dossiers se rapportant aux secteurs d'examen de l'audit.

## Critères

Critères	Sources
<p><b>Pour déterminer si les entités fédérales avaient mis en œuvre les obligations retenues, telles qu'elles sont décrites dans l'Accord sur les revendications territoriales des Inuit du Labrador et ses ententes subsidiaires (Accord de financement budgétaire et Entente sur les répercussions et les avantages pour les Inuit du Labrador), nous avons utilisé les critères suivants :</b></p>	
<p>Chaque organisation fédérale s'est acquittée de ses obligations en matière de passation de contrats, telles qu'elles sont définies dans l'Accord sur les revendications territoriales des Inuit du Labrador.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Accord sur les revendications territoriales des Inuit du Labrador</li> <li>• Conseil du Trésor, <i>Politique sur les marchés</i></li> </ul>
<p>Chaque organisation fédérale assure la surveillance de ses activités de passation de contrats.</p>	
<p>Chaque organisation fédérale communique ses informations sur la passation de contrats à Affaires autochtones et Développement du Nord Canada.</p>	
<p>Parcs Canada a pris des mesures pour respecter ses engagements définis dans l'Entente sur les répercussions et les avantages pour les Inuit du Labrador.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Affaires indiennes et du Nord Canada, <i>Politique sur les revendications territoriales globales</i>, 1986</li> <li>• Accord sur les revendications territoriales des Inuit du Labrador</li> <li>• Affaires autochtones et Développement du Nord Canada, <i>Cadre fédéral de gestion des traités modernes</i></li> <li>• Affaires autochtones et Développement du Nord Canada, <i>Guide pour les responsables fédéraux de la mise en œuvre des ententes sur les revendications territoriales globales et l'autonomie gouvernementale</i></li> <li>• Entente sur les répercussions et les avantages pour les Inuit du Labrador de la réserve de parc national du Canada des Monts-Torngat</li> </ul>
<p>Parcs Canada surveille l'état d'avancement de la mise en œuvre de ses engagements.</p>	
<p>Parcs Canada communique l'information sur l'état d'avancement de la mise en œuvre de ses engagements à Affaires autochtones et Développement du Nord Canada.</p>	
<p>Affaires autochtones et Développement du Nord Canada a pris des mesures pour honorer ses obligations telles qu'elles sont définies dans les accords de financement budgétaire aux termes de l'Accord sur les revendications territoriales des Inuit du Labrador.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Loi sur l'Accord sur les revendications territoriales des Inuit du Labrador</i></li> <li>• Accord sur les revendications territoriales des Inuit du Labrador</li> <li>• Affaires autochtones et Développement du Nord Canada, <i>Cadre fédéral de gestion des traités modernes</i></li> <li>• Affaires autochtones et Développement du Nord Canada, <i>Guide pour les responsables fédéraux de la mise en œuvre des ententes sur les revendications territoriales globales et l'autonomie gouvernementale</i></li> <li>• Conseil du Trésor, <i>Politique sur les paiements de transfert</i></li> </ul>
<p>Affaires autochtones et Développement du Nord Canada surveille l'état d'avancement de la mise en œuvre de ses obligations telles qu'elles sont définies dans les accords de financement budgétaire aux termes de l'Accord sur les revendications territoriales des Inuit du Labrador.</p>	

Critères	Sources
<b>Pour déterminer si les entités fédérales avaient mis en œuvre les obligations retenues, telles qu'elles sont décrites dans l'Accord sur les revendications territoriales des Inuit du Labrador et ses ententes subsidiaires (Accord de financement budgétaire et Entente sur les répercussions et les avantages pour les Inuit du Labrador), nous avons utilisé les critères suivants : (suite)</b>	
Pêches et Océans Canada a pris des mesures pour honorer ses obligations telles qu'elles sont définies dans l'Accord sur les revendications territoriales des Inuit du Labrador.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Affaires indiennes et du Nord Canada, <i>Politique sur les revendications territoriales globales</i>, 1986</li> <li>• <i>Loi sur l'Accord sur les revendications territoriales des Inuit du Labrador</i></li> </ul>
Pêches et Océans Canada surveille l'état d'avancement de la mise en œuvre de ses obligations.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Accord sur les revendications territoriales des Inuit du Labrador</li> </ul>
Pêches et Océans Canada communique l'information sur l'état d'avancement de la mise en œuvre de ses obligations à Affaires autochtones et Développement du Nord Canada.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Affaires autochtones et Développement du Nord Canada, <i>Cadre fédéral de gestion des traités modernes</i></li> <li>• Affaires autochtones et Développement du Nord Canada, <i>Guide pour les responsables fédéraux de la mise en œuvre des ententes sur les revendications territoriales globales et l'autonomie gouvernementale</i></li> </ul>

La direction a examiné les critères de l'audit et elle en a reconnu la validité.

### Période visée par l'audit

L'audit a porté sur la période allant du 1<sup>er</sup> janvier 2012 au 31 mars 2015. Pour les travaux visant expressément les obligations relatives aux pêches, l'équipe a sollicité des informations visant la période allant du 1<sup>er</sup> janvier 2006 au 31 mars 2015. Les travaux d'audit ont été terminés le 10 septembre 2015.

### Équipe d'audit

Vérificateur général adjoint : Jerome Berthelette  
 Directeur principal : James McKenzie  
 Directrice : Marianne Avarello

Alexandre Boucher  
 Sophie Chen  
 Makeddah John  
 Sophia Khan  
 Élyse Maisonneuve

# Tableau des recommandations

Le tableau qui suit regroupe les recommandations formulées dans le présent rapport. Le numéro qui précède chaque recommandation correspond au numéro du paragraphe de la recommandation dans le rapport. Les chiffres entre parenthèses correspondent au numéro des paragraphes où le sujet de la recommandation est abordé.

Recommandation	Réponse
<b>Mise en œuvre des obligations de l'Accord sur les revendications territoriales des Inuit du Labrador</b>	
<p><b>3.57</b> Pêches et Océans Canada devrait collaborer avec le gouvernement nunatsiavut pour clarifier la finalité des obligations relatives à l'accès du gouvernement nunatsiavut à la pêche de la crevette nordique et en arriver à un commun accord. Les deux parties devraient aussi s'entendre sur ce qui constitue une modification du système d'allocation des possibilités commerciales de pêche. Si les parties n'arrivent pas à s'entendre sur ces questions, elles devraient en saisir la Commission de règlement des différends, comme le prévoit l'Accord sur les revendications territoriales des Inuit du Labrador. (3.28–3.56)</p>	<p><b>Réponse de Pêches et Océans Canada</b> — Recommandation acceptée. Pêches et Océans Canada est prêt à travailler avec le gouvernement du Nunatsiavut pour éclaircir l'intention des obligations entourant la pêche à la crevette, notamment pour définir les changements apportés au régime. À défaut de cela, Pêches et Océans Canada accepterait de recourir aux mécanismes prévus au chapitre sur le règlement des différends de l'Accord sur les revendications territoriales des Inuit du Labrador, à condition de ne pas entraver le pouvoir discrétionnaire conféré au ministre par la <i>Loi sur les pêches</i>. L'échéancier de mise en œuvre de cette recommandation sera discuté dans le cadre des pourparlers continus entre le Ministère et le gouvernement du Nunatsiavut sur les enjeux relatifs aux pêches.</p>
<p><b>3.58</b> Pêches et Océans Canada devrait collaborer avec le gouvernement nunatsiavut afin d'en arriver à un commun accord sur l'obligation relative à la pêche communautaire dans la région supérieure du lac Melville. Si les parties n'arrivent pas à s'entendre sur cette question, elles devraient en saisir la Commission de règlement des différends, comme le prévoit l'Accord sur les revendications territoriales des Inuit du Labrador. (3.28–3.56)</p>	<p><b>Réponse de Pêches et Océans Canada</b> — Recommandation acceptée. Pêches et Océans Canada est prêt à collaborer avec le gouvernement du Nunatsiavut pour éclaircir et expliquer sa position à cet égard. Si aucune entente ne peut être conclue avec le gouvernement du Nunatsiavut concernant le statut de l'obligation relative aux pêches communautaires dans la partie supérieure du lac Melville, Pêches et Océans Canada accepterait de recourir aux mécanismes prévus au chapitre sur le règlement des différends de l'Accord sur les revendications territoriales des Inuit du Labrador, à condition de ne pas entraver le pouvoir discrétionnaire conféré au ministre par la <i>Loi sur les pêches</i>. L'échéancier de mise en œuvre de cette recommandation sera discuté dans le cadre des pourparlers continus entre le Ministère et le gouvernement du Nunatsiavut sur les enjeux relatifs aux pêches.</p>
<p><b>3.68</b> Parcs Canada devrait collaborer avec le gouvernement nunatsiavut pour parachever le protocole d'entente sur la présentation, la gestion et la protection du matériel archéologique découvert dans le parc national du Canada des Monts-Torngat. (3.59–3.67)</p>	<p><b>Réponse de Parcs Canada</b> — Recommandation acceptée. Chacun de son côté, Parcs Canada et le gouvernement du Nunatsiavut ont entrepris un examen juridique de l'avant-dernière ébauche du protocole d'entente sur la mise en valeur, la gestion et la protection des ressources archéologiques du parc, dans l'intention d'en signer la version définitive à l'automne 2015 ou le plus tôt possible, dès que les examens juridiques seront terminés et que le protocole d'entente sera finalisé.</p>

Recommandation	Réponse
<p><b>3.77</b> Affaires autochtones et Développement du Nord Canada, en collaboration avec le gouvernement nunatsiavut, la province de Terre-Neuve-et-Labrador et d'autres entités fédérales (comme la Société canadienne d'hypothèques et de logement), devrait trouver une solution au problème que pose l'absence d'un programme fédéral d'aide au logement pour les Inuit au sud du 60e parallèle. <b>(3.69–3.76)</b></p>	<p><b>Réponse d'Affaires autochtones et Développement du Nord Canada</b> — Recommandation acceptée. Affaires autochtones et Développement du Nord Canada et d'autres ministères et organismes fédéraux, en partenariat avec la province de Terre-Neuve-et-Labrador et le gouvernement du Nunatsiavut, vont examiner des solutions possibles pour aborder la question du logement pour les Inuit du Labrador au sud du 60e parallèle. Un forum approprié pour cette discussion serait le Comité de la mise en œuvre de l'Accord sur les revendications territoriales des Inuit du Labrador.</p>
<p><b>3.90</b> Affaires autochtones et Développement du Nord Canada, en collaboration avec d'autres ministères et organismes gouvernementaux, devrait établir une échéance ferme pour la validation des obligations et l'achèvement des améliorations du Système de surveillance des obligations découlant des traités. <b>(3.78–3.89)</b></p>	<p><b>Réponse d'Affaires autochtones et Développement du Nord Canada</b> — Recommandation acceptée. Affaires autochtones et Développement du Nord Canada s'attend à ce que le processus de validation en cours ainsi que la mise à jour du système soient en place d'ici mars 2017.</p>
<p><b>3.98</b> Pêches et Océans Canada, Parcs Canada et Environnement Canada devraient veiller à ce que les données sur les contrats de biens et de services attribués dans la région de règlement des Inuit du Labrador soient complètes et exactes. Ces entités devraient aussi régulièrement transmettre ces données à Affaires autochtones et Développement du Nord Canada afin que des rapports puissent être publiés dans la base de données CLCA.net, accessible au public. <b>(3.91–3.97)</b></p>	<p><b>Réponse de Pêches et Océans Canada</b> — Recommandation acceptée. Pêches et Océans Canada continuera de communiquer les procédures et les processus à suivre et de former le personnel sur la saisie des marchés dans le système ministériel de rapports de gestion financière, afin de s'assurer que les données saisies sur les activités de passation de marchés dans les zones visées par des ententes de revendications territoriales, y compris l'Accord sur les revendications territoriales des Inuit du Labrador, sont exactes et complètes. Le Ministère tentera également de renforcer ses processus liés à la déclaration des données relatives aux ententes de revendications territoriales globales, et continuera de fournir ces données régulièrement à Affaires autochtones et Développement du Nord Canada. Mise en œuvre immédiate.</p>
	<p><b>Réponse de Parcs Canada</b> — Recommandation acceptée. Tous les trimestres, Parcs Canada (l'Agence) rend compte à Affaires autochtones et Développement du Nord Canada de toute activité contractuelle assujettie aux ententes sur les revendications territoriales globales, conformément à la politique du Conseil du Trésor. L'Agence est bien consciente de l'importance de fournir des données exactes lorsqu'elle rend compte des marchés publics conclus dans des régions visées par des ententes sur les revendications territoriales globales. D'ici à mars 2016, l'Agence compte revoir ses processus administratifs et la formation qu'elle donne à ses agents de négociation des marchés pour veiller à ce qu'ils connaissent les obligations générales liées aux ententes sur les revendications territoriales globales ainsi que les exigences des systèmes pour l'enregistrement et la surveillance des contrats dans ces régions.</p>

Recommandation	Réponse
	<p><b>Réponse d'Environnement Canada</b> — Recommandation acceptée. Environnement Canada est conscient de l'importance d'assurer l'exactitude des données au moment d'établir des rapports sur l'approvisionnement dans toutes les régions visées par une entente sur les revendications territoriales globales (ERTG). Environnement Canada examinera ses processus opérationnels et accroîtra la sensibilisation aux obligations par rapport aux ERTG en général. Environnement Canada s'engage à présenter ses données à Affaires autochtones et Développement du Nord Canada à la fin de chaque trimestre.</p>



