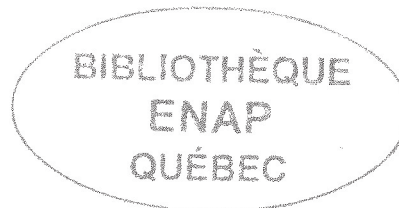


STA
2482



Université du Québec
École nationale d'administration publique



**L'AINC, les Premières Nations du Canada en tant que Partie Prenante et le Secteur Privé:
Questions d'attributs et incidences sur la Planification.**

**Par
MUMANI SIMETI**

**Rapport de stage présenté à l'ENAP,
en vue de l'obtention de la Maîtrise en administration publique
Option pour analystes :
Administration Internationale**

**Mandant : Ministère des Affaires indiennes et du Nord Canada
Secteur des Terres et Développement Économique**

Gatineau (QC)

Mars, 2010

Remerciements

Nous allons saisir cette opportunité pour exprimer notre gratitude à l'endroit de quelques personnes qui s'étaient trouvées sur notre chemin et dont l'apport a été, à différents égards, important pour notre cheminement à l'ENAP. Tout naturellement, notre première pensée ira vers Mme Nzey Eugénie Muzinga, notre chère épouse et nos merveilleuses enfants, Chançarde, Marie J. Georgette et Paola Vanessa, qui, après avoir subi notre absence pendant de cinq longues années au pays, ont dû faire de la place dans leur cœur pour admettre des moments additionnels de notre absence ici au Canada. Puissent leurs privations trouver ici l'écho de ma joie et ma reconnaissance.

Au sein de l'ENAP, des conseils judicieux de Mme Nathalie Barussaud, nous ont aidé, par moments, de mieux orienter notre chemin. Nous lui disons un grand merci. Par la même veine, ce serait l'endroit idéal pour moi de remercier M. Jean-Claude Villiard, dont le souci de détail, la disponibilité et le sens de l'excellence laisseront en nous une marque indélébile.

La compagnie de Blaise Ndala, Didier Mutamba et sa famille, Laure Kapita Sona, Marie-Thérèse Mwanga, Laurent Mupenda, ainsi que Jean-Robert Kibanda a été et demeurera certainement très précieuse pour nous. Nous leur sommes reconnaissants.

Qu'il nous soit permis d'exprimer notre reconnaissance envers M. Dessislav Sabev, notre mandant durant le stage, pour ses qualités de rigueur, d'ouverture et d'intégrité. Nous avons beaucoup appris en planification à ses côtés et les moments passés avec lui nous aurons marqué. Enfin, nous disons merci à tous ceux et toutes celles qui, de manière directe ou indirecte, ont apporté un brin de leur amitié ou autre assistance pendant nos deux années à l'ENAP.

Table des matières	Pages
Remerciements	ii
Table des matières	iii
Liste des tableaux	iv
Liste des sigles et acronymes	v
Sommaire exécutif	vi
I- Introduction	1
1.1- Le Contexte	1
1.2- La Problématique	2
1.3- Délimitation du sujet	3
II- Description du mandat	4
III - Présentation de l'organisation	6
3.1- l'AINC	6
3.2- L'organisation administrative du MAINC	7
3.3- La DPSP	8
IV- Recension des Écrits	9
4.1 Gestion axée sur les résultats (GAR) – planification stratégique	9
4.2 Théorie des Parties Prenantes	11
4.2.1- Généralités	11
4.2.2- Attributs des Parties Prenantes	14
4.2.2.1- Le Pouvoir	14
4.2.2.2- La Légitimité	15
4.2.2.3- L'Urgence	16
V- Méthodologie	18
VI- Analyse des Résultats	19
6.1- Analyse de la GAR	19
6.1.1- L'AAP	19
6.1.2- Le CMR	21
6.1.3- Le RT	22
6.1.4- LE RPP	23
6.2- Analyse des PN en tant que Parties Prenantes	23
VII- Discussion	28
7.1- Le Pouvoir	28
7.2- La Légitimité	32
7.3- L'Urgence	35
VIII- Conclusion et recommandations	38
Bibliographie	43
Annexes	45

Liste des tableaux

Tableau 1 : Portrait des attributs des parties prenantes selon Mitchell et al (1997)

Tableau 2 : Distribution des opinions sur le nombre d'attributs des Premières nations et par somme.

Tableau 3 : Tableau des critères

Liste des sigles et acronymes

AAP	: Architecture des activités de programme
ACDI	: Agence canadienne de développement international
AGU	: Aide à la gestion des urgences
AINC	: Affaires indiennes et du Nord Canada
ANC	: African National Congress (Congrès national Africain)
AP	: Activité de programme
CRG	: Cadre de responsabilisation de gestion
CMR	: Cadre de mesure du rendement
DPSP	: Direction de la planification stratégique et des priorités
DPSS	: Direction de la planification et des résultats stratégiques
GAR	: Gestion axée sur les résultats
LDCIPN	: Loi sur le développement commercial et industriel des Premières Nations
LGTPN	: Loi sur la gestion des terres des Premières Nations
LGPGRPN	: Loi sur la gestion du pétrole et du gaz et des ressources des Premières Nations
MAINC	: Ministère des Affaires indiennes et du Nord Canada
PN	: Premières Nations
TDE	: Terres et Développement Économique
RMR	: Rapport ministériel sur le rendement
RRC	: Rapport de rendement du Canada (gouvernemental)
RPP	: Rapport des plans et priorités
RS	: Résultat stratégique
RSE	: Responsabilité sociale de l'entreprise
RT	: Rapport trimestriel
SGRR	: Structure de gestion des responsabilités et des ressources
SRPS	: Système de Rapport et Planification Stratégique
SSA	: Sous-sous activité (voir AAP)
UQO	: Université du Québec en Outaouais
SA	: Sous-activité (voir AAP)
T1 (T2 / T3)	: Trimestre 1, trimestre 2 ou trimestre 3

Sommaire exécutif

En 1755, le Ministère des Indiens fut fondé et attaché à l'armée pour nouer des alliances et renforcer les bonnes relations avec les Premières Nations. En 1867 la *Loi constitutionnelle* de la Confédération et ensuite la *Loi sur les Indiens* de 1876 confèrent successivement au Parlement puis au nouveau gouvernement la compétence législative sur les Indiens et les terres leur réservées, avec les responsabilités fiduciaires y associées. Dès lors, après avoir été administrées par plusieurs ministères et organismes, les affaires autochtones (alors affaires indiennes) et du Nord devinrent le ministère des Affaires indiennes et du Nord Canada – (MAINC) depuis 1966. Bien que les textes de 1951 et 1985 amendèrent cette loi pour placer l'emphase sur la nation autochtone, le cadre législatif sur les Indiens et leurs affaires est demeuré quasi le même, régissant presque tous les aspects de leur vie. Ainsi, depuis 1996, année où la Commission Royale recommanda plus d'efforts de la part du gouvernement en faveur des populations des réserves, l'opinion note des initiatives qui visent à (i) améliorer les conditions socioéconomiques de cette couche de la population et (ii) à aider ces collectivités à s'impliquer dans leur développement, se créer un environnement viable et s'intégrer dans le schéma du développement économique national.

En d'autres termes, le rôle du gouvernement par le ministère des Affaires indiennes interposé est passé du fiduciaire au facilitateur du développement, en pourvoyant aux Premières Nations, Inuits et Métis, des outils et opportunités nécessaires à leur épanouissement. Le but affiché du gouvernement est d'impliquer toutes les masses de sa population dans le développement économique pour renforcer l'avantage du pays dans la concurrence mondiale. Pour nous, ce changement de cap dans la politique gouvernementale devrait modifier les attributs des Premières Nations (spécialement dans les réserves situées au sud du 60^{ème} méridien), prises comme parties prenantes aux entreprises dans l'horizon économique du pays. A notre avis, autant les entreprises qui investiraient dans les territoires des Premières Nations ajusteraient leur stratégie d'affaires en conséquence, autant le gouvernement devrait veiller à ce que les Premières Nations aient les capacités de négociation nécessaires pour agir en partenaires avisés, si l'on veut tirer avantage de nouvelles politiques. Il faut donc que le travail de planification du ministère, dans son ensemble, et dans ses secteurs s'adapte à la nouvelle vision du gouvernement et à sa philosophie administrative.

Mandaté de contribuer à produire des rapports d'étape pour le secteur des Terres et développement économique, nous en avons profité pour explorer les attributs des Premières Nations en tant que parties prenantes aux entreprises privées potentielles. Ainsi, nous avons eu recours aux théories de la gestion axée sur les résultats, d'une part, et de l'autre, celle des parties prenantes, dans son modèle dynamique dit « d'impacts » cher à Mitchell, K. Ronald, Bradley R. Agle and Donna J. Wood, 1997. Après analyse, notre constat est que la GAR est bien implantée et personnalisée au MAINC, malgré quelques écueils dans son exécution par le personnel opérationnel. Par contre, à côté de l'optimisme que suscite les nouvelles initiatives gouvernementales en faveur des Premières Nations (telles la *Loi sur la gestion des terres des Premières nations*, la *Loi sur la gestion du pétrole, du gaz et des fonds des PN*, etc.), le statu quo qui persiste sur le plan légal et juridique, la méfiance et la timidité d'adhésion des PN risqueraient de freiner, pendant longtemps encore, la réelle habilitation des PN, leur envol comme joueurs - clé dans l'économie nationale, au dépens d'Avantage Canada ; à moins d'accélérer les réformes réglementaires, de redoubler, et assainir, une fois pour toutes, l'environnement autochtone.

I- Introduction

1.1- Le contexte

Le gouvernement canadien, à travers le ministère des Affaires indiennes et du Nord Canada (MAINC), procède depuis quelques années, à la reconnaissance des titres fonciers ainsi qu'à la rétrocession des terres revendiquées par les Premières Nations (PN), les Inuits et Métis. Par ailleurs, la plupart de ses programmes visent à rendre ces nouveaux bénéficiaires autonomes et responsables des espaces ainsi restitués, à l'instar des territoires du Nord et de l'Ouest pour leur donner tous les outils nécessaires pour leur développement économique. Selon cette perspective, l'impact recherché par le gouvernement et le MAINC (qualifié de résultat stratégique – RS), est « [un] contrôle étendu sur les terres, les ressources et l'environnement par les PN, les Inuits et les gens du Nord, fondé sur des capacités d'exercice du pouvoir renforcées et favorable à l'éclosion d'activités de développement économique conduisant à l'autonomie des collectivités. »¹.

Par ailleurs, on s'attend à ce que davantage d'opérateurs économiques privés et ou étrangers s'intéressent à ces espaces dont certains regorgent des ressources naturelles importantes, ainsi que l'affirme Macklem, Patrick (1997:97) concernant le Nord de l'Ontario, à savoir que: « Face à une hausse de la demande nationale et internationale en ressources naturelles, gouvernement et secteur minier du 21^{ème} siècle devraient accroître l'exploration et les activités de développement de dans le Nord de l'Ontario ... »² (notre traduction).

Or, par l'acte de cession des propriétés aux autochtones, le gouvernement canadien fait entrer un joueur de plus – et de taille- dans la sphère socioéconomique en ce qui a trait aux ressources exploitables et potentialités économiques dans ces terres. En conséquence, il y a d'une part, une redistribution des rôles et responsabilités ainsi que des pouvoirs touchant aux ressources économiques dans les terres autochtones du Canada, en général, et à celles situées au sud du 60^{ème} parallèle, en particulier, ce qui exigera une renégociation des forces en présence. D'autre part, il apparaît que pour une entreprise (inter/nationale) désireuse de créer des possibilités d'affaires dans lesdits milieux, ses cadres devront désormais prendre en compte les attributs, le poids et les exigences des Premières Nations, pour mieux élaborer leur stratégie d'entreprise. Nous pensons donc que le travail de planification du MAINC, dans son ensemble, et du

¹ MAINC, Plan du résultat stratégique des terres 2008-2009, Direction des politiques, de la planification et de la coordination, Secteur des Services fonciers et fiduciaires, janvier 2008

² Macklem, Patrick (1997) "The Impact of Treaty 9 on Natural Resource Development in Northern Ontario" in Asch, Michael, 1997, (ed.), *Aboriginal and Treaty Rights in Canada: Essays on Law, Equality, and Respect for Difference*, Vancouver: University of British Columbia, pp. 97 – 134.

secteur des Terres et développement économique en particulier doit contenir cette perception de redynamisation des capacités et des pouvoirs des populations cibles pour que le moment venu, celles-ci puissent se prendre en charge et assument les responsabilités de partenaires aux opérateurs économiques sans leur terroir.

1.2-Problématique et motivation

Cette analyse souhaite examiner, d'une part, la manière dont cette nouvelle reconfiguration socio-économique affecte la marge de manœuvre d'un chef d'entreprise privée et ou transnationale / multinationale, et d'autre part, les attributs et la part d'influence des Premières Nations (PN), Inuits et Métis, en tant que partie prenante sur la création et la gestion d'affaires sur leurs terres. La nouvelle donne facilite-t-elle ou constitue-t-elle un obstacle aux affaires dans ces milieux? Et de quelles façons? En clair, la multiplication des acteurs et des influences dans les espaces autochtones renforce-t-elle ou amenuise-t-elle l'avantage concurrentiel du Canada sur le plan international?

Nous situons la présente étude dans l'axe des changements qui interviennent dans les rapports d'affaires à travers le monde, et la manière dont cette conduite d'affaires influence et est influencée par différentes parties prenantes à divers niveaux. Pour ce qui est du Canada en général, et des autochtones en particulier, nous pensons que leurs terres et ressources naturelles constituent un enjeu majeur, et attireront beaucoup d'entreprises de partout au monde. Nous plaçant sous l'angle de la stratégie pour rencontrer l'objectif ultime que le pays s'est assigné, à savoir, « Avantage Canada », nous osons anticiper sur les rapports qui se tisseront / développeront entre les opérateurs économiques, les gouvernements canadien et provinciaux, et les communautés des Premières Nations, Inuits et Métis dans le but de rehausser la compétitivité du pays. En effet, une bonne planification est, à nos yeux, celle qui reformule la vision et élabore une stratégie appropriée. Nous pensons qu'à travers cette modeste réflexion, nous aurons attiré l'attention des décideurs sur les politiques en vigueur ou à venir et contribuer à la formulation des plans, priorités et stratégies conséquents.

A partir de la théorie des parties prenantes, nous pouvons postuler que si on confère aux Premières Nations un pouvoir réel fondé sur leur légitimité, en situation d'urgence, elles seront en mesure d'impacter significativement et positivement les entreprises privées et ou étrangères qui s'installeraient sur leurs réserves; elles pourraient faire valoir leurs attentes auprès de telles entreprises et elles joueraient un rôle

qu'on attend d'elles dans l'économie nationale. Sinon, elles demeureraient attentistes et ce sont les intérêts des partenaires qui prévaudront chaque fois.

1.3-Délimitation du sujet

Les populations autochtones comptent les communautés des Premières Nations, Inuits et des Métis, ainsi que d'autres groupes (Métis et autres autochtones) vivant dans les centres urbains et ou loin des communautés des réserves. Comme nous le verrons plus loin, le Ministère des Affaires indiennes et du Nord Canada élaborent et administrent des programmes destinés à toutes ces populations dans le but d'améliorer leurs conditions de vie (sociales et économiques). Les programmes du Secteur de Terres et Développement Économique au sein duquel nous avons passé notre stage visent des résultats stratégiques qui reflètent cette dénomination. Notre étude se limitera, dans sa perspective publique, aux activités de ce secteur, tout en faisant un lien extrapolé à tout le ministère, et sur le plan international, aux Premières Nations qui vivent dans les réserves situées au sud du 60^{ème} parallèle où le problème des droits fonciers existe. Les territoires du Nord – Ouest qui sont considérés comme autonomes par la législation canadienne seront exclus de notre recherche.

II- Description du mandat

Nous avons reçu mandat de passer notre stage au sein de la direction de la planification stratégique et des priorités (DPSP) du ministère des Affaires indiennes et du Nord Canada (MAINC), dont les attributions sont contenues dans la proposition No A9313 / ACD soumise en son temps au département de stages (affichée sur le site Internet) de l'ENAP. De ce document, il ressort que notre contribution dans cette organisation aurait été de travailler (...) au développement des capacités du ministère à mesurer et à gérer les résultats, au développement d'indicateurs de performance solides, et au développement des réseaux de communications qui [viserait] à partager les meilleures pratiques en planification pour éventuellement concorder la production de documents liés à la planification stratégique. Ainsi, notre tâche consisterait à nous impliquer dans divers projets, notamment, améliorer / développer des outils pour aider les gestionnaires à mieux comprendre le processus de planification et ses diverses composantes - recherche / suivi pour identifier des indicateurs de performance reliés aux programmes du ministère –, participer à la réalisation de divers produits ministériels clés tels que le rapport sur les plans et priorités, le rapport sur le rendement, l'architecture d'activités de programme, le plan stratégique, le plan d'affaires, les rapports trimestriels, et en même temps, participer à des rencontres intra-ministérielles et à des équipes de travail.

Cependant, quant au livrable, le mandat en spécifiait un seul, à savoir, la « participation à divers produits ministériels clés (rapports, plans, etc.), et autres (à déterminer) », ce qui d'ailleurs a constitué l'essentiel de mes attributions tout au long de ce stage. On peut tout de suite se rendre compte de deux choses : premièrement, le mandat débutait sur une description plus large pour ensuite restreindre le champ d'action du stagiaire sur une attribution simplifiée aux allures administratives, c'est-à-dire, la production des rapports. Ensuite, cette stipulation ne comportait pas de volet international, domaine de notre spécialisation académique dont il était mentionné ceci : « le mandat proposé ci-dessus ne contient pas de dimension internationale, mais il est libre à l'étudiant de proposer une dimension internationale à ajouter à son mandat pour satisfaire les exigences de sa spécialisation ». En conséquence, lors de la réunion tripartite – mandant, professeur conseiller – étudiant, il avait été convenu que nous mènerions, parallèlement aux attentes de l'organisation, une étude sur les attributs des Premières Nations (PN) comme partie prenante vis-à-vis des entreprises privées / étrangères opérant ou susceptibles d'opérer sur les terres desdites PN (voir lettre d'offre de stage en annexe).

Le rapport de ces échanges résume nos attributions comme ceci :

(i) au plan public :

- accompagner l'analyste principal dans le suivi de l'architecture des activités de programme au ministère (AINC) et l'élaboration des rapports d'étape (trimestriels);

- analyser le rapport trimestriel du secteur des Terres et développement économique; préparer la version finale de ce rapport destiné au (à la) sous-ministre adjoint(e);
- faire le suivi et élaborer le rapport des plans et priorités (RPP), notamment par:
 - la préparation du RPP du secteur des Terres et développement économique. Ceci inclut les activités suivantes : (a) analyse du modèle logique afin d'établir des indicateurs de rendement de haut niveau; (b) alignement du RPP avec le plan d'affaires du secteur et le cadre de mesure du rendement;
 - la révision des propositions du RPP issues des directions générales;
 - la préparation du rapport final du RPP et de l'architecture des activités du programme;

(ii) au plan international :

- analyser la configuration des parties prenantes dans les projets impliquant les affaires dans les réserves des Premières Nations, et dans les territoires des Inuits et Métis, et analyser les rôles et responsabilités des acteurs actuels dans la perspective d'analyser le marché pour des entrepreneurs (internationaux) potentiels. Il s'agirait de dresser un portrait de l'attractabilité de ces marchés au regard de la redistribution des rôles. Pour réaliser cette étude, l'étudiant devra s'inspirer de la Loi sur les Indiens (*Indian Act*) et de tout document pertinent portant sur les règles particulières du gouvernement s'appliquant aux Premières Nations, les Inuits et les Métis, leur habitat et leurs ressources, ainsi qu'à l'environnement canadien dans son ensemble.

Étant donné les attentes de l'organisation, il avait été entendu que 60% de notre charge horaire hebdomadaire (3 jours ou 22.50 heures) seraient consacrés aux livrables ministériels alors que 40% (2 jours ou 15.00 heures de travail semaine) le seraient à la dimension internationale.

Il importe de signaler qu'au vu des dispositions et contraintes internes, nous avons été affecté à la Direction de la planification et gestion des rapports, qui avait les mêmes besoins, et auprès de laquelle notre mandant (qui fait partie de la Direction de la planification stratégique et des priorités (DPSP) est détaché comme analyste principal du résultat stratégique des terres et du développement économique pour appuyer le travail de planification et de l'allocation des ressources de toutes les directions se rattachant à ce Secteur de TDE. Cette donne est importante parce qu'elle permet d'expliquer la prépondérance de notre travail concernant la gestion des rapports.

III - Présentation de l'organisation

3.1- Affaires indiennes et du Nord Canada

Comme nous le disions plus haut, notre stage a été exécuté au sein du ministère des Affaires indiennes et du Nord Canada (MAINC), un des ministères du gouvernement canadien dont la mission est de fournir aux Autochtones (Inuit, Métis et membres des Premières Nations) et aux résidents du Nord l'aide dont ils ont besoin pour améliorer leur bien-être social et économique, créer des collectivités saines et viables, et participer à la vie politique, sociale et économique du pays qui puisse profiter également à tous les Canadiens. Ainsi, Affaires indiennes et Nord Canada (AINC) est l'un des ministères et organismes fédéraux responsables de s'acquitter des obligations et des engagements constitutionnels de la Couronne à l'égard des Inuit, des Métis et des Premières nations et dans le Nord. Son mandat comprend plusieurs traités, lois et décisions juridiques. Le budget lui alloué va principalement dans ces engagements pris avec les collectivités autochtones, d'une part, et de l'autre, d'ententes entre la Couronne et les entités décentralisées. AINC comprend une branche dite Bureau de l'Interlocuteur Fédéral, qui est en fait le bureau de liaison du Ministère avec les Autochtones en milieu urbain, les Métis et les Indiens non inscrits dont plusieurs d'entre eux vivent en région rurale, et une Commission Circumpolaire, chargée des recherches dans la région arctique.

Le mandat d'AINC est à l'image de ses responsabilités, entaché des siècles d'une histoire pleine d'émotions, des défis démographiques et géographiques uniques. Créé en 1966 par un décret parlementaire, le MAINC³ fut chargé de s'occuper des questions autochtones lesquelles, jusque-là revenaient à différents ministères et organismes. En effet, déjà en 1755, la Couronne Britannique fonda le Ministère des Indiens comme une des directions militaires pour créer des alliances et renforcer les bonnes relations avec les Premières Nations. A la naissance de la Confédération en 1867, le nouveau gouvernement reçut la responsabilité constitutionnelle des Indiens et des terres réservées aux Indiens. Dès lors, les Affaires indiennes et du Nord furent administrées par plusieurs ministères et organismes dont le Bureau du Secrétariat d'État, le ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration, le ministère des Mines et des Ressources et le ministère du Nord canadien et des Ressources nationales, jusqu'à la création du ministère sous sa dénomination actuelle (ministère des Affaires indiennes et du Nord Canada – MAINC), en 1966.

Sous sa composition actuelle, le MAINC comprend deux entités s'occupant de deux mandats distincts, à savoir, celle chargée des Affaires indiennes et des Inuits, et l'autre, du développement du Nord. Cependant,

³ Tiré de l'historique du ministère sur son site intranet : http://hronline/lrng/ornt/crse/wplc/hstry_f.html.

toutes les deux poursuivent la même visée que nous décrivions ci-haut, celle d'aider les collectivités autochtones à se prendre en charge et de prendre la responsabilité de créer un environnement sain et économiquement développé pour mieux s'intégrer dans le schéma développemental national. En peu de mots, ce que l'on peut retenir du rôle dynamique de ce ministère est qu'il est passé à certains égards, au fil des ans, de fiduciaire (par la prise en main des besoins essentiels des autochtones) vers celui d'habilitation, c'est-à-dire, de facilitateur du développement qui fournit aux Premières Nations, Inuits et Métis, des outils désirés pour leur autogestion et leur épanouissement.

3.2- L'organisation administrative du MAINC

Le ministère des Affaires indiennes et du Nord Canada administre trois programmes dont (i) le programme des affaires indiennes et inuit, (ii) le programme des affaires du Nord et (iii) le programme d'administration. Sa structure fonctionnelle est décentralisée avec un bureau exécutif et 11 bureaux régionaux à travers le pays; il regroupe 10 secteurs d'activités dirigés, chacun, par un(e) sous-ministre adjoint(e). Chaque secteur comprend à son tour différentes directions générales, lesquelles sont subdivisées en directions et plus loin en bas, en unités de programmes. Terres et développement économique est un de ces secteurs, au sein duquel nous avons passé notre stage. Il lui incombe la responsabilité (a) d'offrir des possibilités économiques et d'emploi aux collectivités autochtones, (b) élaborer une stratégie et un cadre s'appliquant à tous les autochtones, (c) de tenir, maintenir et mettre à jour le Registre des terres autochtones, (d) de l'expansion des entreprises autochtones ainsi que de toute initiative de gestion des terres des Premières nations, (e) de négocier et d'appliquer les ajouts aux titres fonciers et aux titres des réserves, (f) de la gestion du pétrole et gaz des Indiens du Canada et de la gestion environnementale, en conformité aux obligations statutaires du ministère vis-à-vis les PN.

Le Secteur des Terres et développement économique est composé de 5 directions générales, notamment, la Direction générale du développement économique, la Direction générale des investissements communautaires, celle des politiques stratégiques, la Direction générale des Terres et la Direction de la planification et gestion des rapports.

3.3- La Direction des priorités et de la planification stratégiques (DPSP): notre point d'attache

Comme son nom le montre, cette direction est celle qui s'occupe de la mise en œuvre de la gestion axée sur les résultats (GAR). Initialement appelée Direction de la planification et des résultats stratégiques (DPSS) depuis 2005, elle faisait partie du Bureau du Dirigeant principal des finances qui fournissait son leadership en planification, mesure du rendement et la gestion des rapports. En juillet 2008, elle était intégrée à la Direction générale des politiques stratégiques et de la recherche du Secteur des politiques et stratégies. Dans sa mission, la DPSP ambitionne de mettre en œuvre la GAR au sein du MAINC, avec une vision d'y intégrer cette pratique managériale, pour qu'ultimement, la gestion du ministère se fonde sur l'atteinte des résultats générés par la planification, la mesure du rendement, la reddition des comptes, et des décisions prises dans un cycle planifié et intégré.

Pour ce faire, la DPSP exécute le mandat dont les fonctions principales incluent, entre autres (mais ne se limitent pas à / au) :

- la mise en œuvre de la politique de la structure de gestion des ressources et des résultats (SGRR) en s'assurant qu'une bonne architecture des activités de programme (AAP) soit en place, et par le développement d'un cadre de mesure de rendement (CMR) approprié,
- développement du rapport des plans et priorités (RPP), d'un rapport ministériel sur le rendement (RMR) et du rapport de rendement du Canada (RRC),
- la mise en œuvre de la GAR, du cycle ministériel intégré de la planification et la production des rapports,
- la prestation des services de conseil et guidance aux cadres supérieurs par l'intermédiaire d'un important réseau d'analystes principaux assignés auprès des sous-ministres adjoints pour des résultats stratégiques spécifiques,
- la liaison et le partenariat avec le réseau des planificateurs régionaux.

Pour répondre aux exigences de la planification intégrée donc, des analystes principaux (spécialistes en la question) chargés des résultats stratégiques sont détachés auprès des directions (générales) pour les conseiller dans la planification et la mesure du rendement. C'est ainsi que nous avons été affecté aux côtés d'un tel expert provenant de la direction des priorités et de la planification stratégique pour travailler à la direction de la Planification et gestion des rapports. Cette situation privilégiée nous permettait ainsi de suivre le cheminement de la planification, et de contribuer à l'élaboration des rapports, notamment, le Rapport des plans et priorités (RPP), le rapport trimestriel T2 et T3 (deuxième et troisième trimestre respectivement).

IV- Recension des écrits

Notre mandat comportait deux aspects et il a donc nécessité un cadre théorique englobant les deux aspects. D'un côté, il fallait avoir recours à une littérature se rapportant à la planification et à la mesure du rendement, et de l'autre, à la théorie des parties prenantes.

4.1- Gestion axée sur les résultats (GAR) - planification stratégique

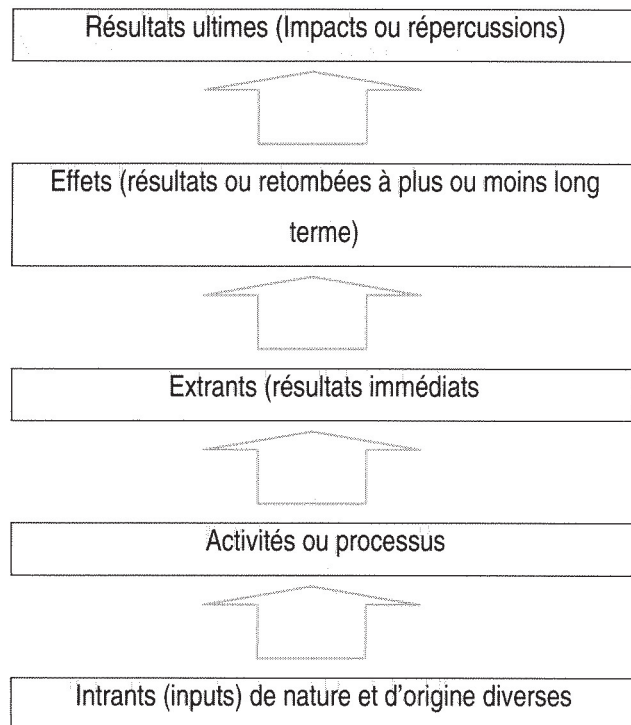
En ce qui a trait au mandat interne au secteur des TDE, et compte tenu de la nature administrative des documents à produire, nous étions appelé à nous appuyer sur la théorie de la GAR, et donc aux outils et instruments réglementaires internes qui définissent les politiques et procédures relatives au suivi des activités et programmes du Secrétariat du Conseil du Trésor, notamment, la Structure de gestion des ressources et des résultats (SGRR), le Cadre de mesure du rendement (CMR), le Cadre de responsabilisation de gestion (CRG), ainsi que le Système de rapport et planification stratégique (SRPS) du ministère.

D'entrée de jeu, il importe de noter que par gestion axée sur les résultats, il faut entendre une approche de gestion «fondée sur des résultats mesurables répondant aux objectifs et aux cibles définis préalablement en fonction des services à fournir. Elle s'exerce dans un contexte de transparence, de responsabilité et de flexibilité quant aux moyens utilisés pour atteindre les résultats visés»⁴. C'est aussi l'avis de Martineau, Pierre (2009) pour qui cette approche est centrée sur le client / contribuable, sur la reddition de comptes et porte sur l'atteinte des objectifs et non la réalisation d'activités, tout en mettant en lumière la relation explicite entre les ressources allouées et les résultats obtenus. Car, c'est une façon de faire qui privilégie l'alignement stratégique des efforts vers les objectifs en termes de résultats (stratégiques) et la conciliation entre efficacité, qualité (et pertinence) des services, transparence, imputabilité.⁵ Dans sa démarche, la gestion par résultats implique donc une phase de planification (définition des objectifs, des activités, leurs indicateurs de mesure, les rôles et responsabilités), une phase de mise en œuvre, une autre de suivi de l'exécution des plans et priorités pendant laquelle des rapports d'étape sont présentés et des ajustements faits, ainsi qu'une phase d'évaluation pour mesurer les résultats finaux (la performance) et tirer des leçons

⁴ Secrétariat du Conseil du trésor du Québec, 2002, Modernisation de la gestion publique : guide sur la gestion axée sur les résultats, juin, p. 9 (consulté sur le site du SCT / Québec) http://www.tresor.gouv.qc.ca/fileadmin/PDF/publications/guide_gest-axee-resultat_02.pdf

⁵ Martineau, Pierre, 2009, Cours de Gestion des Projets Internationaux, Maîtrise en Administration Publique, Management International, ENAP, Gatineau (Québec).

nécessaires. D'autre part, la GAR s'opérationnalise par un modèle logique, lequel dans bien de cas, se présente comme suit :



A ce propos, le gouvernement en général (par le Secrétariat du Conseil du Trésor interposé) et de l'AINC en particulier, ont mis en place un cadre théorique s'inspirant de la GAR, notamment, une politique dite Structure de gestion des ressources et des résultats (SGRR) qui trace les lignes directrices sur la façon de gérer les ressources et produire les rapports. Les documents suivants permettent de traduire la SGRR en pratique : il s'agit du Cadre de mesure du rendement (CMR)- un outil décrivant les activités et leurs sous-activités, les objectifs (résultats intermédiaires escomptés), les indicateurs de rendement, les échéanciers, les risques / défis à prévoir et les niveaux de responsabilités - ; le Cadre de responsabilisation de gestion et (CRG), ainsi que le Système de rapport et planification stratégique (SRPS) du ministère, cadre théorique sur la gestion par résultats.

La SGRR est de toute évidence l'instrument de base élaboré par le Secrétariat du Conseil du trésor pour orienter ministères et organismes à se conformer dans leur tâche de rendre les comptes. Si donc cette politique est bien appliquée par tous, il serait plus facile au gouvernement et ses différentes structures internes de traquer leurs actions et de faire des ajustements judicieux dans la planification et la mise en œuvre des programmes.

Au sein du MAINC, la DPSP s'inspirant de la SGGR, a conçu un cadre appelé «Cadre de résultats de la Direction des priorités et la planification stratégique». Ce dernier exprime en termes concrets la vision, la raison-d'être, le mandat (que nous avons présenté plus haut) et une espèce de cadre logique personnalisé du ministère. Au sommet du cadre logique, on y retrouve la finalité (final outcome), soutenue par deux axes : un axe de la planification et l'autre de la production des rapports.

Notre mandat étant de livrer des rapports (d'étape), notre point de mire a été la phase des extrants et des résultats intermédiaires du modèle logique. Celui-ci consiste, dans l'axe de la planification, la production des documents comme l'Architecture des activités des programmes (AAP), le Cadre de mesure de rendement (CMR), le plan d'affaires, le Rapport des plans et priorités (RPP), et autres plans). Parallèlement, dans le cycle des rapports les extrants attendus sont le rapport ministériel de rendement (RMR), le rapport trimestriel (RT) et le Cadre de responsabilisation de gestion (CRG). Deux principes importants sous-tendent la phase des extrants, à savoir que, (i) dans l'axe de la planification, les instruments de planification produits (AAP, RPP, CMR, le cycle de planification) facilitent la logique et la livraison coordonnée des plans; et par conséquent, (b) dans l'axe des comptes, les différents rapports suivent de façon exacte et transparente les résultats en fonction des objectifs, des rôles et des ressources allouées.⁶ En ce sens, notre tâche (à côté de l'analyste chargé du résultat stratégique pour le secteur – donc l'expert en GAR) consistait à veiller ces deux principes soient respectés par différentes directions dans leurs rapports qu'elles produiraient et que lesdits rapports se conforment au cycle de planification et traduisent l'esprit et la logique des plans élaborés.

4.2- La Théorie des parties prenantes

4.2.1 Généralités

La deuxième partie de notre intervention se situe à l'intersection des théories dites de l'entreprise et celle de la responsabilité sociale de celle-ci. Selon la première théorie, l'essence même de l'entreprise consiste en la recherche permanente du profit pour ses actionnaires ('shareholders') et partant, la recherche et l'activation de toutes les occasions et conditions pour maximiser la création de la richesse. Dans cette recherche effrénée du lucre, les mandataires de l'entreprise se rendent socialement imputables de leurs actions auprès des personnes, groupes ou environnement qui affectent ou sont affectés, de près ou de loin, directement ou non, par les objectifs, les décisions, les activités de l'entreprise ; d'où cette théorie de

⁶ Cadre des résultats de la Direction de la planification stratégique et des priorités, document d'orientation à l'intention de nouveaux employés.

responsabilité sociale de l'entreprise (RSE). Cette théorie veut qu'une firme s'acquitte de ses responsabilités, obligations et devoirs dérivant de ses actes vis-à-vis des parties qui impactent ou sont impactées par ses actions, lesquelles parties sont appelées 'parties prenantes'. A défaut de remplir cette responsabilité, l'entreprise pourrait connaître des résistances / de l'opposition de la part des parties prenantes dans sa mission de générer du profit pour les actionnaires.

Notre étude s'intéresse aux parties prenantes, en tant que « constituencies ... » dans leur capacité d'agir sur les décisions et activités d'une entreprise, et d'influer ainsi sur leurs objectifs. Introduite dans la littérature scientifique par le Stanford Institute of Technology vers 1969, le concept de partie prenante a été raffiné et rendu célèbre par Freeman, R. Edward (1984) lorsqu'il avait tenté de répondre aux questions (a) qui sont les parties prenantes à une entreprise ? Et (b) lesquelles de ces parties prenantes sont susceptibles d'avoir un impact immédiat sur l'entreprise et méritent attention ? Depuis, cette littérature s'est enrichie de plusieurs contributions (Clarkson 1994 - 1995, Donaldson & Preston, 1995, Nasi, 1995, Starik, 1994 pour ne citer que quelques-uns). De tous ces apports, il ressort que les parties prenantes à une entreprise sont en situation de « ... [pouvoir] impacter ou être affectées par les décisions de l'entreprise » (Freeman, R.E., 1984)⁷.

Il existe plusieurs approches pour catégoriser les parties prenantes. Certains classifient les parties prenantes en fonction de leur intérêt sur l'organisation (Donaldson, 1995), de l'affinité / participation économique (degré d'implication dans les transactions avec l'organisation), la possibilité d'affecter ou d'être affecté par l'organisation (Freeman, Ronald, 1984), etc. Certains modèles regroupent les parties prenantes en fonction du critère de pouvoir (capacité d'influencer l'entreprise ou pas), d'autres en fonction de la légitimité (prérogatives et revendications), d'autres encore en fonction de deux (pouvoir et légitimité). Enfin, il y en a qui voient les parties prenantes sur base de trois attributs, dont le pouvoir, la légitimité et l'urgence (Mitchell, Agle et Wood, 1997).

De cette multitude de modèles proposés, celui qui est apparu le plus pertinent à notre analyse est celui dit d'impact ('saliency') avancé par Mitchell, Ronald K., Bradley R. Agle and Donna J. Wood, (1997). Ces auteurs posent que le degré d'impact d'une partie prenante sur une firme ou inversement le degré d'impact qu'une partie prenante subit d'une firme est proportionnel au nombre d'attributs (atouts) que cette partie prenante détient au moment de la transaction. En d'autres termes, le plus d'attributs qu'une partie prenante possède lui confère potentiellement plus d'impact / influence et inversement. Identifiés au nombre de trois,

⁷ Freeman, R.E., 1984, Strategic management: A Stakeholder approach. Boston: Boston Pitman.

ces attributs sont le pouvoir, la légitimité et l'urgence. Pour interpréter nos résultats, donc, nous garderons en tête leur principe selon lequel "[stakeholder] salience will be high where all three of the stakeholder attributes – power, legitimacy, and urgency – are perceived by managers to be present. Consequently, managers will focus on those stakeholders whose expectations are perceived to be high and urgent and when such stakeholders possess enough authority to impact the organization's objectives".⁸

A partir de cette théorie, nous posons l'hypothèse suivante qu'en ce qui concerne les Premières Nations, à moins de leur conférer un réel pouvoir (économique, légal et juridique, utilitaire et symbolique) qui sera fondé sur une légitimité juridique et légale, elles pourraient ne pas être capables d'impacter significativement et positivement les entreprises privées et ou étrangères qui s'installeraient sur leurs réserves, et ne pourraient faire jouer le rôle participatif que l'on attend d'elles dans l'économie nationale.

Les critiques formulées à l'endroit de la théorie des parties prenantes foisonnent. De prime abord, il sied de noter que malgré sa grande popularité, cette théorie semble ne s'est pas encore imposée comme discipline scientifique à part entière (Mitchell, Ronald K., Bradley R. Agle and Donna J. Wood, 1997; Timothy J. Rowley, 1997; Galaskiewicz, 1996, Gossy, Gregor, 2008). Elle sert de plus en plus comme support de gestion aux organisations et offre des pistes intéressantes tant aux managers des entreprises qu'aux académiciens pour étoffer leurs recherches sur l'environnement de l'entreprise. Cependant, il sied de mentionner que le concept de « parties prenantes » est toujours important et d'actualité puisqu'il permettrait aux organisations de « décrire et prédire comment elles opéreraient sous des environnements différents » (Brenner et Cochran, 1991) cités par Rowley, Timothy J. (1997 :889)⁹ et face aux influences diverses. Bien plus, cette théorie « has been advanced and justified in the management literature on the basis of its descriptive accuracy, instrumental power, and normative validity »¹⁰.

Notre intérêt pour ce modèle réside dans son dynamisme. Comme nous l'avons dit plus haut, le modèle est construit autour de la proportion d'impact par rapport au nombre d'atouts dont dispose une partie prenante à un moment ou un autre dans le temps tel qu'établi selon la relation suivante :

$$\{\text{Degré d'impact} = f(\sum \text{attributs})\}$$

Étant donné qu'on peut gagner ou perdre l'un ou l'autre des attributs, on peut de ce fait gagner ou perdre en influence. Ce qui donnerait lieu aux relations que voici :

⁸ Mitchell, K. Ronald, Bradley R. Agle and Donna J. Wood, 1997, «Toward a Theory of Stakeholder Identification and Salience: Defining the Principle of Who and What Really Counts» in *Academy of Management Review*, Vol. 22 (4) p.878

⁹ Rowley, Timothy J., 1997, "Moving Beyond Dyadic Ties: a Network Theory of Stakeholder Influences" in *Academy of management Review*, vol. 22 (4), pp. 887 – 910, Toronto.

¹⁰ Donaldson, Thomas and Lee E. Preston, 1995, "The Stakeholder theory of the Corporation: Concepts, Evidence and Implications", *Academy of Management Review*, Vol. 20 (1), 65 – 91 (p. 65)

- a) degré d'impact = faible si $f((\sum \text{attributs}) < 3$
- b) degré d'impact = grand si $f((\sum \text{attributs}) = 3$

Il y a ainsi cette possibilité qu'une partie prenante peut détenir un seul atout, deux ou les trois à la fois. Et c'est dans le caractère évolutif que se situe notre justification pour les Premières Nations canadiennes, pour deux raisons. D'abord, à l'instar de toutes les recherches qui portent sur le comportement des parties prenantes, nous n'en avons trouvé aucune qui se serait penchée sur les mutations que subirait une partie prenante en particulier. Bien que Mitchell, Agle et Wood nous fournissent des exemples diachroniques de l'ANC, ils ne nous en disent pas plus. Nous souhaitons pallier à cette carence en examinant les attributs d'une partie prenante sous l'angle historique pour prévoir quel poids stratégique (politique, économique, symbolique) ladite partie pourrait posséder à un certain moment futur. Ensuite, puisque le discours est à la participation des PN dans l'économie canadienne au profit de toute la population du pays, il nous apparaît approprié de voir ce que pensent les acteurs de la préparation des PN à cette intégration ; comment perçoivent-ils le changement de leurs actions sur cette frange de la population en termes de capacités à faire face aux décisions et actes des entreprises privées qui ne manqueront pas d'investir sur leurs terres? Nous pensons contribuer à donner aux stratèges du MAINC, matière à peaufiner leurs plans et priorités en conséquence.

4.2.2- Des attributs des parties prenantes

4.2.2.1- Le pouvoir

Par l'attribut de pouvoir, on entend la capacité d'une partie d'exercer un contrôle, une pression sur l'entreprise, en vue de faire changer l'orientation / le comportement de l'organisation, ou pour obtenir des résultats concrets de la part de celle-ci.¹¹ L'on comprend alors pourquoi certains auteurs définissent les parties prenantes comme – entre autres – celles qui peuvent influencer (avoir un impact) sur les objectifs de l'entreprise (Freeman, 1984 ; Freeman & Gilbert, 1987, Savage et al. 1991 ; Starik, 1994 ; Brenner, 1995). De son côté, Dahl (1957) par la voix de Pfafer reprise dans Mitchell et al. (1997:865) définit le pouvoir comme une relation entre acteurs sociaux qui ferait qu'un des acteurs, A, peut obtenir d'un autre acteur, B, de faire ce que B n'aurait autrement pas pu faire (ma traduction). Ceci rend mieux cette notion d'agir sur l'organisation (sur l'autre partie) en vue d'obtenir quelque chose qui pourrait ne pas être souhaitée par la contrepartie.

¹¹ Villiard, Jean-Claude, op. Cit.

Le pouvoir n'est pas un attribut statique, immuable que l'on aurait indéfiniment ; c'est une caractéristique variable qui peut s'exercer soit par la contrainte - physique, psychologique, émotionnelle, ou autre – (pouvoir coercitif); soit par le contrôle des ressources (pouvoir utilitaire), par la mobilisation de l'opinion publique (pouvoir symbolique ou normatif), par le vote (pouvoir politique) ou par de mécanismes légaux et administratifs (pouvoir légal), ou encore, par des moyens financiers, monétaires, fiscaux (pouvoir économique).¹² En clair, le pouvoir est de nature dynamique, transitoire (peut s'acquérir ou se perdre à un moment donné) mais n'est pas forcément synonyme d'influence, car, "possession of power does not necessarily imply its actual or intended use, nor does possession of power imply consciousness of such possession by the possessor or 'correct' perception of objective reality by the perceivers. An entity may possess power to impose its will upon a firm, but unless it is aware of its power and willing to exercise it on the firm, it is not a stakeholder with high salience for managers"¹³

4.2.2.2- La légitimité

La légitimité, elle, se caractérise par un droit de regard fondé sur la détention, consciente ou pas, d'une prérogative sur l'entreprise, soit du fait de la possession d'un élément vital dont cette entreprise dépend (la terre, matières premières, équipements, ressources humaines), ou de la détention d'une reconnaissance sociale / légale dont jouit la partie. Ce droit peut être explicitement reconnu par la loi et ou un règlement ('de jure'), ou tout simplement reconnu de facto par tous (en cas d'un organisme non-gouvernemental, par exemple). Légitimité rime aussi avec les attentes des parties sur l'entreprise, c'est-à-dire, la perception que ces parties ont de la validité de leurs intérêts / droits vis-à-vis l'organisation. Mitchell et al (1997) ajoutent que la légitimité peut tenir de l'existence ou de l'attribution d'un droit légal ou moral, d'un bénéfice / une perte réel(le) ou conféré(e), ou d'un simple intérêt.¹⁴

Telle la levure au pain, la légitimité est ce qui donne au pouvoir plus de poids, c'est-à-dire, l'autorité, cet usage de pouvoir justifié par une prérogative. Cependant, ils ne sont pas nécessairement suffisants comme attributs des parties prenantes pour attirer l'attention des gestionnaires d'une organisation. Souvent, il faut une situation d'urgence. Nous sommes d'accord avec Mitchell et autres (1997) qu'il y a une différenciation au niveau de la légitimité puisque certaines prérogatives peuvent être plus légitimes que les autres, de même que certains joueurs peuvent détenir plus de privilèges que d'autres. En général, si l'on n'y prend

¹² Mitchell, Ronald J., op.cit p.865

¹³ Mitchell, Ronald J. et al. , 1997, op. cit, p. 868

¹⁴ Ibidem, p. 862.

garde, les détenteurs de pouvoir, légitimes ou non, peuvent empiéter sur les droits des autres, quand bien même ceux-ci se réclameraient de droit plus légitime.

4.2.2.3- L'urgence

La caractéristique dite 'urgence' est, pour une partie prenante, l'état critique qu'atteignent les attentes d'un groupe ou d'un individu au point de focaliser l'attention du gestionnaire. C'est donc le degré (généralement élevé ou critique) des exigences qui requièrent une attention sans délai de la part des managers¹⁵, au risque de mettre en mal la survie ou les intérêts de l'organisation. Mitchell et al. (1997 :867) ont ceci à dire de cet attribut : « We believe that urgency, with synonyms including 'compelling', 'driving', and 'imperative', exists only when two conditions are met: (1) when a relationship or claim is of a time sensitive nature and (2) when that relationship or claim is important or critical to the stakeholder".¹⁶ L'urgence est donc un incitatif à l'utilisation du pouvoir, en général, et de l'autorité en particulier. Ainsi que le disent si bien Mitchell et al, « Power gains authority through legitimacy and it gains exercise through urgency »¹⁷.

Dans le contexte de cette étude, l'urgence est une variable essentielle parce qu'elle permet de mieux saisir la dimension d'impact ('saliency') de l'action d'une partie prenante, et en même temps, complète la grille d'impact pour mieux appréhender le poids d'une partie prenante.

Partant de la notion d'impact, qui explore le degré de poids d'un acteur pour obliger le gestionnaire à répondre à ses attentes, on peut distinguer, (du fait de leur attitude / réaction), entre les parties prenantes *latentes* ('latent'), *exigeantes* ('expectant'), et *définitives* ('definitive'), définies comme suit : « Latent stakeholders are those possessing only one of the three attributes, and include dormant, discretionary, and demanding stakeholders. Expectant stakeholders are those possessing two attributes, and include dominant, dependent, and dangerous stakeholders. Definitive stakeholders are those possessing all three attributes (c'est-à-dire, la partie prenante qui nécessite plus d'attention de la part des exécutifs de l'entreprise puisque ses actions ont le plus d'impact). Finally, individuals or entities possessing none of the attributes are non-stakeholders or potential stakeholders"¹⁸.

En examinant les Premières Nations comme partie prenante, il nous sera désormais facile de savoir lesquels de ces attributs elles possèdent et ainsi déterminer quel type de partie prenante elles sont ou

¹⁵ Mitchell, Ronald J. et al, op. cit. p. 864, 867

¹⁶ Ibidem, p. 867

¹⁷ Ibidem, p. 869.

¹⁸ Ibidem, p. 873. Les auteurs offrent une analyse plus détaillée de ces différents groupes des parties prenantes.

seraient vis-à-vis des entreprises au regard du modèle Mitchell, Agle et Wood. La figure suivante est cette grille d'attributs du modèle précité.

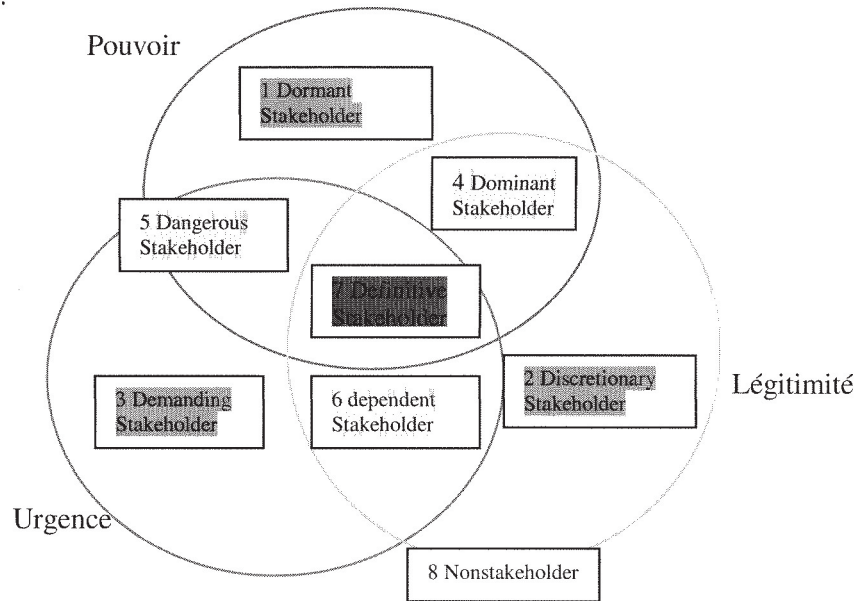


Tableau. 1 : *Portrait des attributs des parties prenantes selon Mitchell et al. (1997 : 874)*

Ce tableau peut s'interpréter de cette façon, en posant que + (existant -e) et - (inexistant-e)

- (a) Partie Prenante dormante (case 1) = pouvoir + ; légitimité - ; urgence - : **faible impact**
- (b) Partie prenante discrète (case 2) = pouvoir + ; légitimité + ; urgence - : **impact important**
- (c) Partie prenante exigeante (case 3) = pouvoir - ; légitimité - ; urgence + : **faible impact**
- (d) Partie prenante dominante (case 4) = pouvoir + ; légitimité + ; urgence - : **impact important**
- (e) Partie prenante dangereuse (case 5) = pouvoir + ; légitimité - ; urgence + : **impact important**
- (f) Partie prenante dépendante (case 6) = pouvoir - ; légitimité + ; urgence + : **impact important**
- (h) Partie prenante définitive (case 7) = pouvoir + ; légitimité + ; urgence + : **impact élevé**

V.- Méthodologie : Collecte des données et Analyse des Résultats

Pour mener à bien cette étude, nous avons compulsé un certain nombre des documents qui nous sont tombés sous la main. D'abord, nous avons utilisé les matériaux académiques à notre disposition, lesquels ont été enrichis tout au long de notre stage par des lectures ciblées. En ce qui a trait à la gestion axée par résultats, les différents sites Internet du gouvernement en général (SCT, ACDI, ministère des Finances) et celui du MAINC en particulier se sont révélés très précieux.

Les données dont nous avons besoin pour l'analyse des parties prenantes ont été recueillies par le même procédé documentaire et validée par une série d'entrevues semi-dirigées qui comportaient des questions ouvertes¹⁹, laissant le champ aux candidats de nous donner le plus d'informations possible. Ceci a eu pour avantage de nous ajuster par rapport aux réponses des candidats et approfondir certaines questions selon le cas. Notre questionnaire de départ comportait 5 questions destinées aux cadres et employés du MAINC, 3 aux membres des PN et 5 autres aux cadres des firmes privées. Malheureusement, nos sollicitations téléphoniques et électroniques auprès des membres des PN et des entreprises n'ont rien donné (et puisque nous faisons cette recherche entre deux tâches nous assignées, il nous était impossible de nous déplacer pour mener des sollicitations aux lieux présumés de ces catégories de répondants). De ceux que nous avons rencontrés, l'entrevue a permis de valider les informations fournies par les différents documents consultés.

Quant à l'analyse des résultats, nous avons choisi d'utiliser des procédés statistiques comme les tables, les pourcentages afin de ressortir la distribution et la fréquence des résultats pour pouvoir tirer les conclusions ressortant de la discussion. Le lecteur aura donc en permanence à l'esprit le fait que nos conclusions, quoique se fondant sur de la littérature variée et riche, ne pourront refléter que les points de vue de seules personnes interviewées, lesquelles appartiennent toutes, du MAINC. D'aucuns pourraient être tentés de les qualifier de juges et parties. Cependant, nos contacts nous ont mis devant des personnes soucieuses de leur probité intellectuelle et de leur intégrité, et par-dessus tout, des personnes disposées à donner leur point de vue de façon aussi indépendante que possible. Nous en avons été, il faut le dire en toute humilité, honoré.

¹⁹ Nous reprenons en annexe, les différentes questions qui étaient (ou auraient dû être) administrées aux sujets.

VI.- Analyse

6.1 Analyse de la GAR

Nous aimerions rafraîchir la mémoire du lecteur par le fait que notre mandat était de livrer des rapports (d'étape), et que pour cette raison, notre référentiel sur le modèle logique était la phase des extrants et des résultats intermédiaires. Nous devrions donc contribuer, dans l'axe de la planification, aux travaux sur la production de l'AAP, du CMR, du plan d'affaires et le RPP. Parallèlement, dans le cycle des rapports notre livrable consisterait à la production du RMR, du RT et quelque' autre document selon les exigences du moment. Nous rappelons aussi que nous devrions être guidé par le Cadre de Résultats de la Direction des priorités et la planification stratégique élaboré par la DPSP, en suivant les deux principes de base de la phase des extrants : d'une part, veiller à ce que, dans l'axe de la planification, les instruments de planification produits (AAP, RPP, CMR, le cycle de planification) facilitent la logique et la livraison coordonnée des plans; et de l'autre, que dans l'axe des comptes, les différents rapports s'harmonisent exactement et en toute transparente aux résultats selon les objectifs, et l'allocation des ressources.

Notre premier constat a été édifiant en notant que le ministère des AINC comme le gouvernement (dans son ensemble) s'est approprié la gestion axée sur les résultats. La politique de la SGRR en fait foi; en témoignent également tous les outils de planification et de la production des rapports que nous avons énumérés plus haut. En d'autres termes, sur le plan conceptuel, le problème de la gestion axée sur les résultats ne se pose pas et qu'en principe, la reddition des comptes ne devraient être aisée et fluide dans n'importe quel secteur de la fonction publique fédérale dont le secteur des Terres et du développement économique de l'AINC. Nous ferons nos observations en fonction de chacun des documents sur lesquels nous avons travaillé.

6.1.1. L'AAP

Ce document est un outil de planification qui décrit les activités en fonction des résultats, de sorte qu'en haut de l'échelle (plus haut) se trouve le résultat stratégique (RS), suivi des activités principales du programme (AP); celles-ci sont divisées en sous-activités(SA) et parfois en sous-sous activités (SSA).²⁰ L'AAP 2009 - 2010 du MAINC comprend six résultats stratégiques, notamment, (1) le résultat stratégique : le gouvernement, (2) le résultat stratégique : les gens, (3) les terres, (4) l'économie, (5) le Nord et (6) le

²⁰ Un exemple de l'AAP est présenté dans l'annexe 3

Bureau de l'Interlocuteur fédéral. Au secteur des TDE, ils sont responsables de deux RS, celui des terres et de l'économie.

Le RS des terres vise la «gestion durable des terres, des ressources et de l'environnement des Premières nations et des Inuits»²¹. Il (RS) comporte trois activités principales, à savoir, (a) la certitude en matière de titres fonciers et d'accès aux ressources, (b) une administration fédérale responsable et (c) la gestion des terres, des ressources et de l'environnement par les Premières Nations. Chacune de ses activités a des sous-activités et certaines sont décrites en des activités plus spécifiques.

Si on devait se conformer à l'esprit et à la lettre du Cadre de résultats de la Direction des priorités et la planification stratégique, cadre interne du MAINC adapté par la DPSP, qui veut que les objectifs plus éloignés soient en haut de l'échelle, et les plus immédiats en bas de ceux-là, on devrait s'attendre à ce que l'AAP pour le résultat stratégique des terres soit structurée de manière à commencer par clarifier les titres fonciers et l'accès aux ressources (ce serait l'activité C), ensuite, à moyen terme, par une administration fédérale responsable (qui demeurerait toujours l'activité B) pour ensuite viser, à long terme, la gestion des terres, des ressources et de l'environnement par les Premières Nations (ce serait l'activité A). Cette logique obéirait au fait que le ministère doit commencer par négocier des ententes liées aux terres et leurs ressources avec les PN, signer des instruments juridiques nécessaires et finir par aider les PN à acquérir les capacités de gouvernance adéquates pour l'administration de leurs terres et leurs ressources. Pourtant, dans les faits, l'AAP est en pyramide renversée qui ferait croire que les résultats immédiats escomptés sont ceux de la gestion des terres, ensuite d'une administration fédérale responsable et enfin la certitude en matière des titres fonciers et d'accès aux ressources. On peut constater que même si la cohérence interne dans chaque activité est intacte, suivre l'exécution d'un tel document au niveau du résultat stratégique ne peut être aisé que par celui qui a participé à la confection du document. Toute autre personne qui se soucierait de comprendre la hiérarchie des activités pourrait avoir des difficultés de repères. Un coup d'œil de chaque secteur a renseigné que les activités des RS le gouvernement, l'économie et le Bureau de l'interlocuteur fédéral sont structurées en conformité du cadre logique, alors que celles des gens, des terres et du Nord ne le sont pas.

Par ailleurs, certaines sous-activités apparaissent dans deux types d'activités principales de sorte que l'on a de la difficulté à les classer. Par exemple, «Gestion des terres et des ressources des PN» et «Gestion du pétrole et du gaz» apparaissent dans «Une administration fédérale responsable» et «La gestion des terres, des ressources et de l'environnement par les Premières Nations» respectivement. Cette description obéit,

²¹ MAINC, architecture des activités de programme 2009 – 2010.

certes, aux spécifications y afférentes dans le cadre théorique de l'architecture d'activités de programme (AAP) ainsi qu'aux allocations et contraintes de budget minimal de chaque activité. Néanmoins, nous pensons que des activités de même groupe devraient suivre la même logique de définition. Par exemple, si l'Administration Fédérale Responsable décrit plus en détail en quoi consisteraient ces sous-activités, La Gestion des terres, des ressources et de l'environnement par les Premières Nations devrait faire autant, et non donner l'impression que cette tâche est dévolue aux gestionnaires et agents de programmes (au lieu du planificateur).

6.1.2- Le CMR

Le Cadre de mesure du rendement est l'outil que le planificateur utilise pour traquer l'exécution de l'AAP. C'est pourquoi, il définit pour chaque résultat stratégique, ses activités, sous-activités et sous-sous-activités avec pour chacune, des indicateurs de performance, les résultats escomptés, les cibles, la fréquence de mesure, les échéanciers, les sources des intrants, les zones de responsabilité et les liens entre les activités avec les priorités gouvernementales. C'est donc un document très stratégique puisque c'est le radar du rendement des programmes et leurs activités, et la feuille de route pour produire des rapports d'activités / des programmes.

Nous avons noté que si le CMR du MAINC pour 2009 – 2010 reflète l'AAP au niveau de la structure des activités, tel n'est pas le cas dans la hiérarchisation de celles-ci. A l'inverse de l'APP en effet, le CMR, lui, obéit au modèle logique interne du ministère qu'est le Cadre de résultats de la direction des priorités et la planification stratégique. Lorsqu'on le parcourt, on constate que les activités y sont numérotées de sorte que le RS a un seul chiffre (ex. 3- Les Terres), les activités à deux chiffres (ex. 3.1 Certitude en matière de titres fonciers et d'accès aux ressources), les sous-activités à trois chiffres (3.2.1 Gestion des terres et des ressources); les sous-sous activités sont numérotées à 4 chiffres (ex. 3.2.1.2 Enregistrements d'instruments légaux). En d'autres termes, pour un résultat stratégique comme les terres au sein du secteur des TDE, nous avons la codification suivante :

- ✓ 3. Les Terres
- ✓ 3.1- Gestion des terres, des ressources et de l'environnement par les Premières Nations
- ✓ 3.1.1 Gestion des terres et des ressources des PN
- ✓ 3.1.1.1 Gestion des terres des PN

En clair, il apparaît que selon cette division, l'activité 3.1 ci-dessus est la première dans la hiérarchie de celles planifiées. D'ailleurs, une administration fédérale responsable est l'activité 3.2 et la certitude en matière de titres fonciers et d'accès aux ressources 3.3. Ainsi, par le procédé de numérotation, nous

pouvons suivre l'ordre des priorités et le cheminement de ces activités pour aboutir au résultat stratégique recherché, c'est-à-dire, la gestion durable des terres, des ressources et de l'environnement des PN et des Inuits. En ce qui concerne les indicateurs, en parcourant le CMR, on se rend compte que ceux-ci sont mesurables, réalistes et pertinents, critères que l'on recherche justement dans de bons indicateurs.

6.1.3 Le rapport trimestriel

Même s'il n'est pas un document stratégique à proprement parler, le rapport trimestriel est un document-clé puisqu'il rend compte de la performance de l'organisation à un moment donné dans le cycle d'exécution de ses programmes. Il renseigne donc sur les résultats intermédiaires, sur la manière dont les objectifs sont suivis et permet de tirer des leçons judicieuses qui aboutissent aux ajustements nécessaires vers le résultat stratégique final. De plus, le rapport trimestriel est l'instrument de base dans la reddition des comptes; à ce titre, il mérite beaucoup d'attention et doit être produit avec exactitude et transparence.

Il faut dire qu'au sein du secteur des TDE, le rapport trimestriel 2009 -2010 (et antérieur) s'aligne sur le CMR et adopte sa structure. C'est donc (à peu d'égards près), le même contenu que l'on retrouve sur le CMR, même si la numérotation n'est pas adoptée dans le RT. Globalement parlant, il est plus facile de suivre le rapport trimestriel de n'importe quel secteur du MAINC en général, et celui des TDE en particulier.

Malgré ce bon alignement entre RT et CMR, un observateur pourrait se perdre s'il tentait de suivre certaines activités en particulier, au fil des trimestres, parce qu'il arrive que pour des raisons de convenance hiérarchique, des activités apparaissant dans le RT1 ne soient plus reprises dans les rapports subséquents, en dépit du fait qu'elles sont toujours mises en œuvre et bénéficient des allocations de ressources. De tels changements sont apparus entre les premier et le deuxième trimestre, et encore plus, entre les deuxième et troisième trimestres. Alors que le RT1 reprenait l'ensemble d'activités du programme, un changement à la tête de la hiérarchie a provoqué un changement dans le volume d'activités à présenter au second trimestre, amincissant le rapport (les activités annoncées au T1 se poursuivant dans le T2 sans que toutes ne puissent être rapportées). Si l'analyste chargé des résultats stratégiques n'avait pas pris la précaution de séparer sur un document connexe certaines activités à petit budget (autres activités), il serait difficile d'obtenir la santé de telles activités, ce qui du reste n'a pu ressortir au troisième quart. A notre avis, des changements de ce genre mettent en difficulté le principe du Cadre de résultats de la Direction des priorités et la planification stratégique, à l'effet que la production des rapports doit suivre la planification. Tout en comprenant l'autre principe de parcimonie et de concision, nous pensons que des changements devraient d'abord être épinglés dans le sommaire exécutif du rapport en cours (pour préparer le suivant), mais doivent

ressortir dans le plan d'affaires (qui reprendrait des ajustements en cours de route), et non, dans ce qui est le miroir de la réalité sur le terrain.

6.1.4 Le rapport des plans et priorités (RPP)

Destiné au Parlement, le RPP est stratégique en ce qu'il rend compte des avancées dans l'exécution des plans, des priorités, des stratégies et des risques prévus envisagés par le ministère, dans sa démarche de rencontrer les exigences et priorités gouvernementales (et permet de suivre l'utilisation des ressources). Ainsi, le RPP du MAINC pour 2009 – 2010 commence par rappeler la raison d'être et les responsabilités du ministère, avant de signaler les changements intervenus dans l'architecture des activités du programme, la planification des ressources, les priorités ministérielles et fournir le profil des dépenses. Celui de 2010 – 2011 sur lequel nous avons contribué a suivi une logique similaire. Il faut dire que nous avons beaucoup appris sur le plan pratique, en notant la manière dont les informations sont puisées dans l'AAP, le CMR et les Rapports des plans et priorités régionaux pour confectionner un document qui reflète la réalité du secteur (et celui du ministère). Notre seul constat est que le RPP suit la structuration de l'AAP de sorte qu'on pourrait penser que l'activité lointaine du RS de Terres est «la Certitude en matière des titres fonciers et d'accès aux ressources».

6.2. Analyse des parties prenantes

Cette partie analyse les attributs des Premières Nations, Inuits et Métis dans l'environnement socioéconomique du Canada au sud du 60^{ème} parallèle, avant et après 1996, année où la Commission sénatoriale avait publié un rapport fustigeant le traitement des autochtones par le gouvernement et faisait des recommandations dans le sens de transférer la gestion des terres des PN et leurs ressources à ces communautés. Dès lors, le ministère des Affaires indiennes et du Nord Canada a pris des mesures pour transférer les pouvoirs fonciers aux Premières Nations pour leur permettre de s'émanciper et participer pleinement à l'essor économique du pays. L'année 2006 où Statistique Canada a mené un recensement au pays dresse un portrait plus récent de ces communautés autochtones, notamment celles situées au sud du 60^{ème} parallèle. Regardons donc avant tout ce contexte d'avant 1996.

Avant 1996, le cadre politico économique dans les terres des autochtones se caractérisait par un ensemble des lois et des traités, lesquels circonscrivaient les droits de propriété foncière des Premières Nations. Parmi les lois, on peut citer la *Loi sur les Indiens*, la *Loi sur le Pétrole et le Gaz Canadien*, ainsi que le

Règlement sur les Minerais Indiens. En ce qui concerne les traités, ils sont chiffrés et vont de 1, 2, 3, etc. Nous discuterons de ces aspects après avoir traité les informations auprès des personnes qui ont accepté de nous accorder une entrevue.

Les données recueillies auprès des répondants (représentés ici par un code pour des raisons de confidentialité) ont été regroupées dans le tableau suivant:

Attributs Répondants	Pouvoir	Légitimité	Urgence	Total d'attributs par répondant
A101101	-	+-	+	1.5
A101102	-	+-	+	1.5
A101105	+- (AFN)	-	+	1.5
A101107	-	+-	+	1.5
A101109	+-	-	+	1.5
A101110	-	-	+	1
A101111	+-	+-	+	2
A201215	-	-	+	1
A201216	+	-		1
Somme d'opinions par attributs	5(-) ; 3(+-) ; 1(+)	5(-) ; 4(+-)	8(+) 1()	5(1.5) ; 3(1) ; 1(2)

Tableau 2 : *Distribution des opinions sur le nombre d'attributs des PN par répondant et par leur somme.*

Ce tableau de distribution se lit de deux manières : d'abord horizontalement pour découvrir les opinions de chaque répondant (représenté par un code avec une lettre et 6 chiffres dans la colonne de gauche) sur l'existence ou non d'un attribut, ainsi que le total d'attributs qui en résulte, et ensuite verticalement, à l'intérieur de chacun des attributs pour totaliser les opinions de tous les répondants sur un attribut donné. Pour besoin de synthèse justement, nous avons utilisé les signes mathématiques de (+) pour exprimer l'existence d'un attribut, le (-) pour son inexistence et l'à peu près /plus ou moins (+-) pour signaler un attribut limité, presque inexistant selon un sujet. S'agissant du total par individu, nous avons eu recours aux chiffres variant entre 1 et 3. En effet, on se souviendra que notre étude s'alimente du modèle Mitchell, Agle et Wood pour qui il faut trois (3) attributs pour rendre une partie prenante plus puissante. Dans cette logique, nous considérons que chaque attribut représente le chiffre 1 (l'unité) et que lorsque cette unité est reprise trois fois, c'est le maximum. Ainsi, on trouverait des parties prenantes avec une unité, deux unités ou trois. Le concept du plus ou moins étant gardé, nous lui avons arbitrairement accordé la cote (0.5, le demi).

Dans cette gradation, les possibilités sont donc 0.5 (un seul attribut limité), 1 (un seul attribut), 1.5 (un attribut et un autre limité), 2 (deux attributs), 2.5 (deux attributs et un autre limité) et 3 (trois attributs).

Ce principe étant compris, le tableau révèle (dans la colonne de droite) que 5 personnes sur 9 (55.6%) estiment que les PN possèdent au moins un attribut et un autre limité (1.5 / 3), 3 sur 9 de répondants (33.3%) pensent que les PN n'ont qu'un seul attribut (1 / 3) et seulement 1 personne sur 9 (11.1%) trouve que les PN possèdent deux caractéristiques (2 / 3). Quant à l'identification des attributs en question, les opinions sur chacun des attributs sont recensées dans le dernier rang. Premièrement, s'agissant du pouvoir, 5 personnes sur 9 (55.6%) estiment que les PN manquent l'attribut de pouvoir (-), 3 sur 9 (33.3%) estiment qu'elles ont un peu de pouvoir (+-), pendant que 1 répondant soutient que les PN ont bel et bien le pouvoir (+). De même, s'agissant de la légitimité, le même nombre des répondants (5/9, soit 55.6%) disent que cet attribut n'existe pas chez les PN (-), mais 4 personnes interviewées sur 9 s'accordent pour dire que les PN ont une certaine légitimité réduite (+-). Enfin, l'urgence est ce qui met tous les répondants d'accord. 8 des répondants affirment unanimement que les PN ont des attentes urgentes, alors qu'une personne n'a pas donné son avis là-dessus.

Du fait de l'incertitude que provoque la mesure d'à peu-près sur une caractéristique, nous avons décortiqué les dires des répondants pour en ressortir les critères suivants qui composent chaque attribut et en avons fait une distribution présentée dans le tableau ci-après :

Codes des Sujets	Légitimité			Pouvoir						Urgence
	Validité des prérogatives (intérêts)	Légitimité de facto	Légitimité Légale et juridique	Droit de vote	Pouvoir Économique	Pouvoir légal	Pouvoir coercitif	Pouvoir symbolique	Pouvoir utilitaire	Attentes urgentes
A101101	+-	+	-	-	-	-	-	-	+-	+
A101102	+-	+	-	-	-	-	-	-	-	+
A101105			-	-	-	-	-	+- AFN	-	+
A101107		+-	-	-	+-	-	-	-		
A101109	+-	+	-	-	-	-	-	-	-	+
A101110	-	-	-	-	-	+-	-	-	-	
A101111	+-	+-			+-	+-	-	-		
A201215	+-	-	-	-	+-	-	-	-	+-	+
A201216	-	+	+-	+	-	-	-	-	-	

Tableau 3 : Tableau des critères

Cette grille suggère qu'en ce qui concerne la validité des prérogatives, 5 répondants sur 9 (soit 55.6%) reconnaissent que les PN ont un certain privilège (+-), 2 sur 9 (22.2%) n'ont pas donné d'opinion là-dessus,

alors que 2 autres (soit 22.2%) pensent que les PN n'ont aucune prérogative (-). Pour la légitimité de facto, 4 répondants interrogés (44.4%) disent que les PN jouissent d'une reconnaissance de fait, 2 sur 9 (22.2%) pensent que même cette légitimité de fait est limitée, 2 sur 9 (22.2%) jugent que les PN n'ont même pas une légitimité de facto et 1 autres (11.1%) n'a pu s'exprimer sur cet aspect. Considérant l'aspect juridique de la légitimité, la quasi totalité des répondants (7 sur 9 ou 77.8%) estiment que les PN ne jouissent d'aucune prérogative juridique ou légale, 1 répondant ne perçoit aucune légitimité juridique dans les PN (11.1%) alors que 1 autre sur les 9 (11.1%) ne s'est pas prononcé.

Bref, ces données renseignent que sur le plan des textes légaux existants, les PN ne peuvent se prévaloir d'aucun droit, alors que dans les faits, bien que les avis soient partagés, les PN ont une certaine légitimité du fait de vivre sur leurs terres traditionnelles ; ce droit est limité.

Les données sur l'attribut du pouvoir révèlent aussi une certaine convergence d'opinions. En effet, commentant sur la forme de pouvoir exprimé par le vote, la majorité des répondants (7/9 ou 77.8%) estiment que les PN ne détiennent pas ce pouvoir ; 1 sur 9 ou 11.1% est sans opinion et 1 sur 9 ou 11.1% considère que ce pouvoir existe bel et bien. Le pouvoir coercitif donne une unanimité parfaite de 9/9 ou 100% des répondants jugeant ce pouvoir inexistant chez les PN. Quant à son aspect économique, 6 sur 9 (soit 66.7%) ont dit que les PN n'ont aucun levier économique par lequel exercer un pouvoir quelconque, alors que 3 sur 9, soit 33.3% estiment que cet attribut existe mais varie selon certains paramètres d'une bande à l'autre (comme la richesse, la démographie, la gouvernance, l'habitat). Les pouvoirs utilitaire et légal ont donné des résultats presque similaires. 22.2% (2 sur 9) des voix soutenant que les PN ont un faible degré de pouvoir utilitaire. Cependant, alors qu'il y a 22.2% d'abstentions sur le pouvoir utilitaire, nous n'en avons enregistré aucune sur le pouvoir légal. Par contre, alors que 5 des 9 personnes interviewées (55.6%) pensent que les PN n'ont aucun pouvoir utilitaire, 7 d'entre elles (77.8%) disent la même chose du pouvoir légal. Enfin, du pouvoir symbolique, 8 répondants sur 9 (88.9%) affirment unanimement le percevoir comme inexistant chez les PN, un seul répondant pense qu'il est bien présent, à un certain degré à travers les gouvernements communautaires.

En tout, s'agissant du pouvoir, et considérant les mécanismes par lesquels cet attribut s'exerce, la plupart des personnes ayant participé à l'enquête jugent que les PN n'ont ni pouvoir de vote, ni pouvoir légal, économique ou utilitaire, encore moins de pouvoir coercitif et symbolique.

Selon le tableau en présence, les données sur les attentes montrent que 5 répondants sur 9 (55.6%) trouvent les besoins de PN urgents, alors que 4 sur 9 (44.4%) n'ont pas exprimé leur opinion sur le sujet. Ainsi donc, un consensus semble se dégager sur le fait que les PN ont des attentes qui constituent ou

constitueraient une urgence. En parcourant les avis exprimés dans la littérature et ceux de nos répondants, il ressort les constats suivants :

- Avant 1996 = après 1996 : pouvoir confisqué, légitimité limitée – PN sous régime fiduciaire du gouvernement fédéral; réclamations perçues comme urgentes : persistance du statu quo.
- Les PN ont aujourd'hui visage d'une partie prenante dépendante des autres acteurs, dont le principal est le gouvernement fédéral pour jouer un rôle significatif dans leurs rapports avec les entreprises en cas d'urgence, puisqu'en dépit de leurs attentes urgentes et quelque peu légitimes, elles sont, pour la plupart, sans pouvoir : persistance du statu quo.
- La Loi sur les Indiens est unanimement reconnue comme obstacle primordial au développement des Premières Nations; mais elle est encore, à ce jour, le cadre régissant les rapports PN – gouvernement du Canada. Les tentatives pour amender cette loi semblent piétiner tout le temps contrairement aux intentions déclarées: paradoxe entre vision et instruments de travail.
- De nouvelles initiatives légales et politiques suggèrent de la volonté du gouvernement de sortir du statu quo; cependant, la lenteur et la lourdeur dans leur exécution font ombrage à leur efficacité : contraste entre volonté et action.
- Il y a une divergence dans la perception de la situation des PN parmi les cadres que nous avons interviewés, chargés et censés mettre en œuvre les programmes en faveur de ces populations; divergences aussi sur la manière d'approcher la question des PN : risque évident de manque de coordination dans les programmes; risque de ralentissement ou de résistance dans l'exécution / l'alignement des approches de mise en œuvre desdits programmes; donc difficulté d'atteinte des objectifs assignés.
- Les besoins des PN diffèrent d'une communauté à l'autre (chose normale), en fonction de leur distance par rapport aux centres urbains (qu'on peut considérer comme foyers de développement) de sorte que les bandes rapprochées de ces milieux urbains semblent mieux tirer leur épingle du jeu alors que celles éloignées ont plus de problème; différences en fonction du degré de gouvernance: besoin de diversifier les stratégies.
- La plupart des opinions récoltées (dans la littérature et auprès des répondants) trouvent insuffisante l'action du gouvernement fédéral pour améliorer les conditions de vie des autochtones en général, et des PN, en particulier : problème entre vision, programmes et vitesse d'exécution desdits programmes.
- Les répondants, majoritairement des cadres donnent l'air d'être sous informés des mécanismes légaux en cours (projets de loi) visant l'amendement de la Loi sur les Indiens; le seul candidat qui était au courant ne gère aucun programme : problème de communication interne.

La section suivante tentera de comprendre ce que signifient les résultats ainsi obtenus.

VII. - Discussion

Notre analyse, faut-il le rappeler, visait à dresser un portrait des Premières Nations canadiennes, en tant que partie prenante à l'économie du pays, dans une démarche tendant à révéler si cette clientèle ferait le poids devant les entreprises du secteur privé qui pourraient « envahir » leur territoire dans un futur jugé par les analystes, très proche. Le modèle qui nous a conquis dans cette démarche est celui dit « d'impact » développé par Mitchell, Agle et Wood (1997) pour qui, la possession d'un plus grand nombre d'attributs est synonyme de gage d'influence sur les objectifs, décisions et ou actions des entreprises. Le peu d'attributs, inversement, traduit le peu ou le manque d'influence, et donc la difficulté d'attirer / retenir l'attention des décideurs corporatifs. Notre interprétation des résultats se situe dans ce schéma photographique des PN en ce moment –ci, tout en essayant d'envisager leur image dans un futur plus ou moins proche. Parlons d'abord de l'attribut du pouvoir.

7.1-Le pouvoir

De l'avis de la majorité des personnes interviewées, le pouvoir est un attribut que les PN canadiennes ne possèdent pas, parce que ces communautés manquent les mécanismes par lesquels le pouvoir s'acquière et s'exerce tels que la détention des ressources (naturelles, humaines, économiques) dont les entreprises auraient besoin, des moyens légaux en leur faveur et autres. Là-dessus, un des répondants observait que le pouvoir s'acquière par la force des moyens économiques que l'on possède, des ressources que l'on détient – et que l'on peut contrôler - (ressources humaines, naturelles, foncières et bien d'autres). Or, la plupart des réserves autochtones n'ont pas la démographie importante (une bande compte jusqu'à 500 habitants et parfois moins) et ces populations offriraient peu d'attraits aux entreprises puisqu'elles sont (a) peu ou pas scolarisées -nonobstant de légers changements isolés, (b) les terres de ces réserves appartiennent à la Couronne et les PN ne peuvent les exploiter qu'avec l'autorisation explicite du ministre en charge, ainsi que le prévoit la *Loi sur les Indiens*, en son article 93 à savoir, « For minerals, stone, sand, gravel, clay, soil, trees, saplings, shrubs, underbrush, timber, cordwood or hay to be removed from a reserve, under section 93 permission of the Minister or a duly representative must first be obtained. »²² Toute utilisation de ces terres à des fins autres que de subsistance est très limitée (ou à tous les moins contrôlée rigoureusement). Le Bureau du Vérificateur Général a relevé la même situation dans son rapport au Parlement de l'automne dernier. En effet, selon ce rapport, le gouvernement fédéral détient, depuis longtemps, les pouvoirs de transiger sur les matières touchant aux terres et ressources des PN envers qui il

²² White, Jerry P., Paul Maxim and Nicolas Spence (2004). *Permission to Develop: Aboriginal Treaties, Case Law and Regulations*, Toronto, Thompson Educational Publishing Inc, p. 43

remplit un rôle fiduciaire. C'est vrai que ceci n'est pas le fait des seules réserves puisque même en dehors des réserves, un ensemble de lois fédérales et provinciales et municipales règlementent l'occupation et le développement des terres. La particularité des bandes réside en ce qu'en plus des lois provinciales et des règlements municipaux touchant aux réserves (dans la plupart de celles-ci, le chef et le conseil de bande peuvent adopter des règlements administratifs et élaborer des plans communautaires applicables à leurs réserves), «...le gouvernement fédéral conserve (...) le pouvoir et la responsabilité de réglementer l'utilisation des terres de réserve et la protection de l'environnement.»²³ (Notre soulignement). Ce constat trouve son écho dans la recension menée par Hurley, C. Mary (2009). Celle-ci a découvert que la mainmise du gouvernement sur les autochtones (dont les PN) s'étend sur tous les aspects de leur vie depuis fort longtemps. Selon elle,

[le] paragraphe 91(24) de la *Loi constitutionnelle de 1867* attribue au Parlement la compétence législative concernant les « Indiens et les terres réservées pour les Indiens ». En 1876, la première *Loi sur les Indiens* refondue reflétait l'importance que le gouvernement accordait à la gestion des terres des Indiens, à l'appartenance à une Première nation et au gouvernement local, ainsi que l'objectif ultime de l'assimilation. Aujourd'hui, malgré les nombreux changements législatifs qui ont été apportés – notamment en 1951 et en 1985 –, le cadre législatif de 1876 demeure essentiellement le même. La *Loi sur les Indiens* (LI) est toujours le principal texte de loi qui permet au gouvernement fédéral d'exercer sa compétence à l'égard des « Indiens inscrits », et ses dispositions régissent presque tous les aspects de leur vie. Elle définit qui est Indien et régit, entre autres, l'appartenance à la bande ainsi que le gouvernement, la fiscalité, les terres et les ressources des bandes et la gestion de leur argent.²⁴

En plus, la Vérificatrice générale constate que le gouvernement, spécialement le MAINC, qui a la responsabilité d'exécuter les engagements fédéraux constitutionnels en faveur des PN (et autres autochtones), accapare les pouvoirs des Premières nations. D'après son constat, malgré un train de mesures en place inspirées par les PN elles-mêmes et entérinées par le gouvernement (on pense ici aux initiatives comme la *Loi sur la Gestion des Terres et Ressources des Premières Nations*, la *Loi sur le Développement Industriel et Commercial des Premières Nations*, le Régime de Gestion des Terres des Premières Nations), l'implication du gouvernement est énorme. Pourtant, cette exécution des engagements est empreinte d'une lenteur déconcertante. En effet, «[les] Premières nations s'inquiètent (...) de la lourdeur et de la lenteur des régimes qui appuient la gestion des terres, instaurés en vertu de la *Loi sur les Indiens*. En fait, les Premières nations sont régies par environ 35 articles de la *Loi sur les Indiens* relatifs aux terres, dont environ 25 dispositions prévoient la participation du ministre ou du gouverneur en conseil pour la prise de décisions relatives à la gestion des ressources ou des terres de réserve. ... Les Premières nations et les

²³ Bureau de la Vérificatrice générale du Canada (2009). Rapport d'automne, chapitre 6, p. 12

²⁴ Hurley, C. Mary (2009). *La Loi sur les Indiens*, PRB 09-12F, Ottawa, Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement, novembre.

agents d'AINC ont déclaré que les dispositions sur la gestion des terres dans la *Loi sur les Indiens* créent des obstacles au développement économique dans les réserves à cause du temps nécessaire à la prise de décisions»²⁵.

En plus, le rapport a décrié les situations liées au contrôle des ressources, à l'impossibilité de se servir des terres de réserve comme garantie, au régime de réglementation désuet.²⁶ En ce qui concerne particulièrement la gestion des ressources issues de ces terres, on peut mentionner le fait que la perception et la gestion des royalties payées par les pétrolières exploitant les installations d'hydrocarbures basées sur les territoires des PN en Alberta (et ailleurs) sont entre les mains du Bureau de Pétrole et Gaz Canada dont le principal gestionnaire est cadre du ministère des Affaires indiennes et du Nord Canada (et non un membre des collectivités bénéficiaires). Dans la même veine, un répondant observait que la quasi majorité des gestionnaires et cadres en charge des questions autochtones ne sont pas issus de ces communautés, c'est-à-dire, des gens qui ne sont pas touchés, de près par la réalité du problème des gens qu'ils servent.

Il est certes attesté que certaines communautés des Premières Nations telles que les Osoyoos (bande 596) et les Squamish (bande 555) en Colombie Britannique, Kitigan Zibi Anishinabeg (bande 73) au Québec sont très puissantes, en raison justement d'une bonne gouvernance instituée sur leurs réserves, de l'éducation de leurs membres, et conséquemment, le développement économique qui s'en est suivi. Quelques autres existent aussi, mais, selon nos répondants, la situation de l'ensemble est peu reluisante. Un d'eux pense que sur l'ensemble de 600 à 650 réserves existantes, leurs terres sont pauvres en ressources naturelles ; elles ont un faible potentiel minier et des terrains peu ou non destinés au développement économique. Y avoir des économies viables est irréaliste.

C'est autant dire que la plupart des PN ne disposent pas des ressources dont pourraient dépendre des investisseurs potentiels au point de les utiliser comme arguments de négociations. Ceci est préoccupant car, pour des gouvernements à idéologie néolibérale comme le Canada, dans plusieurs questions touchant les discussions entre les populations (autochtones) et les entreprises, la tendance serait de protéger les entreprises (créatrices de richesses) plutôt que le peuple²⁷. On peut craindre que les entreprises ne tiennent pas à leurs engagements (s'il y en a) ou tout simplement ignorent les revendications des populations, quelque chose qui est monnaie courante, à en croire Duhaime et al dans l'extrait suivant :

²⁵ Idem, pp. 13-14.

²⁶ Bureau de la Vérificatrice générale du Canada (2009). Rapport d'Automne, p. 13.

²⁷ Duhaime, Gerard, Nick Bernard and Andrée Caron. Forthcoming. "Mining on Aboriginal Lands." In Beaven, Newhouse & Voyageur (eds.) *Hidden in Plain Sight: Contributions of Aboriginal Peoples to Canadian Identity and Culture Volume II*. Toronto, University of Toronto Press.

In this landscape, who oversees corporate practices? The agreements entered into may have no effect, if appropriate means of oversight are not implemented. In 1997 for instance, a typical year in the profitable business of mining, Nanisivik Mine employed approximately 190 persons, 18% of whom were Inuit (out of a population of 350 in the entire community of Nanisivik. Yet when the mine opened in 1976, the owners had promised that 30% of the work force would be Inuit. The situation is nearly identical at the Katiniq mine; only 15 to 18% of the workforce was Inuit, although the agreement specified that a minimum of 20% of the total workforce should come from Inuit communities. In 2008, no more than 8% of the employees were Inuit.²⁸

Les populations autochtones du Canada comme d'ailleurs (Australie, États-Unis, Amérique Latine) bénéficient de plus en plus de l'attention médiatique et donc de l'opinion publique, certes, ce qui représente un bon pouvoir symbolique. Mais ce pouvoir est-il suffisant pour leur permettre d'agir significativement sur les décisions des entreprises, le cas échéant? C'est une question. D'autre part, force est de reconnaître qu'il y a de plus en plus sur terrain, des groupes associatifs qui se forment parmi les communautés autochtones (citons l'Assemblée des Premières Nations, Association des agents financiers autochtones du Canada, Association du Barreau Autochtone, Conseil Canadien pour le Commerce autochtone, etc.) qui constituent de vrais leviers de pouvoir et de pression, tant vis-à-vis des gouvernements nationaux que des entreprises. Mais ce qui est limité est leur nombre et la représentativité des diverses communautés, tant elles sont nombreuses et diffèrent les unes des autres, avec des intérêts tout aussi divergents.

C'est également louable l'effort du gouvernement qui essaie de transférer le pouvoir de gestion des terres des PN, leurs ressources et l'environnement à ces dernières, en mettant en œuvre des programmes de formation en gestion. En effet, les initiatives comme LDCIPN (*Loi sur le développement commercial et industriel des Premières Nations*), LGTPN (*Loi sur la gestion des terres des Premières Nations*), LGPGRPN (*Loi sur la gestion du pétrole et du gaz et des ressources des Premières Nations*) et l'AGU (Aide à la gestion des urgences) semblent démontrer de la détermination du gouvernement à rendre les PN premiers responsables de leurs terres et de leur développement, ce qui leur assurerait le pouvoir dont ils ont besoin. Là où le bat blesse est sur le plan de la vigueur des programmes, du volume de l'effort et de la stratégie de mise en œuvre des mesures prises. Lorsqu'interrogés là-dessus, bon nombre de nos répondants ont jugé que ces efforts sont timides et ils n'envisagent pas des répercussions collectives dans un avenir proche tel que le prévoient les plans stratégiques du ministère.

En un mot, nous constatons comme bien d'autres chercheurs avant nous que les PN canadiennes sont sans (vrai) pouvoir (représentons cela par le signe convenu – ou le chiffre 0), un attribut qui est entre les mains d'un autre acteur, le gouvernement fédéral dont elles dépendent. De ce fait, bien que du point de vue social une entreprise quelconque les verrait comme des parties prenantes primaires, du fait qu'elles transigeraient (en tant que clients, fournisseurs, employés, débiteurs) avec une telle entreprise, les PN

²⁸ Ibidem.

canadiennes auraient du mal à impacter de manière significative et sérieuse les objectifs, décisions et actions de ladite entreprise (privée). Elles pourraient longtemps demeurer dans la même situation de marginalisées et pourraient longtemps continuer à dépendre du gouvernement.

7.2-La légitimité

La légitimité est le levain du pouvoir, en ce qu'elle lui confère la justification et donc l'autorité. À la lumière des résultats sous nos yeux, les Premières Nations canadiennes, en tant que personnes vivant dans les réserves sur ce territoire bien avant la formation de l'actuel Canada, devraient jouir de la reconnaissance qu'ils sont, de droit et de fait, les premiers habitants de ces terres (d'où d'ailleurs l'appellation « Premières Nations ») et qu'elles seraient les propriétaires de jure des territoires sur lesquels elles vivent. Pourtant, les résultats semblent pointer dans une direction différente. Comme on l'a vu plus haut, premièrement, à l'instar de la littérature compulsée à la section 4.2, les données recueillies démontrent, en majorité, que les PN n'ont de prérogative qu'à un degré minimal (+/- ou 0.5). L'unanimité entre les personnes interviewées et tous les rapports parcourus (dont la plupart sont des recherches indépendantes) établissent l'inexistence de la légitimité juridique des PN puisque le Gouvernement du Canada la leur avait retirée depuis la promulgation de la Loi constitutionnelle en 1867 et la Loi sur les Indiens (1985) au motif qu'il voulait protéger les intérêts (surtout fonciers) de ces peuples contre des abus multiples perpétrés par les nouveaux arrivants. Paradoxalement, au fil des années, même longtemps après que le pays se soit constitué et que la Charte fut promulguée, les restrictions à la propriété foncière des PN n'ont jamais été autrement levées au sens de leur rendre ce droit naturel. Ainsi, en termes de prérogative, les PN jouissent plus de reconnaissance de fait consécutif à leur occupation des territoires sur lesquels elles vivent, que de droit juridique.

En d'autres termes, si les Premières Nations devaient revendiquer quoique ce soit auprès des entreprises opérant sur leur sol, elles n'auraient que cette reconnaissance de facto à faire valoir, puisque dans les transactions d'affaires, où aspects légaux et juridiques prévalent, les entreprises se tourneraient plutôt vers la Couronne, le vrai propriétaire des terres des PN (au lieu de s'attarder sur des acteurs qui n'ont pas de prérogative). L'attention que les managers des entreprises accorderaient aux PN en guise de légitimité tiendraient plus de leur bon vouloir que d'une reconnaissance de la légitimité des droits établis. Ceci fut le cas avec Exxon Valdez à Fort Williams où le gouvernement fédéral dut intervenir pour obtenir de cette firme l'engagement d'assumer ses obligations consécutives aux dégâts environnementaux qu'elle avait causés.²⁹

²⁹ Mitchell et al, 1997, op cit, p.

Ce qui frappe sur cet aspect est la convergence des avis des observateurs tant externes qu'internes sur l'absence de la légitimité des PN. La majorité de nos informateurs qui sont (rappelons-le) des cadres du ministère chargés des questions autochtones - ceux-là mêmes qui élaborent, mettent en œuvre et suivent des programmes en faveur des PN et qui savent mieux que quiconque les retombées des politiques qui guident leur action - pensent la même chose! Le seul son discordant entre nos deux d'information se profile au niveau de la description des prérogatives des PN. Les personnes interviewées dressent un portrait différent d'abord des uns des autres, puis des avis retrouvés dans les rapports de recherches ; ce qui démontre que la condition autochtone est diversement perçue par ceux censés l'améliorer et par ceux qui observent de l'extérieur. Pour preuve, alors que les textes existants attestent de la jouissance, par les PN d'une légitimité constitutionnelle (donc légale), nos informateurs font un constat contraire, ce qui diverge des textes au vu de la réalité sur terrain. Cette attitude voudrait surtout dire que malgré leur existence, certains prescrits de la loi ne sont pas connus ou sont peut-être ignorés, à l'instar de ce qui se passait avant la proclamation de la Charte de 1982 ; pendant cette période, les nouveaux immigrants chasseurs de terres, ignoraient superbement la Constitution pour extorquer des espaces et abuser des autochtones comme si la loi n'avait jamais existé. L'histoire est riche à ce sujet.

Du point de vue légal, la reconnaissance des droits fonciers des autochtones et leurs ressources remonte à 1763 (même si ce droit a été bafoué). En effet, la Proclamation de 1763 « effectively consolidated Great Britain's rule over North America, while recognizing the right of Aboriginal People to occupy their traditional lands ».³⁰ Cet édit royal servait à légitimer les droits des Premières Nations, mais accorda le monopole transactionnel sur toutes les terres autochtones entre les mains de la Couronne. Mais concrètement, cette loi ne suffisait pas à freiner les violations et extortions foncières, car, « [until] the Charter came into effect, the Royal Proclamation merely had the force of any other federal Act, and as such the rights and guarantees contained within it could be limited, altered or overridden by any subsequent federal legislation »³¹. Asch, Michael, (1997 : ix) situe les premiers efforts de reconnaissance des gouvernements aux droits de propriété des autochtones en 1973 à l'affaire Calder contre la Couronne. La sentence de cette affaire a replacé les relations Canadiens – Premières Nations puisque cette affaire « ...led governments to move from a position where Aboriginal rights were deemed not to exist to a place where both Aboriginal and treaty rights were recognized and affirmed in the 1982 Canadian Constitution Act »³². En 1982, ce droit fut réaffirmé dans la Charte constitutionnelle des droits et libertés en son article 35, alinéas (1, 2 et 3), et plus tard, (en 1985), par la *Loi sur les Indiens*, spécialement à l'article 88. Cependant, pendant toute cette période, pour toute

³⁰ White, Jerry P., Paul Maxim and Nicolas Spence (2004). *Permission to Develop: Aboriginal Treaties, Case Law and Regulations*, Toronto: Thompson Educational Publishing Inc, p. 22.

³¹ Ibidem, p. 22

³² Asch, Michael (1997). (Ed.) *Aboriginal and Treaty Rights in Canada: Essays on Law, Equality, and Respect for Differences*, Vancouver, University of British Columbia Press.

question relative à la terre et à ses ressources, le peuple autochtone n'avait aucun pouvoir transactionnel, lequel était concentré entre les mains du gouvernement fédéral.

En dépit de ces textes légaux explicites, la question des droits de propriété des Premières Nations est devenue plus complexe, donnant lieu à plus de confusion. Ceci fait dire à White, Jerry P. et al (2004 :27) que « [although] many cases have dealt with clarification of treaty rights in recent times, with each decision the developing body of law has become increasingly complex on one hand and increasingly vague on the other. Accordingly there is much ambiguity surrounding the nature and scope of Aboriginal treaty rights... ».³³ Cette ambiguïté a souvent été aux dépens des Premières Nations. En effet, des études démontrent qu'à cause de cette confusion et surtout du déséquilibre des forces, les autochtones ont pour longtemps souffert de la perte de leurs droits fonciers au profit du gouvernement fédéral. La Commission Royale sur les Peuples Autochtones, 1994, reconnaissait cette situation lorsqu'elle affirmait que l' « extinguishment policy during the era of the numbered treaties was designed to clear Aboriginal title for the sake of non-Aboriginal entitlement and Aboriginal assimilation. In combination, these purposes do not merely ignore the interests served by Aboriginal title, they negate them... »³⁴. L'ambiguïté serait certainement la cause des divergences de vues qui transparaissent des perceptions de différents interlocuteurs.

Quoiqu'il en soit, il y a tout de même, à ce jour, des signes encourageants, en ceci qu'une majorité des personnes reconnaissent une certaine validité des droits des PN et une légalité de fait, ce qui indique une tendance au changement d'opinions par rapport aux constats faits par des études antérieures citées ci haut. Il nous semble que l'attribut de légitimité soit passé de zéro à quelque chose d'à peu près, c'est-à-dire, une étape transitoire entre l'inexistant et l'existant. L'un des répondants justifie la légitimité des PN par le fait que celles-ci sont des propriétaires fonciers (sic !) (ressource terre) et fournisseurs de la main-d'œuvre (ressources humaines) aux entreprises, même si elle a reconnu que cette légitimité est entachée par la qualité de ces deux ressources non activées présentement : terres pauvres ou non mises en valeur; absence d'une infrastructure pouvant faciliter la mise en valeur du sol; main-d'œuvre inexperte parce que peu ou pas scolarisée. Ces ressources ne peuvent pas représenter une valeur concurrentielle face aux exigences des entreprises.

Au demeurant, il importe de traiter la question de la légitimité au cas par cas, puisque la situation des PN diffère d'une communauté à l'autre. Les principaux facteurs différentiels, sont, à en croire nos informateurs, l'habitat et la configuration économique (sa proximité ou son éloignement des centres urbains importants –

³³ White, Jerry P. et al op cit p. 27

³⁴ Ibidem, p. 9

les bandes au centre ou près des centres urbains s'en tirent mieux que celles éloignées), la démographie, la pugnacité des leaders communautaires à embrasser le changement (certaines communautés sont plus ouvertes et plus combatives pour faire entendre leur voix que d'autres), le niveau de richesses et le potentiel économique, la qualité de la gouvernance communautaire et le taux de scolarité.

Prise de façon globale, la légitimité des Premières nations était, par le passé, attestée au niveau théorique, car juridiquement parlant, ce droit avait été transféré au gouvernement fédéral qui continuait d'agir comme leur fiduciaire selon l'article 89 de la *Loi sur les Indiens*. Il apparaît ainsi que les peuples autochtones, dépossédés des ressources et des pouvoirs, étaient des 'acteurs' passifs, avec une légitimité de fait mais malgré tout ignorée. Leur situation pouvait par moment empirer pour devenir urgente, mais cela avait peu d'impact, puisque quelqu'un d'autre, en l'occurrence, le gouvernement, les représentait à sa façon. De ce point de vue, ils étaient tout au plus des parties prenantes discrètes, car sans vraie légitimité, et sans influence même pour défendre leurs intérêts de base. Macklem, Patrick (1997) décrit les restrictions auxquelles les autochtones de la province d'Ontario étaient soumis sur ce qui est vu comme des besoins existentiels essentiels, et qui n'auraient donc fait l'objet d'aucune négociation.³⁵ C'est ce statu quo que révèle, aujourd'hui encore, cette recherche ; il y a peu ou presque pas de changement sur ce front.

Certes, depuis un certain temps ont démarré des programmes visant le développement économique et l'auto gestion des PN, mais les obstacles importants que pose la Loi sur les Indiens demeurent, ce dont le gouvernement en est, conscient selon le rapport du Vérificateur général du Canada de novembre 2009. En gros, il semble que les PN jouissent - dans une certaine mesure - d'une légitimité réduite (+/- ou 0.5) lorsqu'il s'agit des terres et ressources leurs réserves ; une légitimité minimale qui entrave leur marge de manœuvre, mais elle semble suivre un processus qui s'améliore.

7.3-L'urgence

L'urgence, nous l'avons déjà dit, est l'attribut qui se caractérise par des attentes d'une ou de plusieurs parties, et lorsque ces besoins exigent une attention immédiate de la part des décideurs d'une organisation. Les conditions qui entourent l'urgence peuvent varier dans le temps, l'espace, d'une communauté à une autre. Lors de nos entrevues, tous les répondants se sont accordés pour dire que la situation des populations des Premières Nations au sud du 60^{ème} au Canada est préoccupante à bien d'égards et mérite des réponses immédiates de la part des partenaires, le gouvernement du Canada en premier. En outre, une analyse environnementale conduite par une équipe du ministère des Affaires indiennes et du Nord Canada

³⁵ Ibidem, p. 109.

révélaient que la vie dans les réserves réclamait une attention urgente de la part du gouvernement. Par exemple, analysant la démographie, cette analyse fait ressortir une explosion démographique dans les réserves alors que les infrastructures sociales et économiques devant permettre de prendre en cet excédent démographique ne suivaient pas le même rythme.

D'autre part, toutes les recherches convergent sur la dégradation environnementale sur les territoires autochtones, tant des Premières Nations qu'Inuits. Ainsi, le rapport de la Vérificatrice générale du Canada d'automne 2009 concluait sans embages que « *[c'est] ... dire que les habitants des réserves sont beaucoup moins bien protégés contre les menaces environnementales que les autres Canadiens... (Car), en dépit du règlement d'application de la Loi sur les Indiens, la plupart des dépotoirs d'ordures dans les réserves sont exploités sans permis ni surveillance de la part d'AINC, qui n'applique pas non plus la réglementation en vigueur. Il en va de même des installations de traitement et d'élimination des eaux usées. Les fosses septiques, les rejets d'eaux usées et les déchets dangereux font partie des menaces pour l'environnement qui ne sont pas réglementées dans les réserves, mais qui sont rigoureusement contrôlées hors des réserves.* »³⁶ Bref, les besoins actuels des PN sont des attentes urgentes et devraient constituer un motif d'action de leur part pour agir sur les entreprises opérant ou qui pourraient opérer sur leurs territoires.

Pour clore cette discussion, nous constatons que les PN ont deux attributs sur trois, notamment, la légitimité et l'urgence, ce qui les catégorise comme partie prenante « 'expectant' et dépendante » dont l'équation se présente de cette manière : **degré d'impact = f {2attributs} = 2.**

'Expectant' parce que réunissant deux attributs qui font d'elles un acteur important potentiellement influent; mais en même temps dépendante en raison du poids de ces attributs, à savoir la légitimité et l'urgence qui ne signifient pas nécessairement gage d'influence. Mitchell et al (1997) trouvent qu'une partie prenante dépendante a besoin du concours d'une autre partie ou des membres de la firme pour acquérir le pouvoir nécessaire à l'avancement de leur cause. Les PN continuent à ce jour à compter sur le gouvernement comme fiduciaire ou protecteur / défenseur de leurs droits. Certes, les choses changent puisque les Conseils de Bande de plus en plus se démarquent du gouvernement dans un élan d'auto - gestion, mais minorisés tant par la faible démographie que l'absence des avantages concurrentiels dont les entreprises ont besoin (main-d'œuvre spécialisée, ressources naturelles de qualité, visibilité dans l'opinion publique, bonne stabilité sociale et bonne gouvernance), leur légitimité et l'urgence de leurs besoins ne sont pas efficaces pour jouer sur les décisions des compagnies.

³⁶ Bureau de la Vérificatrice générale du Canada (2009). Rapport d'automne.

La difficulté avec une partie prenante dépendante est cet apport qu'elle doit attendre d'une tierce partie pour jouer de son influence ou, pour entrer dans le cercle définitif qui lui attire plus d'attention, puisque cette tierce contribution peut être de nature contraignante ou simplement volontariste. Cette attitude est plus contre-productive puisque le concours attendu peut ne pas arriver. En ce qui concerne particulièrement le tableau que nous avons envisagé au début mettant de l'avant les PN et les entreprises du secteur privé, il y aurait crainte que cette contribution ne soit attendue que du gouvernement fédéral, lequel Duhaime et Cie taxaient de néolibéral et donc partenaire des entreprises (parce que génératrices des richesses). Dans de telles circonstances, la seule manière pour les PN de jouer un rôle efficace est de prendre conscience de leur prérogative et de la pression de leurs besoins qu'il faut brandir. Or éveil de conscience ici rime avec la formation, le développement des compétences et des capacités. Elle suggère une réelle disposition de combative face aux forces du statu quo. A ce niveau, les choses sont moins claires. Nos répondants pensent les PN manquent de vision, de combativité et s'enferment dans leur méfiance vis-à-vis du gouvernement, et refusent les possibilités offertes. Ceci ne peut qu'entretenir et renforcer leur vulnérabilité dans les négociations éventuelles.

VIII.- Conclusion et Recommandations

Le présent document a tenté de rendre compte de notre stage au sein du ministère des Affaires indiennes et du Nord Canada (MAINC), plus particulièrement, au sein du secteur des Terres et développement économique. En conformité avec les exigences académiques, il nous a fallu compléter deux activités qui répondaient, l'une aux attentes de l'organisation, et l'autre, à celles de notre programme académique. C'est ainsi qu'à côté du mandat qui requérait de produire des rapports d'étape pour le secteur, nous devions mener une étude qui s'inscrivait dans le schéma du management international. Mais en bout de ligne, les deux aspects se rejoignent car l'aspect international nous a permis de nous faire une opinion critique sur les plans et priorités du MAINC, spécialement de TDE. Tout naturellement, deux cadres conceptuels ont été nécessaires pour réaliser ce rapport, notamment, la gestion axée sur les résultats (aspect de management public) et la théorie des parties prenantes touchant l'aspect international.

La gestion axée sur les résultats nous a permis de constater à quel point le MAINC, en général et le secteur des TDE, en particulier, ont fait leur, cette approche de gestion centrée sur les contribuables et les résultats. Nous avons en effet noté que la DPSP qui nous avait employé se conformait à la SGRR, laquelle est adaptée à l'interne par un outil plus personnalisé, le Cadre de résultats de la Direction des priorités et la planification stratégique. À part l'AAP et le RPP dont la hiérarchisation des activités semble différente du modèle logique, l'ensemble des activités de planification et de la production des rapports s'alignent parfaitement à la SGRR, ce qui devrait faire du MAINC, un des ministères où la GAR est mieux implantée.

Quant à la deuxième partie de notre mandat, nous avons mené une étude auprès de quelques cadres du MAINC pour nous permettre de dresser le portrait des PN en termes de partie prenante. Bien que notre intention initiale avait inclus les membres des PN et des cadres des entreprises privées internationales dans l'échantillon, nous n'avons pu parler qu'aux fonctionnaires du MAINC, certainement parce que la proximité les rendait plus accessibles à notre demande que les autres. Notre étude avait donc pour but de définir les caractéristiques des Premières Nations canadiennes, prises comme partie prenante au développement économique, notamment par l'interaction avec le secteur privé. Notre motivation dérivait des changements intervenus dans les rapports d'affaires à travers le monde, et l'attrait que pourraient constituer les terres et ressources naturelles des autochtones canadiens (dont les Premières Nations), ceux-ci pourraient être amenés à jouer un rôle important dans l'économie canadienne, si on leur en donne les outils. De ce point de vue, nous nous sommes interrogés sur le type de partie prenante que seraient les Premières Nations (PN), Inuits et Métis, dans les rapports d'affaires sur leurs terres.

A partir de la théorie des parties prenantes, nous avons posé que si l'on conférait aux Premières Nations un réel pouvoir fondé sur leur légitimité, en situation d'urgence, elles seraient en mesure d'impacter significativement et positivement les entreprises privées et ou étrangères qui s'installeraient sur leurs réserves; elles pourraient faire valoir leurs attentes auprès de telles entreprises et elles joueraient le rôle qu'on attend d'elles dans l'économie nationale. Sinon, elles pourraient demeurer attentistes et les intérêts des partenaires qui prévaudraient.

Pour réaliser cette analyse, nous avons emprunté le modèle dynamique d'impact de Mitchell, Agle et Wood (1997) selon lequel une partie prenante doit posséder un minimum de deux attributs sur trois pour prétendre attirer l'attention des exécutifs corporatifs, et avoir le maximum de ces attributs pour être plus puissante. Étant donné que ces attributs sont sur une échelle dynamique, les parties prenantes peuvent les acquérir ou les perdre à un moment ou un autre dans la durée; c'est pourquoi, nous avons, d'un côté, compulsé la littérature pour établir le tableau des attributs des PN avant 1996 et de l'autre, mené des entrevues pour voir ce que nos répondants penseraient des PN actuellement; il serait ainsi aisé de comparer les deux situations.

Dans les deux cas, notre constat est celui d'un quasi statu quo parce qu'avant 1996 ou après cette année, le même tableau semble persister : les PN n'ont pas suffisamment de légitimité ni de pouvoir pour mieux s'exprimer devant des partenaires corporatifs. Leurs droits et pouvoirs sont détenus par le gouvernement fédéral dont l'attitude n'indique pas un empressement à quitter sa position fiduciaire, et qui aussi, piétine dans le dossier environnemental (sables bitumeux) sous la pression des opérateurs pétroliers. Les PN sont, à ce stade-ci, une partie prenante sans levier d'influence et donc, globalement parlant, leur impact auprès des entreprises serait minimal ou nul. A l'état actuel des choses, la présence d'une autre partie prenante dans le décor socioéconomique canadienne, particulièrement dans ou à proximité des réserves ne constitue pas une influence significative qui augmenterait l'avantage comparatif du Canada, par les Premières nations. Quelques-unes de ces bandes ont ajouté de la valeur économique au pays sur le plan de la concurrence mondiale certes (les Osoyoos, les Squamish que l'on a d'ailleurs exhibé lors des dernières olympiades), mais dans l'ensemble, on ne pourrait pas soutenir le même optimisme.

Par contre, nous avons noté un léger changement; par des initiatives comme la *Loi sur la gestion des terres et des ressources de PN*, les PN sont en voie d'acquérir plus de légitimité et éventuellement plus de pouvoir; dans un avenir certainement long, elles finiront tout de même par s'approprier la gestion de leurs

affaires et pourraient transiger comme de vrais partenaires avec qui elles voudront. La difficulté avec ces programmes est que sa « réussite » se limite à quelques bandes qui ont su s'organiser pour faire passer leur message. Apparemment, leur emplacement par rapport aux centres urbains importants a joué en leur faveur. Or, on devrait regarder la situation de l'ensemble des PN et non se suffire de petites réussites par petits groupes.

De ce qui précède et prenant en compte d'une part, les intentions exprimées du gouvernement à travers différents régimes, et d'autre part, les avis recueillis dans la littérature et auprès des répondants, nous pensons être en mesure de formuler les recommandations suivantes :

6.1- En ce qui concerne **la gestion axée par résultats**

- ❖ Structurer explicitement et clairement les activités dans l'AAP, le RPP et tout autre document connexe en conformité au modèle logique interne, lequel semble bâti sur une hiérarchie qui va de la base vers le sommet (le résultat final /stratégique). On pourrait à ce propos adopter la numérotation comme dans le CMR à cause de sa clarté.
- ❖ Rendre les documents comme le CMR disponibles à toutes les parties impliquées dans la production des rapports pour attendre une harmonie rapide de ces documents. Nous pensons ici à la difficulté que certaines directions semblent éprouver à définir les indicateurs alors que ceux-ci sont disponibles dans le CMR et ne demanderaient que d'être utilisés.
- ❖ Respecter le principe de base selon lequel un rapport reflète les activités réalisées. On devrait éviter de modifier les éléments du rapport par convenance (par exemple, modifier les indicateurs / cibles au moment de rédiger le rapport). Tout changement qui s'imposerait devrait attendre d'être mentionné dans le RPP, ou du moins, dans le sommaire exécutif pour considération au trimestre suivant.
- ❖ La description des risques / défis semble consommer du temps de la part des bureaux de directions chargés de produire les rapports. Des ateliers de formation à leur intention sont de plus en plus ressentis comme impérieux

6.2- Du côté des **parties prenantes**, il ressort de notre observation la nécessité:

- ❖ Accélérer les réformes des textes législatifs et légaux afin de conférer aux autochtones en général, et aux PN en particulier, la légitimité et le pouvoir nécessaires pour transiger en partenaires avec les corporations; ceci si l'on veut réellement faire développer les communautés des PN et donc obtenir leur implication dans l'économie nationale. Puisque le gouvernement en général, et le MAINC en particulier ont une vision claire et un outil managérial efficace qu'est la

- GAR, il conviendrait d'appuyer sans atermoiement sur le levier des réformes statutaires et légales afin d'espérer atteindre, dans les délais raisonnables, les résultats ultimes escomptés.
- ❖ Donner priorité aux programmes sociaux (comme l'éducation et la santé) pour améliorer la qualité de vie des membres des communautés des PN, tout en permettant le développement des capacités et compétences nécessaires à la création des richesses. Par cette mesure, la population autochtone et donc des PN deviendrait un avantage concurrentiel en soi qui prendrait les emplois et participerait à l'innovation.
 - ❖ Accélérer l'intégration et la coordination des activités de mise en œuvre de différents programmes; de la sorte, ceux chargés d'exécuter de tels programmes partageraient la même vision, ce qui renforcerait la cohérence des actions et leur efficacité. Cette action devrait s'accompagner d'une affectation judicieuse des ressources humaines en suivant les recommandations du Profile des risques corporatifs 2009. Dans la même veine, la stratégie des analystes chargés de résultats stratégiques est excellente; elle devrait être renforcée et le mandat de ces analystes élargi aux prestations des séances d'apprentissage pour les unités opérationnelles.
 - ❖ Faire en sorte que plusieurs membres des PN soient chargés des responsabilités de gestion des programmes qui leur sont destinés au niveau du MAINC; ils auraient l'avantage d'appréhender plus vite la réalité autochtone et leur apporterait une adhésion plus ou moins facile de la part de leurs pairs.
 - ❖ Au vu de la diversité du portrait des PN et de l'impact des facteurs comme l'éloignement / le rapprochement aux centres urbains, il est important d'adapter les mesures proportionnellement aux réalités individuelles de sorte que plus de soutien social soit accordé aux communautés éloignées et plus d'assistance aux capacités de gestion à celles qui ont déjà un accès facile à la formation de base.
 - ❖ Les PN mènent souvent des négociations selon leur tradition, parfois mettant plus de temps que nécessaire pour conclure une entente, en dépit des contraintes du marché. Cela se voit par la précaution que le gouvernement fédéral affiche par la publication d'un guide de négociations avec les PN, à l'intention des investisseurs. Il serait judicieux de développer des outils de ce genre visant les PN, comme exercice d'habilitation.
 - ❖ Puisque les initiatives existent et que les quelques réserves qui les ont saisies semblent s'en sortir, toutes les PN devraient suivre le pas de leurs sœurs pionnières pour développer les capacités de gestion des terres et des ressources, ainsi que de gouvernance. Les chefs de bande devraient utiliser leur pouvoir auprès de leurs membres pour les sensibiliser à persévérer dans la formation scolaire, gage de leur développement collectif. Leur refus et ou méfiance à l'égard des dirigeants du gouvernement peut servir de prétexte pour le prolongement du statu quo.

Comme nous le disions plus haut, ceux et celles qui nous l'iront auront vite noté que malgré la richesse de la littérature consultée et la pertinence de nos conclusions, celles-ci ne reflètent qu'une opinion de seules personnes interviewées, toutes fonctionnaires du MAINC. La participation envisagée des membres des communautés des Premières nations et des cadres des entreprises privées auraient certainement été d'un poids important dans l'appréciation des faits. A ce titre, notre analyse limitée par le temps et l'espace constitue une petite fenêtre sur une recherche plus poussée. Cependant, ces difficultés ne mettent pas en cause la probité intellectuelle et l'intégrité des personnes rencontrées, encore moins les faits avancés.

En peu de mots comme en mille, notre constat est que le MAINC a la politique de gestion appropriée ; il a bien implanté et personnalisé la GAR, outil de management stratégique de choix (malgré quelques écueils dans son exécution par le personnel opérationnel). Par contre, malgré l'optimisme que suscite ses nouvelles initiatives gouvernementales en faveur des Premières Nations (telles la *Loi sur la gestion des terres des Premières nations*, la *Loi sur la gestion du pétrole, du gaz et des fonds des PN*, etc.), le statu quo qui persiste sur le plan légal et juridique, la méfiance et la timidité d'adhésion des PN risqueraient de freiner, pendant longtemps encore, la réelle habilitation des PN, leur envol comme joueurs - clé dans l'économie nationale, aux dépens d'Avantage Canada ; à moins d'accélérer les réformes réglementaires, de pousser l'harmonisation des programmes, diversifier les pôles d'intervention en rapport à la situation particulière de différentes populations et assainir, une fois pour toutes, l'environnement des PN.

Bibliographie

I- Les Ouvrages

- 1.1- Asch, Michael (1997) (ed.), *Aboriginal and Treaty Rights in Canada: Essays on Law, Equality, and Respect for Difference*, Vancouver, University of British Columbia Press, 285p.
- 1.2- Chamberlin, Edward J. (1997) "Culture and Anarchy in Indian Country" in Michael Asch (Ed.), *Aboriginal and Treaty Rights in Canada: Essays on Law, Equality and Respect for Difference*, Vancouver, University of British Columbia Press, pp 3-37.
- 1.3- Freeman, R.E., 1984, *Strategic management: A Stakeholder approach*, Boston, Boston Pitman, 276p.
- 1.4- Macklem, Patrick (1997) "The Impact of Treaty 9 on Natural Resources Development in Northern Ontario" in Michael Asch (ed.), *Aboriginal and Treaty Rights in Canada: Essays on Law, Equality and Respect for Difference*, Vancouver, University of British Columbia Press, pp 97 - 134.
- 1.5- White, Jerry P., Paul Maxim and Nicolas Spence (2004) *Permission to Develop: Aboriginal Treaties, Case Law and Regulations*, Toronto, Thompson Educational Publishing Inc, 304p.
- 1.6- Gossy, Gregor (2008) *A Stakeholder Rationale for Risk Management Implications for Corporate Finance Decisions*, Frankfurt, Betriebswirtschaftlicher Verlag Dr. Th. Gabler, pp
- 1.7- Post James E., Preston Lee E. and Sybille Sauter-Sachs (2002) *Redefining the Corporation: Stakeholder Management and Organizational Wealth*, Stanford University Press, [en ligne] http://library.books24x7.com/book/id_7350/viewer.asp?bookid=7350&chunkid=0351539378.

II- Articles

- 2.1 Duhaime, Gerard, Nick Bernard et Andrée Caron (2009) Forthcoming: "Mining on Aboriginal Lands." In Beaven, Newhouse & Voyageur (eds.) *Hidden in Plain Sight: Contributions of Aboriginal Peoples to Canadian Identity and Culture Volume II*. Toronto, University of Toronto Press.
- 2.2- Rowley, Timothy J. (1997) "Moving Beyond Dyadic Ties: a Network Theory of Stakeholder Influences" in *Academy of management Review*, Toronto, vol. 22 (4), pp. 887 – 910.
- 2.3- Donaldson, Thomas and Lee E. Preston (1995) "The Stakeholder theory of the Corporation: Concepts, Evidence and Implications", *Academy of Management Review*, Vol. 20 (1), pp. 65 – 91.
- 2.4- Mitchell, K. Ronald, Bradley R. Agle and Donna J. Wood (1997) «Toward a Theory of Stakeholder Identification and Salience: Defining the Principle of Who and What Really Counts» in *Academy of Management Review*, Vol. 22 (4) pp. 853 – 886.
- 2.5- Soo Jung Moon (2009) "The Salience of Stakeholders and their Attributes in Public Relations and Business News, *Journal of Mass Media Ethics*, Vol. 24 (1), pp. 59 – 75.
- 2.6- Magness, Vanessa (2008), «Who are the Stakeholders Now? An Empirical Examination of the Mitchell, Agle, and Wood Theory of Stakeholder Salience», *Journal of Business Ethics*, 83, pp. 177 – 192.
- 2.7- Fassin, Yves (2009) « The Stakeholder Model Refined » dans *Journal of Business Ethics* 84, pp.113 – 135, Spring.
- 2.8- Pratt, Alan (1995) "The Numbered Treaties and Extinguishment: A Legal Analysis - a Discussion Paper for the Royal Commission on Aboriginal People", Ottawa, May.
- 2.9- Hurley, Mary C. *La Loi sur les Indiens*, PDF (160 Ko, 17 pages) PRB 09-12F, Ottawa, Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement, novembre 2009

III- Sites Internet

- 3.1- http://hronline/lrng/ornt/crse/wplc/hstry_f.html
- 3.2- http://www.tresor.gouv.qc.ca/fileadmin/PDF/publications/guide_gest-axee-resultat_02.pdf
- 3.3- Bureau du Vérificateur général du Canada, 2009, rapport d'automne, chapitre 6, p. 12
(en ligne : http://www.oag-bvg.gc.ca/internet/Francais/parl_oag_200911_f_33252.html.)
- 3.4- Affaires indiennes et du Nord Canadien et Commission canadienne des affaires polaires,
Rapport sur le rendement 2008 – 2009 pour le quatrième trimestre 2009);
(en ligne : <http://www.tbs-sct.gc.ca/dpr-rmr/2008-2009/inst/ian/ian01-fra.asp#s1>.)
- 3.5- Rapport sur les plans et priorités 2009 – 2010 : (version électronique au
<http://www.tbs-sct.gc.ca/rpp/2009-2010/inst/ian/ian00-fra.asp>.)
- 3.6- Architecture des activités de programme : <https://collaboration.ainc-inac.gc.ca/>
- 3.7- Secrétariat du Conseil du trésor du Québec, 2002, Modernisation de la gestion publique:
guide sur la gestion axée sur les résultats, juin, p. 9 (consulté sur le site du SCT/ Québec)
http://www.tresor.gouv.qc.ca/fileadmin/PDF/publications/guide_gest-axee-resultat_02.pdf

IV- Autres Publications

- 4.1- MAINC, Plan du résultat stratégique des terres 2008-2009, Direction des politiques, de la planification et de la coordination secteur des Services fonciers et fiduciaires, janvier 2008.
- 4.2- Martineau, Pierre, 2009, Cours de Gestion des Projets Internationaux, Maitrise en administration publique, Management international, ENAP, Gatineau (Québec).
- 4.3- Villiard, Jean-Claude, 2009, Cours de Management International, Maitrise en administration publique, Management international, ENAP, Gatineau (Québec).
- 4.4- Cadre des Résultats de la Direction de la Planification stratégique et des priorités, document d'orientation à l'intention de nouveaux employés.
- 4.5- Forum des Politiques Publiques: « Prosperity through Partnerships: Framing the Future of Aboriginal Economic Participation – Outcomes Report », Ottawa, June 2009.
- 4.6- Indian and Northern Affairs Canada (2009). Indian and Northern Affairs Canada Corporate Risk Profile, Ottawa, September.
- 4.7- *Loi sur la gestion des terres des premières nations, ch. 24, 1999.*
- 4.8- Commission royale sur les peuples autochtones. « La Loi sur les Indiens », dans *Rapport de la Commission royale sur les peuples autochtones, vol 1 : Un passé, un avenir*, Ottawa, Ministre des Approvisionnements et Services Canada, 1996.
- 4.9- *Loi sur les Indiens, C – 31, 1985.*

Annexes

Annexe 1- Protocole de recherche

English follows.

Madame, Monsieur,

Nous aimerions vous inviter à prendre part à une entrevue afin de recueillir vos avis et commentaires sur une question de recherche que nous menons actuellement au sein du Ministère des Affaires Indiennes et du Nord Canada. Cette étude vise à définir les attributs des Premières Nations en tant que « partie prenante » de n'importe quelle entreprise privée ou étrangère qui est installée ou pourrait s'installer sur les (ou à proximité des) réserves autochtones situées au Sud du 60^{ème} méridien du territoire canadien.

En tant qu'étudiant en administration publique, particulièrement en management international, la question des rapports entre une firme et son environnement nous préoccupe beaucoup, surtout en ce qui a trait à la planification stratégique. Ainsi, considérant les objectifs que le Canada s'est fixé en marge de la récente Loi Budgétaire, notamment celui d'Avantage Canada au plan international, et Développement Économique des Premières Nations au plan national, on peut présumer que la promotion du Canada économique attirera des entreprises privées et ou étrangères sur les terres autochtones qui regorgent des potentiels importants en ressources naturelles. Notre question est de savoir quel impact aurait l'épanouissement socioéconomique des autochtones sur leur attitude vis-à-vis des (nouveaux) investisseurs ? Quelle répercussion cela aura-t-il sur l'atteinte de l'objectif concurrentiel « Avantage Canada » ?

Votre participation à cette étude nous aidera à mieux définir les attributs et le poids de la partie prenante « Premières Nations, Inuits et Métis », et servira d'outil stratégique à ceux qui ont en charge la conception et la planification du développement social et économique du pays en général, et des Premières Nations, en particulier. Nous vous en sommes reconnaissants.

Soyez assuré(e) que vos réponses ne seront utilisées que pour le besoin poursuivi par cette recherche et tout renseignement personnel demeurera confidentiel en vertu du chapitre V, de L'Énoncé de politique des trois Conseils : Éthique de la recherche avec des êtres humains spécialement en ses articles 5.1, 5.2, et 5.3 relatifs au devoir de la confidentialité. Toutes les mesures d'anonymisation de vos réponses ont été prises pour empêcher toute tentative de traçabilité des participants. A cet effet, (i) chaque répondant recevra un code qui rendra ses renseignements personnels et ou professionnels non identifiables. Par ailleurs, (ii) les seront données recueillies, compilées et agrégées, et les résultats seront également interprétés par agrégats et non individuellement. En d'autres termes, aucune information personnelle ou se rapportant à votre emploi ne sera rattachée à vos réponses. Au contraire, nous leur attribuerons un code de participation secret qui ne sera disponible qu'à l'équipe de recherche seulement, lequel code rendra impossible l'identification individuelle des répondants par les membres de l'équipe de recherche. Nous avons votre confidentialité au cœur, et envisageons de ce fait, de regrouper toutes les données dans un rapport final afin de rendre vos informations davantage plus anonymes. Nous demeurons à votre disposition pour toute suggestion concernant la confidentialité et apporterons des ajustements nécessaires que vous pourriez recommander.

Mumani Simeti

La version française précède.

Dear Madam,
Dear Sir,

We would like to invite you to an interview in order to express your opinion and suggestions in a research survey we are conducting within the Department of Indian and Northern Affairs Canada. This study aims at defining the attributes and salience of First Nations, Inuit and Métis, as stakeholders vis-à-vis any private / international firm established or to establish on aboriginal lands south of the 60th.

As a public management student specializing in international administration, we consider that the relationship between a given firm and its stakeholders as key to Canada's economic goal assigned for the next years, known as 'Advantage Canada', will attract many private / international / transnational firms which would seek to take profit of the many natural, mineral resources on Aboriginal land. As a result, the First Nations, Inuit and Métis people would have a different role to play due to their taking control over their land environmental management. Our study intends to find out what would be the Aboriginal people's attributes and salience vis-à-vis such firms? Would this impact Canada's comparative advantage, and how?

Needless to say, your participation to this research will contribute to picture First Nations' would-be attributes and salience in the new and changing Canadian economic environment, and thus, set up a strategic tool to planners and decision-makers for Canada in general, and the Aboriginal People in particular. We thank you for that.

Please rest assured that your answers to the survey will be used solely for the purpose expressed in this study, and any piece of personal information will be treated and kept confidential, as per the Tri-Council Policy Statement: Ethical Conduct for Research Involving Humans (2008), especially chapter V, sections 5.1 to 5.3. To this end, every measure has been taken to protect your answers from identification attempts. Therefore, (i) a code will be given to each respondent to conceal their identifiable information, and (ii) data will be compiled and aggregated during results analysis and interpretation to eliminate any reference to individual informants. In plain language, this means that no personal information or information regarding your position will be attached to your responses. Rather to your responses will be assigned a participation code and that code will not be available to anyone but the research team, making it virtually impossible for the research users to identify individual respondents. We take your privacy seriously and, as such, plan to further aggregate all responses together in the final report thus permitting a secondary level of anonymity. If you have further privacy concerns, the research team is open to listening to them and making adjustments where possible.

Mumani Simeti

Annexe 2: Questions de recherche destinées aux cadres du MAINC

En votre qualité de Cadre du ministère des Affaires indiennes et du Nord Canada : si on accepte le postulat que les managers des entreprises font attention aux parties prenantes qui sont légitimes, puissantes et présentent des revendications pressantes (urgentes) ;

- 1.1- Prenant en compte les ententes et traités régissant les titres fonciers entre la Couronne et les Premières Nations, (et considérant ces attributs traditionnels de pouvoir, de légitimité et d'urgence des parties prenantes), comment décririez-vous les rôles actuels de chacune de ces deux parties (parties prenantes) par rapport aux entreprises privées / étrangères opérant (ou désirant opérer) sur les terres des Premières Nations ?

- 1.2- Le gouvernement du Canada, par l'entremise du Ministère des Affaires Indiennes et du Nord Canada (MAINC), à travers des instruments législatifs tels que la Loi sur la Gestion des Terres des Premières Nations – LGTPN, la Loi sur la Gestion du Pétrole et du Gaz et des Fonds des Premières Nations – LGPGFPN, et bien d'autres) a initié un programme visant à reconnaître les titres fonciers aux Premières Nations (PN), et partant, de rendre ces groupes responsables de leurs propriétés ainsi que de la gestion des terres et ressources naturelles et environnementales sur ces terres. Ceci vise à promouvoir le développement économique du Canada, en général et des PN, en particulier. A la fin de ce programme, pouvez-vous nous dire quel sera le rôle du gouvernement et des PN, respectivement (en tant que parties prenantes) vis-à-vis des entreprises privées / étrangères opérant (souhaitant opérer) sur les terres des PN ?

- 1.3- En rapport avec la question 2 ci-dessus, y-a-t-il des mécanismes légaux (existants ou prévus) qui modifieraient certaines lois telles que la Loi sur les Indiens, la Loi sur le Pétrole et Gaz, la Loi sur la Gestion des Terres des Premières Nations qui réglementent les rôles des uns et des

autres? Lesquels? Quels attributs ces instruments confèreraient-ils aux PN et à la Couronne?

- 1.4- En ce qui a trait à l'objectif économique ambitieux du Canada pour les prochaines années libellé comme « Avantage Canada », quel regard portez-vous sur les rapports PN – entreprises privées / étrangères implantées (ou désirant s'implanter) sur les terres des PN? Le rôle que les PN pourraient jouer auprès des investisseurs étrangers renforcera-t-il ou préviendra-t-il l'atteinte de cet objectif?

- 1.5- Avez-vous d'autres commentaires à l'égard de la place des PN dans les relations avec les entreprises privées / étrangères?

Annex 3 : Architecture des activités de programme du MAINC selon la DPSP

Tableau 1 : Principaux éléments de l'Architecture d'activités de programme

