



## **Affaires autochtones et Développement du Nord Canada**

### **Rapport de l'examen**

#### **Examen de la négociation des ententes sur les revendications territoriales globales et l'autonomie gouvernementale**

**Préparé par la  
Direction générale des services de vérification et  
d'assurance**

**Projet n° 13-40**

**Septembre 2014**

## Table des matières

ACRONYMES.....	ii
RÉSUMÉ.....	1
1. CONTEXTE .....	5
2. OBJECTIF ET PORTÉE DE L'EXAMEN .....	7
3. DÉMARCHE ET MÉTHODOLOGIE .....	8
4. CONCLUSION.....	8
5. OBSERVATIONS ET RECOMMANDATIONS .....	9
6. PLAN D'ACTION DE LA DIRECTION .....	22

## ACRONYMES

AADNC	Affaires autochtones et Développement du Nord Canada
AMG	Autres ministères du gouvernement
C.-B.	Colombie-Britannique
CDF	Comité directeur fédéral
EAG	Entente sur l'autonomie gouvernementale
ERTG	Ententes sur les revendications territoriales globales
FAPP	Federal Action Plan and Profile
PGR	Plan(s) de gestion régional(aux)
SMA	Sous-ministre adjoint
STGA	Secteur des traités et gouvernement autochtone

# RÉSUMÉ

## Contexte

La présente évaluation des négociations des ententes sur les revendications territoriales globales (ERTG) et les ententes sur l'autonomie gouvernementale (EAG) a été mise en œuvre sous forme de vérification, accompagnée de l'évaluation des risques connexes, et la phase de planification de la vérification a été achevée. Vers la fin de celle-ci, la Direction a demandé de procéder à l'examen de certains éléments particuliers du processus des tables de négociation.

Les ERTG définissent toute une série de droits et d'avantages des groupes autochtones de requérants, dont la pleine propriété de certaines terres situées sur le territoire visé par l'entente, des droits d'exploitation des ressources fauniques, la participation à la gestion des terres, de l'eau, de la faune et de l'environnement sur le territoire visé par l'entente, des indemnités, le partage des recettes tirées des ressources naturelles, des mesures pour stimuler le développement économique et un rôle dans la gestion des ressources patrimoniales et des parcs situés sur le territoire visé par l'entente.

En vertu de la Politique sur le droit inhérent, la reconnaissance par le gouvernement du Canada du droit inhérent à l'autonomie gouvernementale a pour prémisses que les peuples autochtones du Canada ont le droit de se gouverner eux-mêmes en ce qui a trait aux questions internes de leur collectivité qui touchent leur culture, leur identité, leurs traditions, leurs langues et leurs institutions au caractère unique, ainsi que leur rapport particulier avec leur terre et leurs ressources. Les ententes sur l'autonomie gouvernementale (EAG) mettent en place des modalités devant permettre aux groupes autochtones de former des gouvernements stables et autonomes afin de gérer leurs affaires internes et d'assumer une responsabilité et un contrôle accrus quant à la prise de décisions touchant leurs collectivités. Elles touchent la structure et la responsabilité des gouvernements autochtones, leur compétence législative, leurs arrangements financiers et la prestation de programmes et de services.

Affaires autochtones et Développement du Nord Canada (AADNC) est le principal ministère du gouvernement fédéral responsable de réaliser les obligations et engagements du gouvernement du Canada envers les Premières nations, les Inuits et les Métis, et d'acquiescer les responsabilités constitutionnelles du gouvernement fédéral dans le Nord, même s'il partage cette responsabilité avec d'autres ministères gouvernementaux. AADNC négocie et met en œuvre des ententes sur les revendications territoriales et l'autonomie gouvernementale au nom du gouvernement du Canada. À AADNC, c'est le Secteur des traités et du gouvernement autochtone (STGA) qui assume le rôle dévolu au Ministère en ce qui touche la négociation et la concrétisation des ERTG et EAG. Le STGA joue un rôle de chef de file dans les négociations des ERTG et des EAG même si d'autres ministères du gouvernement (AMG) participent aussi grandement.

En 2012, AADNC a annoncé l'adoption d'une approche axée sur les résultats pour ce qui est des négociations de traités, qui axera les ressources sur les tables de négociation les plus productives de manière à conclure des ententes plus rapidement. AADNC procède

actuellement à la mise en œuvre de cette nouvelle approche qui favorisera des mesures de rechange, lorsque cela est approprié, et simplifiera les processus du STGA.

Les processus de négociation ont mené à la conclusion d'un certain nombre d'ententes au cours des 40 dernières années et ils continuent de produire des innovations en matière de politiques et de processus. Par contre, à l'heure actuelle, le processus de négociation moyen dure environ 15 ans et, bien que la surveillance administrative soit essentielle, les processus fédéraux d'attribution d'un mandat et d'élaboration de rapports sont contraignants et peuvent allonger considérablement le temps nécessaire pour négocier des ententes.

## Objectif et portée de l'examen

L'objectif de l'examen est de fournir une évaluation indépendante sur différents processus de gestion, qui ont été cernés à des fins d'examen par la haute direction d'AADNC, et qui appuient les éléments suivants des tables de négociation des ERTG et EAG.

- Répercussions des structures de gouvernance sur les activités des tables;
- Utilisation efficace des ressources;
- Facteurs de réussite/leçons apprises.

La portée de cet examen comprend un échantillon d'activités des tables de négociation, qui ont eu lieu au cours de la période qui s'échelonne du 1<sup>er</sup> avril 2012 jusqu'au 31 décembre 2013. Les activités antérieures au 1<sup>er</sup> avril 2012 ont été incluses dans la portée de certains des échantillons jugés nécessaires pour assurer un examen complet du processus de négociation. La méthode d'échantillonnage, convenue avec la Direction, a été fondée sur l'étape de négociation et le taux de progrès à la table – tel qu'indiqué par la Direction.

## Conclusion

À l'intérieur de la portée des sujets examinés on est parvenu aux conclusions suivantes :

- **Répercussions des structures de gouvernance sur les activités de la table** – l'examen a permis de cerner que les structures de gouvernance mises en place ne permettent actuellement pas de gérer efficacement la participation des AMG aux négociations et la surveillance du progrès global des tables de négociation. En outre, à la lumière des pratiques exemplaires partagées, on a cerné la possibilité de coordonner les demandes de participation des AMG au processus de négociation, et d'établir la priorité entre celles-ci, afin de s'assurer que l'attention et les ressources des AMG sont axées sur les négociations prioritaires et afin de maintenir un dépôt central des commentaires des AMG, qui pourra être utilisé dans le cadre de prochaines demandes des AMG.
- **L'utilisation efficiente et efficace des ressources** – des processus officiels ont été mis en place et sont appliqués de façon constante à l'appui d'une utilisation efficace et efficiente des ressources, y compris pour ce qui est de la planification de tables, de l'établissement du budget des tables et des activités de surveillance et d'établissement de rapports connexes. Les possibilités d'améliorer l'efficience et l'efficacité du processus des tables de négociation ont été répertoriées par la mise en œuvre de plans de travail

pluriannuels des tables et en déterminant le coût total des tables de négociation pour chacune des tables.

- **Facteurs de réussite/leçons apprises** – l'examen a permis de cerner les principaux facteurs de réussite, les leçons apprises et les pratiques exemplaires issus des négociations et qui sont mis en relief dans le présent rapport. Il a été constaté que les pratiques exemplaires, leçons apprises et facteurs de succès sont habituellement partagés à l'intérieur des directions générales; cependant, il serait aussi possible de les partager avec toutes les directions générales.

## Recommandations

L'équipe responsable de l'examen a relevé des possibilités d'amélioration des pratiques et des processus de contrôle en place. Elle a donc formulé les cinq recommandations suivantes :

1. Le sous-ministre adjoint principal, du Secteur des traités et gouvernement autochtone, devrait examiner les changements possibles au rôle de surveillance du Comité directeur fédéral pour les négociations de traités entreprises par le gouvernement du Canada afin de veiller à ce que la responsabilité à l'égard du progrès aux tables de négociation soit partagée entre les ministères responsables.
2. Le sous-ministre adjoint principal, du Secteur des traités et gouvernement autochtone, devrait définir une approche pour consolider, repérer et établir l'ordre de priorité de toutes les demandes des AMG (de toutes les directions générales du Secteur) afin de s'assurer que celles-ci sont coordonnées (c.-à-d., les demandes semblables sont regroupées) et classées en ordre de priorité selon les questions pour lesquelles la rétroaction des AMG est plus impérieuse en raison du facteur temps ou de la complexité. On devrait mettre au point un outil ou processus de gestion des connaissances au niveau du Secteur afin de recenser les commentaires et la rétroaction communiqués antérieurement par les AMG afin que les négociateurs puissent être outillés avec les positions/réponses exprimées par le passé, de manière à simplifier davantage le processus de participation en prenant appui sur plus d'antécédents historiques/contextuels.
3. Le sous-ministre adjoint principal, du Secteur des traités et gouvernement autochtone, devrait mettre au point un mécanisme approprié (p. ex., une politique ou une directive) pour définir les exigences relatives aux plans de travail pluriannuels du gouvernement fédéral de manière à effectuer le suivi du processus des tables de négociation au regard des mandats à durée limitée. Ces plans devraient être élaborés en collaboration avec tous les AMG concernés. La responsabilité de la surveillance du progrès par rapport aux plans de travail devrait être dévolue au Comité directeur fédéral.
4. Le sous-ministre adjoint principal, du Secteur des traités et gouvernement autochtone, dans le cadre de la mise en œuvre de l'approche axée sur les résultats, devrait définir une approche pour effectuer le suivi de tous les coûts directs rattachés aux tables de négociation, au niveau de la table, afin d'utiliser cette information aux fins de la prise de décision en lien avec l'élaboration des plans de travail pluriannuels, de l'attribution des ressources et de l'établissement des priorités des tables (y compris examiner la possibilité de prendre d'autres mesures).

5. Le sous-ministre adjoint principal, du Secteur des traités et gouvernement autochtone, devrait élaborer un processus selon lequel les leçons apprises, les pratiques exemplaires et les facteurs de réussite peuvent être partagés avec les directions générales, sur une base périodique, et qui permettrait de les documenter et de les mettre à la disposition de tous les négociateurs à des fins de référence ultérieure afin que ceux-ci puissent tenir compte de ces facteurs de réussite et de leur possibilité d'application à leur propre table.

### ***Réponse de la direction***

La direction approuve les constatations, accepte les recommandations contenues dans le rapport, et a élaboré un plan d'action de la direction afin répondre. Le plan d'action de la direction a été intégré au présent rapport.

# 1. CONTEXTE

## 1.1 Introduction

L'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982* et les tribunaux reconnaissent l'existence des droits ancestraux. La conciliation de ceux-ci ainsi que des droits et des intérêts de tous les Canadiens est essentielle pour assurer la prospérité du Canada, limiter les obligations fédérales et éviter les conflits potentiels. Le gouvernement du Canada négocie des ERTG et des EAG avec les groupes autochtones et les gouvernements provinciaux et territoriaux afin d'établir des ententes pratiques et réalisables dans le but de résoudre les questions en suspens liées aux droits et aux titres ancestraux garantis par l'article 35.

## 1.2 Ententes sur les revendications territoriales globales

Les ERTG définissent toute une série de droits et d'avantages des groupes autochtones de requérants, dont la pleine propriété de certaines terres situées sur le territoire visé par l'entente, des droits d'exploitation des ressources fauniques, la participation à la gestion des terres, de l'eau, de la faune et de l'environnement sur le territoire visé par l'entente, des indemnisations, le partage des recettes tirées des ressources naturelles, des mesures pour stimuler le développement économique et un rôle dans la gestion des ressources patrimoniales et des parcs situés sur le territoire visé par l'entente.

La *Politique sur les revendications territoriales globales (1986)* précise que les revendications territoriales peuvent être négociées avec les groupes autochtones dans les régions où le titre autochtone n'a pas fait l'objet d'un traité ni d'autre règlement juridique. Les revendications territoriales globales sont fondées sur le maintien des droits et des titres autochtones.

## 1.3 Accords sur l'autonomie gouvernementale

En vertu de la *Politique sur le droit inhérent (1995)*, la reconnaissance par le gouvernement du Canada du droit inhérent à l'autonomie gouvernementale a pour prémisses que les peuples autochtones du Canada ont le droit de se gouverner eux-mêmes en ce qui a trait aux questions internes de leur collectivité qui touchent leur culture, leur identité, leurs traditions, leurs langues et leurs institutions au caractère unique, ainsi que leur rapport particulier avec leur terre et leurs ressources. Les accords sur l'autonomie gouvernementale mettent en place des modalités devant permettre aux groupes autochtones de former des gouvernements stables et autonomes afin de gérer leurs affaires internes et d'assumer une responsabilité et un contrôle accrus quant à la prise de décisions touchant leurs collectivités. Elles touchent la structure et la responsabilité des gouvernements autochtones, leur compétence législative, leurs arrangements financiers et la prestation de programmes et de services.

## 1.4 Négociations des ententes sur les revendications territoriales globales et l'autonomie gouvernementale

Les négociations des ERTG et des EAG sont fondées sur deux politiques du gouvernement du Canada : la *Politique fédérale sur les revendications territoriales globales (1986)* et la *Politique sur le droit inhérent à l'autonomie gouvernementale (1995)*. En Colombie-Britannique (C.-B.), conformément à la *Loi sur la Commission des traités de la Colombie-Britannique (1995)*, les



négociations sont menées suivant un processus unique dans le cadre duquel elles sont surveillées par un modérateur indépendant, soit la Commission des traités de la C.-B.

AADNC négocie et met en œuvre des ERTG et des EAG pour le gouvernement du Canada. À AADNC, c'est le Secteur des traités et du gouvernement autochtone (STGA) qui assume le rôle dévolu au Ministère en ce qui touche la négociation et la concrétisation des ERTG et EAG. Le STGA joue un rôle de chef de file dans les négociations des ERTG et des EAG même si d'autres ministères du gouvernement (AMG) participent aussi grandement.

Les processus de négociation ont mené à la conclusion d'un certain nombre d'ententes au cours des 40 dernières années et ils continuent de produire des innovations en matière de politiques et de processus. Par contre, à l'heure actuelle, le processus de négociation moyen dure environ 15 ans et, bien que la surveillance administrative soit essentielle, les processus fédéraux d'attribution d'un mandat et d'élaboration de rapports sont contraignants et peuvent allonger considérablement le temps nécessaire pour négocier des accords. De plus, l'évolution du droit constitutionnel, la conjoncture publique et économique changeante, et l'expérience acquise dans le cadre des processus existants ont permis de déterminer un éventail de domaines au sujet desquels il est nécessaire d'envisager le renouvellement des politiques et des processus visant les droits prévus à l'article 35.

On dénombre actuellement 93 tables de négociation d'ERTG et d'EAG actives, dont 53 (57 p. cent) servent actuellement à la tenue de négociations dans le cadre du processus de négociation des traités de la C.-B.

### **1.5 Approche axée sur les résultats**

Le 12 septembre 2012, le ministre d'AADNC a annoncé son intention de travailler avec ses partenaires à la conception d'une nouvelle approche en matière de négociation de traités et de l'autonomie gouvernementale. Cette approche a été conçue pour simplifier le processus des négociations et axer les ressources sur les tables de négociation les plus productives afin d'établir plus rapidement des ententes.

L'approche axée sur les résultats repose sur trois piliers clés.

Pilier 1 : Négociations axées sur les résultats afin d'atteindre les objectifs en collaboration avec les partenaires

Pilier 2 : Utilisation plus efficace d'autres outils pour régler les questions liées aux droits ancestraux et favoriser le développement économique de même que l'autosuffisance

Pilier 3 : Accélération des processus

Au moment de l'examen, la nouvelle approche n'avait pas été entièrement mise en œuvre. Une évaluation de l'ensemble des tables a été réalisée, ce qui a donné lieu à la production de rapport, et la mise en œuvre des plans de gestion régionaux (PGR) a été achevée.

L'annonce de l'approche axée sur les résultats sans que la mise en œuvre ne soit achevée a produit certains résultats inattendus, dont les suivants :

- Incertitude de la part des partenaires de négociation au sujet des répercussions de l'approche axée sur des résultats à leur table;
- La pression exercée par certaines tables non productives ou inactives auparavant afin de revitaliser les tables de négociation pour assurer la continuité des négociations a entraîné une demande accrue sur les ressources.

## **2. OBJECTIF ET PORTÉE DE L'EXAMEN**

### **2.1 Objectif de l'examen**

L'objectif de cet examen était de fournir une évaluation indépendante sur une sélection de processus de gestion cernés à des fins d'examen par la haute direction d'AADNC.

### **2.2 Portée de l'examen**

La portée de l'examen comprenait une évaluation des processus de gestion mis en place à l'appui des éléments suivants des tables de négociation des ERTG et EAG.

#### **A) Répercussion des structures de gouvernance sur les activités des tables**

- Réceptivité, souplesse et agilité du modèle de gouvernance pangouvernemental (Comité directeur fédéral [CDF] et Groupe de travail fédéral) pour orienter chacune des tables de négociation;
- Effet des facteurs à considérer stratégiques régionaux et nationaux sur chacune des tables de négociation;
- Répercussions des plans régionaux axés sur les résultats et les processus de planification sur chacune des tables de négociation.

#### **B) Utilisation efficace des ressources**

- Planification des tables et établissement du budget;
- Exécution des plans des tables et gestion continue des activités par rapport au cadre décisionnel approprié, y compris les processus permettant d'ajuster les plans des tables, au besoin, en fonction des possibilités ou des défis;
- Surveillance du progrès et du budget des tables, et établissement de rapports sur ceux-ci, y compris les processus de réaffectation des ressources, au besoin.

#### **C) Facteurs de réussite/leçons apprises**

- Cerner les obstacles à la réussite des tables de négociation;
- Cerner les facteurs permettant d'atteindre les objectifs aux tables de négociation;
- Cerner les leçons apprises des réussites et des échecs dans les processus de négociation;
- Incorporer des pratiques exemplaires/facteurs de réussite/leçons apprises dans la planification stratégique et la planification des tables de négociation.

La portée de cet examen comprenait des activités des tables de négociation qui se sont déroulées au cours de la période du 1<sup>er</sup> avril 2012 jusqu'au 31 décembre 2013. Les activités antérieures au 1<sup>er</sup> avril 2012 ont été incluses dans la portée de quelques échantillons jugés

nécessaires pour assurer l'examen complet du processus de négociation. La méthode d'échantillonnage, convenue avec la direction, a été fondée sur l'étape de négociation et le taux de progrès à la table – tel qu'indiqué par la direction.

### 3. DÉMARCHE ET MÉTHODOLOGIE

L'examen de la négociation des ERTG et des EAG, dans la mesure nécessaire, a été effectué conformément aux exigences de la *Politique sur la vérification interne* du Secrétariat du Conseil du Trésor et des Normes internationales pour la pratique professionnelle de la vérification interne de l'Institut des vérificateurs internes. L'équipe a examiné les données probantes suffisantes et pertinentes et obtenu l'information nécessaire pour étayer les conclusions présentées dans le rapport.

La méthodologie utilisée aux fins de l'examen comprenait l'exécution de différentes procédures d'examen nécessaires pour atteindre l'objectif de l'examen. L'approche retenue comprenait mais n'était pas limitée aux éléments suivants :

- Entrevues avec la haute direction de chaque direction générale participant aux négociations (Est, Centre et Ouest);
- Entrevues avec les principaux responsables à l'administration centrale et dans chacune des directions générales participant aux négociations;
- Entrevues avec les négociateurs de chacune des directions générales participant aux négociations;
- Examen de la documentation pertinente liée à la négociation des ERTG et des EAG;
- Visites virtuelles des principaux processus utilisés dans les négociations des ERTG et des EAG à l'AC (Négociations-Est/Centre) et des bureaux du STGA à Vancouver (Négociations-Ouest);
- Mise à l'essai d'un échantillon de tables de négociation d'ERTG et d'EAG selon la méthodologie d'échantillonnage décrite dans la section ci-dessous.

Dans le cadre des procédures d'examen, un échantillon de tables a été utilisé pour illustrer et confirmer l'existence de certains contrôles et de certaines activités en particulier. Sur les 93 tables de négociation actuellement actives, un échantillon de 15 tables a été sélectionné avec l'aide de la direction – cinq tables dans chacune des directions générales des négociations de l'Est, du Centre et de l'Ouest. La sélection de l'échantillon de tables comprenait différentes catégories de tables, selon l'étape de négociation et le taux d'achèvement des travaux à cette table.

### 4. CONCLUSION

À l'intérieur de la portée des sujets examinés, on est parvenu aux conclusions suivantes :

- **Répercussions des structures de gouvernance sur les activités de la table** – l'examen a révélé que les structures de gouvernance mises en place ne permettent actuellement pas de gérer efficacement la participation des AMG aux négociations et la surveillance du progrès global des tables de négociation. En outre, à la lumière des pratiques exemplaires partagées, on a cerné la possibilité de coordonner les demandes

de participation des AMG au processus de négociation, et d'établir la priorité entre celles-ci, afin de s'assurer que l'attention et les ressources des AMG sont axées sur les négociations prioritaires et afin de maintenir un dépôt central des commentaires des AMG, qui pourra être utilisé dans le cadre de prochaines demandes des AMG.

- **L'utilisation efficiente et efficace des ressources** – des processus officiels ont été mis en place et sont appliqués de façon constante à l'appui d'une utilisation efficace et efficiente des ressources, y compris pour ce qui est de la planification de tables, de l'établissement du budget des tables et des activités de surveillance et d'établissement de rapports connexes. Les possibilités d'améliorer l'efficacité et l'efficace du processus des tables de négociation ont été répertoriées par la mise en œuvre de plans de travail pluriannuels des tables et en déterminant le coût total des tables de négociation pour chacune des tables.
- **Facteurs de réussite/leçons apprises** – l'examen a permis de cerner les principaux facteurs de réussite, les leçons apprises et les pratiques exemplaires issus des négociations et qui sont mis en relief dans le présent rapport. Il a été constaté que les pratiques exemplaires, les leçons apprises et les facteurs de succès sont habituellement partagés à l'intérieur des directions générales; cependant, il semblerait aussi possible de les partager avec toutes les directions générales.

## 5. OBSERVATIONS ET RECOMMANDATIONS

À la lumière de l'information réunie par l'examen de la documentation, l'analyse et les entrevues, chaque domaine qui s'inscrit à l'intérieur de la portée de l'examen a fait l'objet d'une évaluation exécutée par l'équipe d'examen et les forces et les possibilités d'amélioration ont été cernées.

### 5.1 *Gouvernance des activités des tables*

Les activités de négociation d'ERTG et d'EAG exigent un niveau élevé de coordination et de collaboration entre les ministères fédéraux, car les ententes touchent différents sujets/domaines qui ne relèvent pas de la compétence d'AADNC. Même s'il incombe à AADNC de diriger et de coordonner les activités de négociation du gouvernement fédéral, afin de faciliter cet exercice, une structure de comité fédéral a été mise en place pour appuyer la négociation de ces ententes et elle comprend ce qui suit :

- Groupe de travail fédéral – le mandat de cette entité de gouvernance consiste à établir un consensus sur les intérêts interministériels et fédéraux concernant l'ensemble des questions transactionnelles qui sont portées à son attention, et ce, avant d'en recommander la présentation au CDF. Les représentants du Groupe de travail fédéral doivent avoir les connaissances et l'autorité nécessaires pour présenter les intérêts de leur organisme/ministère et pour régler les problèmes qui surviennent dans les discussions en groupe de travail avant de formuler une recommandation à l'intention du CDF.
- Comité directeur fédéral (CDF) – il s'agit d'un comité directeur formé de SMA responsables de fournir une orientation aux ministères fédéraux par rapport aux

ententes sur les traités et relatives à l'autonomie gouvernementale et de fournir une orientation par rapport aux enjeux financiers et stratégiques. Au niveau transactionnel, les responsabilités particulières de ce Comité consistent à examiner et à approuver les mandats de négociation ou à les recommander; effectuer un examen continu régulier, au niveau de la haute direction, des priorités du gouvernement fédéral par rapport aux revendications territoriales globales et à l'autonomie gouvernementale, à négocier des stratégies et à régler les problèmes opérationnels en lien avec les négociations; à faciliter la participation de tous les ministères et organismes fédéraux, au besoin, au processus de négociation et à définir des indicateurs de rendement et à surveiller les progrès de l'ensemble des négociations de revendications territoriales globales et d'ententes sur l'autonomie gouvernementale.

### **5.1.1 Cadre décisionnel**

L'examen a confirmé l'existence d'un cadre décisionnel bien établi pour les tables de négociation au sein du Ministère. Les entrevues avec les négociateurs et l'analyse documentaire ont permis d'établir que les négociateurs ont été investis d'un niveau de responsabilité déléguée approprié pour participer aux tables de négociation. Un processus hiérarchique a été mis en place et il est compris par les négociateurs et permet de faire intervenir la haute direction lorsque l'on s'attarde à des enjeux et à des décisions qui nécessitent un point de vue et une intervention de niveau plus élevé. L'examen a révélé des occurrences où le Ministère, lorsqu'il était capable d'agir de façon indépendante des AMG, a fait preuve de flexibilité et d'agilité dans sa réponse aux défis ou aux possibilités.

L'équipe d'examen comprend que les priorités stratégiques régionales ou nationales ont accéléré les négociations de certaines tables par le passé. Actuellement, le cadre général à l'intérieur duquel sont examinées ces priorités stratégiques n'a rien d'officiel, car les situations sont traitées sur une base individuelle à mesure qu'elles surviennent. La nouvelle approche axée sur les résultats devrait rendre officiel l'examen des priorités stratégiques.

À l'échelle pangouvernementale, le cadre décisionnel présente certaines difficultés lorsque la participation des AMG est requise (tel que décrit au point 5.1.2).

### **5.1.2 Responsabilité/surveillance des AMG**

La structure de comité fédérale a été mise en place dans les années 1980 et a été élaborée pour faciliter les négociations d'ententes au nord du 60° parallèle, ce qui n'a pas nécessité autant que prévu la participation des AMG en raison des différences de compétences dans le Nord. Avec l'introduction de la *Politique sur le droit inhérent* en 1995, le Ministère a observé une augmentation du nombre de demandes soumises au sud du 60° parallèle, ce qui a d'autant sollicité la participation des AMG; cependant, cette même structure de comité fédérale a été mise à contribution pour assurer la coordination nécessaire à l'échelle interministérielle.

Bien que ces activités s'inscrivent à l'intérieur de son mandat, on a observé ce qui suit dans la structure actuelle du Comité directeur fédéral :

- Il n'y a aucun mécanisme hiérarchique officiel pour gérer et régler les problèmes relatifs aux négociations des AMG en temps opportun;

- Il n'y a aucune fonction d'établissement de rapport, de surveillance ou de contrôle sur le progrès des négociations par rapport aux mandats.

Sans programme de surveillance officiel ni protocole hiérarchique lié à la gouvernance du processus de négociation, il y a un risque que la structure de ce comité fédéral ne réalise pas son mandat et que des retards/temps d'inactivité dans l'élaboration des ententes continuent de survenir, et entraînent une utilisation non efficiente des ressources, empêchent l'atteinte des objectifs du mandat à l'intérieur des délais prévus et exercent une pression sur les relations avec les partenaires de négociation.

Actuellement, il n'y a aucune responsabilité partagée au Ministère pour ce qui est de la négociation des ERTG et des EAG. En effet, la perception veut que toutes les questions autochtones relèvent d'AADNC. L'équipe de vérification a observé que cette perception est à l'origine d'une dynamique selon laquelle les AMG sont plus susceptibles de se concentrer sur la protection de secteurs susceptibles d'avoir une incidence sur leur compétence plutôt que de chercher à faire preuve de souplesse dans leur position. Du point de vue du rendement, cette dynamique entraîne un effet de dissuasion, au gouvernement, à régler les problèmes en temps opportun ou à s'assurer que les retards dans les négociations sont gérés. Dans l'ensemble, cette perception freine le processus de négociation et gêne à la flexibilité dont il aurait besoin pour saisir les possibilités et relever les défis qui surviennent pendant une négociation. À défaut de mettre en place un mécanisme de partage des responsabilités pour la négociation des ERTG/EAG, les retards et les difficultés rattachés à la coordination pangouvernementale se poursuivront et auront une influence sur la durée d'un mandat/d'une négociation.

Le STGA devrait examiner les possibilités de modifier les dynamiques actuelles du CDF, de manière à ce que la responsabilité relative aux progrès des tables de négociation soit partagée entre les ministères fédéraux qui exercent compétence sur les composantes incluses dans les ententes.

Voici quelques changements que l'on pourrait envisager d'apporter :

- Envisager une coprésidence du CDF à l'extérieur d'AADNC, par exemple, au BCP. Le partage de la responsabilité de la présidence du CDF avec un organisme central comme le BCP pourrait faciliter l'élaboration de politiques et la prise de décisions politiques des AMG.
- Modifier le rôle du CDF pour qu'il devienne un organe de politiques stratégiques. En axant l'attention du CDF sur les décisions relatives aux politiques stratégiques, celui-ci pourrait axer ses efforts sur la résolution des problèmes politiques complexes qui retardent actuellement les travaux de nombreuses tables.
- Établissement d'une affectation officielle des responsabilités entre les AMG pour la négociation des ERTG/EAG. Comme il est décrit ci-dessus, la perception veut que toutes les questions autochtones relèvent d'AADNC, y compris les négociations. L'établissement d'un mécanisme de responsabilisation officiel permettrait de s'assurer que les AMG acceptent leur propre part de responsabilité de faire progresser les négociations, et offrirait une solution plus active et mobiliserait les participants pour la négociation des traités.

- Surveillance des plans de travail qui reflètent les activités d'AADNC et des AMG (voir la recommandation n° 3). L'élaboration des plans de travail du gouvernement fédéral qui traitent des activités d'AADNC et des AMG faciliterait une surveillance active continue du processus de négociations au regard d'un chemin critique. Le CDF pourrait surveiller l'avancement des négociations et régler les difficultés propres à chaque ministère à mesure qu'elles surviennent.
- Élaboration d'un mécanisme hiérarchique pour régler les problèmes. La mise au point de protocoles de règlement hiérarchique pour les tables de négociation permettrait de s'assurer que les questions litigieuses nécessitant une intervention puissent être cernées et aiguillées vers l'échelon approprié en temps opportun.
- Respect général des responsabilités attribuées par voie officielles. Bien que la structure actuelle du Comité directeur fédéral confère des responsabilités en matière de surveillance continue et de règlement des problèmes, les différents intervenants ne s'acquittent pas nécessairement des responsabilités qui leur incombent.

## **Recommandation**

1. Le sous-ministre adjoint principal, du Secteur des traités et gouvernement autochtone, devrait examiner les changements possibles au rôle de surveillance du Comité directeur fédéral pour les négociations de traités entreprises par le gouvernement du Canada afin de veiller à ce que la responsabilité à l'égard du progrès aux tables de négociation soit partagée entre les ministères responsables.

### **5.1.3 Coordination/établissement des priorités des demandes des AMG**

Comme il est indiqué ci-dessus, les négociations de traités exigent un niveau élevé de collaboration non seulement à l'interne, mais aussi avec les AMG. Compte tenu des quelque 90 tables de négociation en cours en tout temps, il y a de nombreux points de contact entre AADNC et les analystes des AMG au sujet des demandes de négociations.

Lors des entrevues avec les principaux négociateurs, il a été observé que la coordination était limitée entre les négociateurs, que ce soit à l'intérieur de leur direction générale ou à l'échelle du Ministère, pour ce qui est des demandes soumises aux analystes des AMG. Cette situation crée un risque à l'échelle du Ministère que de multiples demandes (éventuellement de nature semblable) provenant de nombreuses sources (négociateurs, Direction générale de la mise en œuvre, Direction générale de l'élaboration et de la coordination des politiques) pourraient se livrer concurrence les unes les autres pour obtenir les services d'un analyste des AMG, dont le temps est limité, pour appuyer les activités de négociation. En outre, du point de vue des AMG, il serait difficile de déterminer quelle est la priorité générale d'AADNC par rapport aux demandes en instances.

Récemment, certaines initiatives déployées au niveau de la Direction générale ont été mises en œuvre pour régler la question de la coordination des demandes des AMG en lien avec les négociations. Les voici :

- Chapitres annotés – à Négociations-Ouest, le ministère de la Justice dirige une initiative dans le cadre de laquelle il a compilé des chapitres annotés et les a mis à la disposition de

tous les négociateurs. Les négociateurs consultent ces chapitres s'ils ont des questions d'ordre juridique pour déterminer si on a déjà répondu à ces questions avant de les soumettre au ministère de la Justice. Cela contribue à réduire le nombre de demandes d'avis juridiques et réduit le risque de retard.

- Liste consolidée des problèmes politiques en instance – Négociations-Ouest a consolidé les problèmes politiques en instance qui exigent des demandes d'avis de la part des AMG (au niveau de la Direction générale). Les négociateurs peuvent utiliser cette liste pour voir quelles demandes sont en instance et par qui elles ont été formulées. Cela permet d'éviter de soumettre de nombreuses demandes portant sur une seule et unique question, permet de connaître le nombre de demandes en instances adressées à un AMG en particulier et, incidemment, de déterminer sa charge de travail et le délai de réponse possible.
- Identification des problèmes interministériels – dans le cadre du plan opérationnel élaboré par Négociations-Est, les problèmes interministériels font l'objet d'un suivi pour chacune des tables et l'objet d'un rapport au niveau de la Direction générale par le biais du plan opérationnel.

Bien que ces initiatives offrent des occasions de simplifier les demandes adressées aux AMG, il n'y a aucun mécanisme ministériel permettant de consolider les demandes adressées aux AMG et d'en établir l'ordre de priorité entre les différentes directions générales.

## **Recommandation**

2. Le sous-ministre adjoint principal, du Secteur des traités et du gouvernement autochtone, devrait définir une approche pour consolider, repérer et établir l'ordre de priorité de toutes les demandes des AMG (de toutes les directions générales) afin de s'assurer que celles-ci sont coordonnées (c.-à-d., les demandes semblables sont regroupées) et classées en ordre de priorité selon les questions pour lesquelles la rétroaction des AMG est plus impérieuse en raison du facteur temps ou de la complexité. On devrait mettre au point un outil ou processus de gestion des connaissances au niveau du Secteur afin de recenser les commentaires et la rétroaction communiqués antérieurement par les AMG afin que les négociateurs puissent être outillés avec les positions/réponses exprimées par le passé, de manière à simplifier davantage le processus de participation en prenant appui sur plus d'antécédents historiques/contextuels.

## **5.2 Utilisation efficace des ressources**

Compte tenu des initiatives récentes entreprises dans le cadre du Plan d'action pour la réduction du déficit et des réductions budgétaires/d'effectifs connexes qui ont touché un grand nombre de tables de négociation, on s'efforce au Ministère d'optimiser l'utilisation des ressources pendant les travaux des tables de négociation. L'équipe d'examen a évalué les processus de gestion mis en place, au niveau des directions générales et des secteurs, qui appuient une utilisation efficiente et efficace des ressources; toutefois, elle n'a pas évalué le bien-fondé des niveaux de dépenses.



Les entrevues ont été effectuées avec le directeur général et le directeur de chaque direction générale ainsi que les négociateurs de chacune des tables de l'échantillon. L'objectif de ces entrevues était d'obtenir des précisions supplémentaires sur ce qui suit :

- Le processus de planification et d'établissement du budget des tables de négociation;
- La gestion continue des activités des tables par rapport aux cadres décisionnels appropriés, y compris les processus mis en place pour ajuster les plans des tables, au besoin, en fonction des possibilités ou des défis;
- La surveillance du progrès et du budget des tables et l'établissement de rapports sur ceux-ci, y compris les processus pour réaffecter les ressources au besoin.

Plusieurs pratiques de gestion efficaces ont été relevées au moyen des entrevues/des examens effectués dans les trois directions générales et de l'examen des dossiers de 15 tables de négociation.

### ***Planification et surveillance des travaux de la table***

L'élaboration et l'approbation des plans annuels des tables de toutes les parties visent à énoncer ce que les parties aux négociations désirent accomplir collectivement au cours de l'année donnée. Une fois que les plans des travaux des tables ont été convenus, les plans et objectifs ministériels sont harmonisés aux plans de travail de toutes les parties et mis à jour dans le Federal Action Plan and Profile (FAPP). Le FAPP est utilisé par deux des trois directions générales pour faire le suivi de l'avancement vers la réalisation des objectifs ministériels et établir des rapports sur ceux-ci, et pour établir des rapports sur les progrès réalisés à la haute direction dans le cadre de l'établissement des rapports trimestriels. Négociations-Est a récemment élaboré un plan opérationnel qu'elle utilise au lieu du FAPP. Ce plan opérationnel fournit les mêmes renseignements que le FAPP, en plus d'autres renseignements, dont un résumé financier pour la Direction générale (faisant état des ressources et des dépenses), un tableau de bord de la situation pour toutes les tables ainsi que la liste des défis inter/intraminstériels pour chacune des tables. Le plan opérationnel renferme plus d'information que le FAPP, et présente un instantané utile des travaux des tables et de la Direction générale dans son ensemble.

Il a été observé que les PGR récemment mis œuvre reflétaient bien l'état d'avancement général des travaux des tables et les objectifs de toutes les tables. Les PGR fournissent une vue consolidée à l'échelle régionale des objectifs généraux du gouvernement fédéral pour une région en particulier, en plus de présenter de l'information stratégique au niveau régional et des tables de négociation. Les PGR permettent de réaliser les objectifs de l'approche axée sur les résultats et représentent une étape dans la bonne direction si le gouvernement fédéral devait choisir d'adopter une approche en matière de délivrance de mandats à l'échelle régionale à partir du Cabinet.

### ***Attribution des ressources***

Du point de vue de l'attribution des ressources, dans le cadre des mandats de négociation des directions générales et des directions, il existe des processus permettant d'attribuer les responsabilités des travaux aux équipes de négociations. Par ailleurs, il existe des processus

permettant de cerner les exigences du ministère de la Justice et d'attribuer les ressources en conséquence.

Les budgets des tables sont établis pour certains éléments de coût précis (voyages, négociateurs en chef du gouvernement fédéral, accueil). Ces budgets sont établis à la lumière des discussions entre les responsables des tables et les directeurs de négociations, et harmonisés aux exigences énoncées par toutes les parties dans les plans des travaux de négociations. Ces budgets ont été gérés et contrôlés activement par les responsables des tables à l'aide d'un outil de suivi du budget des directions générales. En utilisant les données budgétaires accessibles par l'entremise des outils d'établissement du budget, il a été possible de surveiller les fonds et de les réaffecter à d'autres tables en cas de besoin.

Au cours de l'examen, il a aussi été observé que chaque direction générale est très prompte à la collaboration et qu'il existe de nombreuses possibilités de discuter de l'état d'avancement des travaux des tables, de cerner les problèmes et de réaffecter les ressources au besoin. Dans chaque direction générale, il y a des réunions hebdomadaires entre les négociateurs et les directeurs, qui leur permettent d'examiner l'état général d'avancement des travaux, de discuter des difficultés relatives aux négociations, d'échanger des pratiques exemplaires, de déterminer les excédents ou les pénuries budgétaires et de s'entendre sur les réaffectations.

On a relevé de nombreux cas où des fonds de dépenses discrétionnaires ont été réaffectés du budget d'une table à une autre, lorsqu'on en avait cerné le besoin, et les fonds ont été rendus disponibles. Les personnes interrogées ont également indiqué que les directions générales réaffecteront les ressources humaines, au besoin, en fonction du niveau d'activité de différentes tables. Tous ces facteurs démontrent que le STGA peut se montrer souple et réagir rapidement aux changements dans les négociations et aux répercussions connexes sur les ressources.

L'examen a permis de cerner deux secteurs où AADNC devrait envisager d'adopter de nouvelles méthodes de gestion pour mieux évaluer l'efficacité et l'efficacé de l'utilisation des ressources dans un contexte pluriannuel. Elles comprennent :

### **5.2.1 Planification des travaux des tables**

Les négociations d'ERTG et d'EAG sont des processus laborieux qui s'échelonnent habituellement sur plus de 15 ans et comportent de nombreuses étapes de négociation. À l'exception de l'étape de l'entente-cadre, le Cabinet doit conférer à AADNC le mandat de négocier au nom du gouvernement fédéral. À travers l'histoire, les mandats du Cabinet n'étaient pas assortis de dates d'expiration. Plus récemment, le Cabinet a introduit des mandats de durées limitées (habituellement cinq ans) pour chaque étape d'une négociation. Si l'étape de négociation n'est pas achevée à l'intérieur du délai accordé pour ce mandat en particulier, AADNC doit solliciter le renouvellement du mandat auprès du Cabinet pour poursuivre les négociations. Le renouvellement d'un mandat peut être un processus laborieux nécessitant éventuellement jusqu'à 18 à 24 mois, ce qui risque de ralentir considérablement le processus de négociations, voire y mettre fin.

Au cours des travaux sur le terrain, il a été observé que les plans annuels des tables de toutes les parties sont préparés et décrivent les objectifs annuels des tables de négociation. Ces plans

annuels, convenus par toutes les parties à la négociation sont utilisés par AADNC pour fixer les objectifs annuels des tables dont on fait le suivi dans le FAPP, et font l'objet de rapports sur une base trimestrielle destinés à la haute direction.

Bien qu'AADNC dispose d'un mécanisme efficace pour faire le suivi des objectifs annuels, il n'existe aucun mécanisme permettant d'effectuer le suivi du progrès général d'une table de négociation par rapport au chemin critique requis dans le mandat de durée limitée du Cabinet. Compte tenu des retards rattachés à l'obligation de se s'adresser de nouveau au CDF et au Cabinet, au besoin, pour obtenir une prolongation de mandat, il est d'autant plus crucial de s'assurer que les objectifs généraux du mandat font l'objet d'un suivi et sont atteints en temps opportun. À défaut de se doter d'un plan pluriannuel fédéral (AADNC et AMG) au début d'une étape (c.-à-d., mandat) d'une table de négociation, le Ministère et le CDF ne peuvent établir un niveau de référence par rapport auquel il serait possible de déterminer si les travaux progressent vers la réalisation des objectifs de la négociation et, incidemment, l'efficacité et l'efficacités générales des tables de négociation ne peuvent être mesurées ou garanties. En outre, à défaut d'un plan pluriannuel ou d'un chemin critique, les ministères ne peuvent pas cerner précisément les besoins futurs en ressources.

### **Recommandation**

3. Le sous-ministre adjoint principal, du Secteur des traités et gouvernement autochtone, devrait mettre au point un mécanisme approprié (p. ex., une politique ou une directive) pour définir les exigences relatives aux plans de travail pluriannuels du gouvernement fédéral de manière à effectuer le suivi du processus des tables de négociation au regard des mandats à durée limitée. Ces plans devraient être élaborés en collaboration avec tous les AMG concernés. La responsabilité de la surveillance du progrès par rapport aux plans de travail devrait être dévolue au Comité directeur fédéral.

#### **5.2.2 Établissement du budget et des coûts des tables**

Conformément aux plans annuels des tables, les budgets sont établis chaque année pour les éléments de coût précis qui peuvent être attribués à une table – ceux-ci comprennent généralement les frais de voyage, les coûts liés au mandat des négociateurs en chef du gouvernement fédéral, les coûts de traduction et les frais d'accueil. À l'intérieur de chaque direction générale, il existe des outils de surveillance du budget pour contrôler l'état général de ces éléments de coût, ce qui laisse une certaine marge de manœuvre pour réaffecter les budgets à d'autres tables en cas de besoin. Il a été observé que ces outils pouvaient être utilisés de manière efficace pour réaffecter les fonds rattachés à certains éléments de coûts d'une table à l'intérieur d'une direction générale donnée.

Cependant, il a aussi été observé que ce ne sont pas tous les éléments de coûts rattachés à des tables de négociations qui sont prévus dans le budget ou qui font l'objet d'un suivi au niveau de la table aux fins de la prise de décision sur une base continue. D'autres éléments de coûts comprennent les frais rattachés aux services du ministère de la Justice et les salaires des équipes de négociation. Même si les subventions, les contributions et les prêts pour les partenaires de négociation font l'objet d'un suivi au niveau des tables, le mode de suivi avec les autres éléments de coûts de la table aux fins de la prise de décision n'a pas été établi

clairement. À défaut de disposer d'une vue générale du coût total des négociations pour chaque table, il devient difficile pour AADNC de déterminer le coût global des négociations par table pour toute année donnée, l'étape où les coûts totaux requis pour parvenir à l'établissement d'une entente définitive.

À ce jour, étant donné qu'aucune mesure n'a été prise pour pouvoir maintenir cette vue générale des coûts des tables, les décisions relatives à l'établissement de l'ordre de priorité et à l'affectation des ressources n'ont pu prendre appui sur cette composante cruciale du processus de négociation. Les données historiques relatives à l'établissement du coût de fonctionnement des tables pourraient être utilisées pour établir des budgets pluriannuels en fonction de différentes caractéristiques des tables comme l'étape, le l'emplacement géographique, la durée des négociations, l'ampleur des négociations, etc. Ces renseignements pourraient aussi être mis à contribution pour estimer les besoins à long terme en matière de ressources pour que les travaux des tables soient productifs et rattachés à l'information cruciale, à mesure que le Ministère progresse vers l'adoption d'une approche axée sur les résultats.

## **Recommandation**

4. Le sous-ministre adjoint principal, du Secteur des traités et du gouvernement autochtone, dans le cadre de la mise en œuvre de l'approche axée sur les résultats, devrait définir une approche pour effectuer le suivi de tous les coûts directs rattachés aux tables de négociation, au niveau de la table, afin d'utiliser cette information aux fins de la prise de décision en lien avec l'élaboration des plans de travail pluriannuels, de l'attribution des ressources et de l'établissement des priorités des tables (y compris examiner la possibilité de prendre d'autres mesures).

## **5.3 Facteurs de réussite et leçons apprises**

Pendant les 40 années qui se sont écoulées depuis qu'AADNC négocie avec des Premières nations et des partenaires provinciaux et territoriaux, le gouvernement fédéral a signé 29 ententes pour des ERTG et des EAG, dont trois ententes définitives au cours des trois dernières années.

Compte tenu de la vaste expérience globale d'AADNC en matière de négociations et en tenant compte des expériences récentes dans l'établissement d'ententes définitives, le présent examen s'est attardé aux facteurs de réussite et aux leçons apprises. En effet, dans le but de fournir un aperçu des principaux facteurs essentiels à la réussite du point de vue des négociateurs, l'examen a tenu compte des facteurs de réussite et des leçons apprises.

### **5.3.1 Facteurs clés de réussite**

Plusieurs facteurs clés de réussite ont été cernés tout au long de l'examen à la lumière des commentaires de 27 intervenants, dont des négociateurs, des responsables de tables, des directeurs et des directeurs généraux. Ces facteurs étaient fondés sur des expériences récentes aux tables de négociation courantes ainsi que sur les tables qui avaient conclu leurs travaux. Ils comprennent :

- **Dynamique des tables** : Les tables qui connaissent un fort élan vers la réalisation des objectifs partagés, et qui réussissent à les atteindre, ont tendance à présenter certaines dynamiques clés relatives à la table de négociation :
  - Établissement d'un climat de respect et de confiance de l'ensemble des parties au processus de négociation. Ces relations solides peuvent faciliter la gestion des questions litigieuses.
  - Stabilité entre les équipes de négociation. Cela favorise la confiance et le respect des négociateurs à la table. Le roulement peut retarder les négociations, car de nouvelles relations doivent être établies.
  - Dotation appropriée des tables. Il est question d'avoir les bonnes ressources humaines à la table de négociation dotées des compétences et de l'expérience nécessaires pour faciliter la réussite des négociations, par exemple en ayant accès à un négociateur en chef du fédéral/cadre supérieur représentant le gouvernement fédéral de confiance et d'expérience.
  - À Négociations-Ouest, le financement des mesures reliées aux traités joue un rôle crucial pour le progrès des travaux des tables. Ces fonds sont conçus pour faciliter le développement des capacités afin d'aider les collectivités à se préparer à la mise en œuvre de traités relatifs à l'autonomie gouvernementale. Dans les deux autres directions générales, un financement connu sous le nom de « Rassemblons nos forces » sert à la tenue d'activités analogues comme la préparation aux processus de ratification et de développement des capacités.
  
- **Effort fructueux du gouvernement fédéral** : La réussite des travaux des tables de négociation exigent des relations de travail coordonnées et axées sur la collaboration entre les différents intervenants du gouvernement fédéral, qui ne participent pas directement à la table de négociation.
  - Forte relation avec les AMG. L'établissement de solides relations de travail avec les AMG peut faciliter l'obtention de leurs commentaires sur les questions qui débordent de la compétence d'AADNC.
  - Relations de travail efficaces avec les organismes centraux maintenues par des communications et des comptes rendus réguliers de la part des négociateurs en chef. À défaut d'obtenir l'aval des organismes centraux tôt dans le processus, le progrès peut être ralenti.
  - L'obtention d'un mandat flexible et à jour du Cabinet confère aux négociateurs la confiance dont ils ont besoin à la table pour progresser vers la conclusion de l'entente.
  
- **Facteurs hors de la maîtrise des négociateurs** : Bien souvent, la réussite d'une négociation dépend de différents facteurs qui ne relèvent pas directement d'AADNC.
  - Forte volonté politique, intérêt et attention de toutes les parties en vue de régler la négociation. On observe cela par exemple lorsque l'entente permettrait la mise en œuvre d'un grand projet de mise en valeur des ressources que désirent toutes les parties. Cela contribue également à accélérer le processus de négociation.

- Engagement et mobilisation dans le processus par le demandeur et par le gouvernement provincial/territorial.

### 5.3.2 Leçons apprises

Certaines des leçons apprises qui ont été partagées pendant les entrevues comprennent :

- **Utilisation des ententes antérieures** : La possibilité d'utiliser le format, la formulation ou le modèle utilisé dans les ententes précédentes contribue grandement à simplifier le processus de négociation. L'utilisation de la formulation des ententes antérieures traitant de sujets analogues a fonctionné pour certaines tables et a réduit l'effort et le temps de négociation, ce qui a permis de se concentrer sur d'autres questions. Lors d'une négociation à Négociations-Est, la Première nation partie aux négociations a accepté d'utiliser comme modèle une entente antérieure, d'adopter la formulation de la plupart des chapitres, ce qui a permis de boucler la négociation à l'intérieur d'un délai écourté (environ cinq ans). Il importe de mentionner que l'utilisation de la formulation d'une entente antérieure doit être effectuée après avoir évalué la pertinence par rapport à l'entente que l'on désire conclure.
- **Engagement communautaire/Planification du vote de ratification** : Une autre stratégie qui a porté ses fruits consiste à amorcer la communication avec la collectivité des Premières nations dès le début ou tôt dans le processus de négociation et de la maintenir tout au long du processus en faisant le point régulièrement avec les négociateurs de la Première nation. Dans certains cas, la collectivité a été invitée à observer le processus de négociation lorsque les négociations se déroulaient dans la collectivité. Les communications s'avèrent particulièrement importantes lorsque des bandes des Premières nations se sont regroupées dans le cadre du processus de négociation. Il est possible de favoriser ce type de communication en communiquant une invitation permanente à participer au processus aux chefs et aux membres du Conseil.

Une planification et une préparation longtemps avant les votes de ratification sont un autre facteur qui favorise la réussite. Ces votes revêtent un caractère politique et ils sont exercés de manière mieux avisée lorsqu'interviennent une planification et un soutien attentif pour s'assurer que les détails et la nature de l'entente sont bien communiqués aux membres de la collectivité avant le vote. Cette responsabilité incombe à la collectivité autochtone, mais le Ministère joue aussi un rôle crucial à ce chapitre. Au cours de nos entrevues et de l'examen des échantillons, nous avons relevé deux tables où les travaux avaient été déroutés en raison d'un échec des votes de ratification attribuable à une planification insuffisante.

- **Anticipation des problèmes à une étape précoce** : De nombreux négociateurs ont insisté sur l'importance d'achever la plus grande partie du chapitre des négociations que possible, en particulier en ce qui a trait aux éléments litigieux, lors de la phase d'établissement de l'entente de principe plutôt que de les retarder jusqu'à l'étape de l'établissement de l'entente définitive. Cette façon de procéder permet d'atténuer le risque que les négociations piétinent à une étape tardive du processus. En tenant les

discussions difficiles dès le début du processus de négociation, il est possible de cerner les éventuels problèmes susceptibles d'empêcher l'établissement de l'entente (p. ex., l'application de la Charte des droits) avant de consacrer temps et ressources dans un processus de négociation laborieux. Dans certains cas, les négociateurs en chef ont mentionné l'avantage d'établir les attentes dès le début du processus de négociation. Cette méthode exige que la Première nation détermine dès le départ ses attentes à l'égard de l'entente définitive. En réglant les difficultés dès le début des négociations, tous les intervenants établissent une compréhension commune des résultats éventuellement attendus de l'entente et peuvent déterminer s'il convient de poursuivre le processus. Cette méthode accélère également le rythme des négociations étant donné que bon nombre des problèmes importants ont déjà fait l'objet de discussions. Les négociateurs ont indiqué qu'ils consacraient plus de temps à l'étape de préparation de l'entente de principe afin de s'assurer que les parties de la négociation se sont déjà entendues « en principe » sur les chapitres de l'entente, de sorte qu'il reste moins à accomplir à l'étape de l'établissement de l'entente définitive.

- **Amorcer les discussions sur les régions extracôtières de chevauchement tôt dans le processus :** Le gouvernement fédéral a l'obligation de mener des consultations lorsqu'il y a possibilité de problème relatif à des régions extracôtières de chevauchement. Il est de mise de régler ces préoccupations et d'établir les ententes relatives aux régions extracôtières de chevauchement avant ou tôt dans le processus de négociation, ce qui réduit le risque de retard ultérieurement dans le processus. Dans l'une des négociations menées à Négociations-Est, l'existence d'une entente relative à une région extracôtière de chevauchement signée avec le groupe autochtone voisin avant le début des négociations a permis d'accélérer les discussions et d'épargner temps et efforts. Négociations-Est a indiqué qu'elle avait participé à certaines des consultations sur des régions extracôtières de chevauchement et qu'elle avait préparé un document traitant de cette question en vue de le partager avec d'autres directions générales.

### 5.3.3 Pratiques exemplaires

L'examen a permis de recenser des pratiques exemplaires au sein des directions générales et du secteur. Au niveau des directions générales, on a relevé des pratiques exemplaires uniques et elles ont été mises en valeur tout au long du rapport.

Au niveau des directions générales, les négociateurs des tables de discussion qui ont achevé leurs travaux avec succès ont partagé les facteurs de réussite avec d'autres négociateurs de la Direction générale dans le cadre de discussions ou de présentations. Par exemple, à Négociations-Ouest, la réussite des travaux dans le cadre des négociations avec les Premières Nations Maa'Nulth, Tsawassen et de Yale est partagée au moyen de présentations, de rapports et de discussions au sein de la Direction générale. Pour ce qui est de l'entente avec la Première nation de Yale, on a préparé et partagé avec les négociateurs de chaque direction générale une chronologie du processus de négociation décrivant chacune des étapes de chaque phase du processus.

Bien que les différentes pratiques exemplaires aient été adoptées au niveau de la Direction générale et dans certains cas, qu'elles aient été partagées, elles sont habituellement partagées au sein de la Direction générale et n'ont pas été partagées et adoptées par les autres directions générales. À défaut de partager les pratiques exemplaires et les leçons apprises entre les directions générales, les négociateurs risquent de ne pas profiter des gains d'efficacité qui ont été réalisés à l'issue de travaux négociés avec succès.

### **Recommandation**

5. Le sous-ministre adjoint principal, du Secteur des traités et gouvernement autochtone, devrait élaborer un processus selon lequel les leçons apprises, les pratiques exemplaires et les facteurs de réussite peuvent être partagés avec les directions générales, sur une base périodique, et qui permettrait de les documenter et de les mettre à la disposition de tous les négociateurs à des fins de référence ultérieures afin que ceux-ci puissent tenir compte de ces facteurs de réussite et de leur possibilité d'application à leur propre table.



## 6. PLAN D'ACTION DE LA DIRECTION

Recommandations	Réponse de la direction/Mesures de suivi	Gestionnaire responsable (titre)	Date de mise en œuvre prévue
<p>1. Le sous-ministre adjoint principal, Secteur des traités et gouvernement autochtone, devrait examiner les changements possibles au rôle de surveillance du Comité directeur fédéral pour les négociations de traités entreprises par le gouvernement du Canada afin d'assurer que la responsabilité à l'égard du progrès aux tables de négociation est partagée entre les ministères responsables.</p>	<p>Dans le cadre de l'initiative d'approche axée sur les résultats, le STGA procèdera à un examen des mandats internes du gouvernement fédéral et des processus d'approbation, y compris le Comité directeur fédéral, afin de formuler des options d'amélioration et de simplification dans le but d'accroître l'efficacité et l'efficience de l'approche. Il est ici question notamment de partager la responsabilité à l'égard des progrès aux tables de négociation.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Examen des travaux avec les AMG : (été/automne 2014)</li> <li>- Définition des options pour examen (avril 2015)</li> <li>- Mise en œuvre des changements envisagés (avril 2016)</li> </ul>	<p>Sous-ministre adjoint principal, Traités et gouvernement autochtone</p>	<p>Décembre 2014</p> <p>Avril 2015</p> <p>Avril 2016</p> <p><b>Mise à jour/Rationale:</b></p> <p><b>En date du 31/03/2015:</b></p> <p>Suite à l'annonce du Ministre sur le renouvellement de la Politique sur les revendications territoriales globales le 28 juillet 2014, il a été entendu qu'on retarderait le travail de rationalisation jusqu'à après que l'engagement Eyford ait</p>

Recommandations	Réponse de la direction/Mesures de suivi	Gestionnaire responsable (titre)	Date de mise en œuvre prévue
			<p>été complété. La justification est que le rapport Eyford peut inclure des recommandations qui contribueront à simplifier les processus d'approbation et de négociation.</p> <p>Une ébauche de document de travail contenant des options pour simplifier les processus d'approbation et de négociation a été préparée et remise à la haute direction en décembre 2014. Les options présentées dans le document seront évaluées en regard des recommandations connexes énoncées dans le rapport final Eyford, publié le 2 avril 2015.</p> <p><b>Commentaire du SVE : Mise en œuvre en cours.</b></p>
<p>2. Le sous-ministre adjoint principal, Secteur des traités et gouvernement autochtone, devrait définir une approche pour consolider, repérer et établir l'ordre de priorité de toutes les demandes des AMG (de toutes les directions générales) afin de s'assurer que celles-ci sont coordonnées (c.-à-d., les demandes semblables sont regroupées) et classées en ordre de priorité selon les questions pour lesquelles la rétroaction des AMG est plus impérieuse en raison du facteur</p>	<p>Dans le cadre de l'initiative d'approche axée sur les résultats, le STGA procédera à un examen des mandats internes du gouvernement fédéral et des processus d'approbation, y compris le Comité directeur fédéral, afin de formuler des options d'amélioration et de simplification dans le but d'accroître l'efficacité et l'efficience de l'approche. Le nouveau système d'information axé sur les résultats (SIAR) pourra être adapté en vue de l'utiliser à cette fin.</p> <p>Cette recommandation est considérée comme une composante importante de nos</p>	<p>Sous-ministre adjoint principal, Traités et gouvernement autochtone</p>	

Recommandations	Réponse de la direction/Mesures de suivi	Gestionnaire responsable (titre)	Date de mise en œuvre prévue
<p>temps ou de la complexité. On devrait mettre au point un outil ou processus de gestion des connaissances au niveau du Secteur afin de recenser les commentaires et la rétroaction communiqués antérieurement par les AMG afin que les négociateurs puissent être outillés avec les positions/réponses exprimées par le passé, de manière à simplifier davantage le processus de participation en prenant appui sur plus d'antécédents historiques/contextuels.</p>	<p>travaux de simplification des activités. Elle exigera de la coordination avec les AMG afin de définir les voies de responsabilisation et d'accélérer la prise des mesures.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Recherche et analyse portant sur les approches courantes : (été 2014)</li> <li>- Examen des besoins et des options en matière de coordination/établissement des priorités avec les AMG, au regard des travaux sur la recommandation n° 1 : (été/automne 2014)</li> <li>- Mise au point d'un outil de recensement des connaissances et mise à l'essai de l'outil : (automne 2014 à automne 2015)</li> </ul>		<p>Octobre 2014</p> <p>Décembre 2014</p> <p>Décembre 2015</p> <p><b>Mise à jour/Rationale:</b></p> <p><b>En date du 31/12/2014:</b></p> <p>Le développement du FAPP appelé base de données RBIS (Results-Based Information System) est complété, et les test d'acceptation par les usagers a débuté.. La mise en œuvre est prévue pour le <b>31 mars 2015</b>. La base de données aidera à faire le suivi et à faire rapport sur le processus de négociation, et sur les progrès par rapport aux échéances.</p> <p><b>SVE: Recommendons la fermeture. Complété.</b></p>
<p>3. Le sous-ministre adjoint principal,</p>	<p>À l'heure actuelle, on utilise un plan de</p>	<p>Sous-ministre adjoint</p>	

Recommandations	Réponse de la direction/Mesures de suivi	Gestionnaire responsable (titre)	Date de mise en œuvre prévue
<p>Secteur des traités et gouvernement autochtone, devrait mettre au point un mécanisme approprié (p. ex., une politique ou une directive) pour définir les exigences relatives aux plans de travail pluriannuels du gouvernement fédéral de manière à effectuer le suivi du processus des tables de négociation au regard des mandats à durée limitée. Ces plans devraient être élaborés en collaboration avec tous les AMG concernés. La responsabilité de la surveillance du progrès par rapport aux plans de travail devrait être dévolue au Comité directeur fédéral.</p>	<p>travail pluriannuel dans certaines tables de négociation, mais son utilisation interne est limitée. Ces plans seront mis à l'essai afin de déterminer l'approche appropriée.</p> <p>L'effet des plans de travail pluriannuels internes doit être déterminé. Leur utilisation doit aussi être calibrée par rapport à la nature variable de nos travaux, du nombre élevé d'intervenants internes, et la planification doit être coordonnée avec les nouveaux outils de planification comme le système d'information axé sur les résultats (SIAR).</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Examiner les effets de l'utilisation des plans de travail pluriannuels à toutes les tables (janvier à avril 2015)</li> <li>- Mise à l'essai des plans de travail pluriannuels et internes (décembre 2014 à avril 2015)</li> <li>- Élaborer une politique/directive (juin 2015)</li> </ul>	<p>principal, Traités et gouvernement autochtone</p>	<p>Juin 2015</p> <p><b>Mise à jour/Rationale:</b></p> <p><b>En date du 31/03/2015:</b></p> <p>Suite à l'annonce du Ministre sur le renouvellement de la Politique sur les revendications territoriales globales le 28 juillet 2014, il a été entendu qu'on retarderait le travail de rationalisation jusqu'à après que l'engagement Eyford ait été complété. Ceci, parce que le rapport Eyford pourrait contenir des recommandations qui aideraient à la simplification des processus d'approbation de négociation.</p> <p>Une ébauche du document de discussion avec comme option la simplification des processus d'approbation et de négociation a</p>

Recommandations	Réponse de la direction/Mesures de suivi	Gestionnaire responsable (titre)	Date de mise en œuvre prévue
			<p>été complétée et remise à la haute direction en décembre 2014. Les options qui y sont élaborées dans ce document seront évaluées par rapport aux recommandations du le rapport final Eyford. Le rapport final de celui-ci a été émis le 2 avril 2015.</p> <p><b>SVE : Mise en œuvre en cours.</b></p>
<p>4. Le sous-ministre adjoint principal, Secteur des traités et gouvernement autochtone, dans le cadre de la mise en œuvre de l'approche axée sur les résultats, devrait définir une approche pour effectuer le suivi de tous les coûts directs rattachés aux tables de négociation, au niveau de la table, afin d'utiliser cette information aux fins de la prise de décision en lien avec l'élaboration des plans de travail pluriannuels, de l'attribution des ressources et de l'établissement des priorités des tables (y compris examiner la possibilité de prendre d'autres mesures).</p>	<p>Les coûts directs du financement et des prêts de soutien aux négociations font actuellement l'objet d'un suivi.</p> <p>D'autres coûts des travaux des tables ne font pas l'objet d'un suivi direct (ou d'un suivi constant). Il faudra déterminer la façon de colliger ces données de manière appropriée. Parmi les options actuellement évoquées, notons l'utilisation éventuelle du système d'information axé sur les résultats (SIAR) ou l'apport de modifications aux codes financiers; les options ne devraient pas augmenter le fardeau redditionnel des tables.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Cerner les lacunes actuelles dans la collecte de données (automne 2014)</li> <li>- Définir des options de suivi intérimaires (automne 2014)</li> <li>- Examiner la possibilité d'options plus permanentes</li> </ul>	<p>Sous-ministre adjoint principal, Traités et gouvernement autochtone</p>	<p>Décembre 2014</p> <p>Décembre 2014</p> <p>Septembre 2015</p> <p><b>Mise à jour/Rationale:</b></p>

Recommandations	Réponse de la direction/Mesures de suivi	Gestionnaire responsable (titre)	Date de mise en œuvre prévue
			<p><b>En date du 31/03/2015:</b></p> <p>La base de données RBIS n'aura pas la capacité de faire le suivi des ressources financières.</p> <p>Il a été établi que la seule façon de faire le suivi des coûts des ETP au niveau des tables serait de demander aux négociateurs de documenter le temps qu'ils passent sur chacun de leurs dossiers. Ceci représenterait une augmentation importante du temps qu'ils passent à faire rapport sur les tables de négociations.</p> <p>De plus, le STGA n'a pas la capacité de modifier les codes financiers du Ministère, ce qui nécessiterait la création d'un code particulier pour chaque table. Cela ne peut se faire puisque nous avons plus de cent processus de négociation et que chaque négociateur travaille sur trois ou plus de tables de négociation à la fois.</p> <p>Par rapport aux coûts d'exploitation lorsqu'une équipe du fédéral voyage pour des rencontres, un voyage peut comprendre plusieurs tables.</p> <p><b>SVE : Il ne serait pas économiquement viable de développer un système pour permettre aux employés de tenir compte de leur temps passé sur différentes négociations. Le processus actuel relatif aux tables de négociation est assez robuste et on obtiendrait peu de bénéfices d'un suivi plus précis des coûts des tables de négociations.</b></p>

Recommandations	Réponse de la direction/Mesures de suivi	Gestionnaire responsable (titre)	Date de mise en œuvre prévue
			<b>Nous recommandons la fermeture de cette recommandation..</b>
<p>5. Le sous-ministre adjoint principal, Secteur des traités et gouvernement autochtone, devrait élaborer un processus selon lequel les leçons apprises, les pratiques exemplaires et les facteurs de réussite peuvent être partagés avec les directions générales, sur une base périodique, et qui permettrait de les documenter et de les mettre à la disposition de tous les négociateurs à des fins de référence ultérieures afin que ceux-ci puissent tenir compte de ces facteurs de réussite et de leur possibilité d'application à leur propre table.</p>	<p>Actuellement, les rapports sur les réunions du groupe de travail fédéral (« caucus ») permettant de dégager les domaines de préoccupations communs sont distribués aux directions générales responsables des négociations et de la mise en œuvre. Le STGA examine la possibilité de tenir des téléconférences périodiques entre les directions générales responsables des négociations et la Direction générale responsable des politiques afin de cerner toute tendance, tout problème stratégique ou toute préoccupation des AMG.</p> <p>Des travaux supplémentaires devront être accomplis pour documenter la situation et diffuser l'information.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Option à développer et réviser (avril 2015)</li> <li>- Mise en œuvre des changements possibles (avril 2016)</li> <li>- Explorer des options plus permanentes.</li> </ul>	<p>Sous-ministre adjoint principal, Traités et gouvernement autochtone</p>	<p>Avril 2015</p> <p>Avril 2016</p> <p><b>Mise à jour/Rationale:</b></p> <p><b>En date du 31/03/2015:</b></p> <p>La direction générale du développement et de la coordination des politiques sera présente lors des réunions du groupe de travail du Caucus fédéral et distribuera un résumé mensuel des réunions à toutes les</p>

Recommandations	Réponse de la direction/Mesures de suivi	Gestionnaire responsable (titre)	Date de mise en œuvre prévue
			<p>directions générales du STGA à des fins d'information.</p> <p>Plus de travail est encore nécessaire puisque l'approche actuelle n'est pas complète; elle ne capte pas tous les enjeux relevés par les AMG puisque ceux-ci font souvent partie des discussions avec les négociateurs qui se font à l'extérieur du groupe de travail.</p> <p><b>SVE : Mise en œuvre en cours.</b></p>