

APERÇU DES RÉSULTATS – Évaluation de la Directive du Cabinet sur l'approche fédérale pour la mise en œuvre des traités modernes

Introduction

- La Directive du Cabinet sur l'approche fédérale pour la mise en œuvre des traités modernes a été adoptée en 2015. Elle préconise une approche pangouvernementale de gestion des obligations découlant des traités modernes du Canada et définit les rôles et responsabilités du gouvernement fédéral. Elle établit un cadre opérationnel de gestion des obligations découlant des traités modernes pour la Couronne et exige que le gouvernement augmente la sensibilisation, la responsabilisation et la surveillance relatives à ces obligations.
- Un traité moderne est un rapport de nation à nation entre un peuple autochtone, les gouvernements fédéraux et provinciaux et, dans certains cas, un territoire. Les traités modernes définissent les droits des signataires autochtones eu égard, notamment, aux terres et aux ressources naturelles, à l'autonomie gouvernementale, à la culture et à la langue, et aux relations financières. Ils visent à améliorer le bien-être social, culturel, politique et économique des peuples autochtones qu'ils concernent. Les traités modernes définissent les relations entre la Couronne et les peuples autochtones, et les droits issus de ces traités sont protégés par la Constitution et ont force de loi et sont exécutoires pour tous – y compris pour les lois et les politiques fédérales.
- Le Canada est signataire de 25 traités modernes, lesquels comprennent des milliers d'obligations que la Couronne doit d'honorer. Tandis que certaines de ces obligations incombent à un ministère ou à un organisme en particulier, d'autres incombent à plusieurs, voire à tous les ministères et organismes. Par conséquent, une approche pangouvernementale est parfois nécessaire pour remplir ces obligations de portée générale et pour régler les problèmes ou gérer les risques liés à leur mise en œuvre.

Résultats attendus

- Collectivement, les exigences et les attentes établies dans la Directive du Cabinet visent à renforcer la responsabilisation, la surveillance et la sensibilisation du gouvernement fédéral à l'égard des obligations découlant des traités modernes pour la Couronne. Ultiment, la Directive du Cabinet vise à promouvoir la réconciliation avec les peuples autochtones, à renforcer les relations et à générer des résultats socioéconomiques solides pour les peuples autochtones de partout au pays, en plus de prévenir et de gérer les coûteux risques juridiques et financiers.

Constatations découlant de l'évaluation

- La Directive du Cabinet demeure pertinente dans le contexte des orientations actuelles du gouvernement et dans la perspective de renforcer les liens et les ententes avec les peuples autochtones au Canada et de les faire évoluer. Il y a un besoin continu de surveillance et de dialogue pangouvernementaux pour favoriser la compréhension et la prise de conscience dans tous les ministères, ce qui contribue, du coup, à renforcer la responsabilité fédérale à l'égard de ses obligations découlant des traités modernes.
- Soulignons, parmi les premiers résultats de la Directive du Cabinet, les mécanismes de sensibilisation et d'évaluation des répercussions des traités modernes (ERTM) qui, jumelés au Comité de surveillance des sous-ministres (CSSM), ont favorisé une compréhension et un engagement accrus des différents ordres du gouvernement fédéral.
- Une attention accrue doit être accordée à la surveillance et à la coordination, deux éléments essentiels à une approche pangouvernementale responsable et éclairée pour la mise en œuvre des traités modernes.

Recommandations et réponses

Les recommandations à l'intention de Relations Couronne-Autochtones et Affaires du Nord Canada (RCAANC) :

1. Dans le contexte du nouveau comité des sous-ministres chargé de la réconciliation avec les Autochtones et dans le cadre des discussions dynamiques sur l'introduction de mécanismes de surveillance indépendants, examiner et modifier le cadre de référence du CSSM.

Réponse :

La Direction générale des politiques, de la planification et de la coordination (DGPPC) révisera les cadres de référence actuels du CSSM et du Comité des sous-ministres chargé de la réconciliation avec les Autochtones, collaborera avec le Secteur des politiques et de l'orientation stratégique pour évaluer les mandats et les membres des deux comités et ainsi assurer l'harmonisation entre leur fonction et leur rôle, puis révisera le cadre de référence du CSSM.

2. Assurer que la fonction relative aux politiques du Secteur de la mise en œuvre est bien outillée et bien placée pour appuyer le CSSM dans ses fonctions de direction en vertu de la Directive du Cabinet.

Réponse :

RCAANC a annoncé une réorganisation, y compris le transfert du Bureau de la mise en œuvre des traités modernes (BMTM), qui agit à titre de secrétariat du CSSM, à la Direction générale des politiques, de la planification et de la coordination, améliorant ainsi sa capacité en matière de politiques. Cette restructuration devrait aider le CSSM à remplir efficacement ses fonctions. Avant d'en déterminer l'utilité, il faudrait évaluer les avantages et les inconvénients de la recommandation d'utiliser le CSSM comme organisme pour établir les priorités en matière de politiques du Secteur de la mise en œuvre.

3. Faire la mise en place de l'Environnement de gestion des traités modernes (EGTM) une priorité, en instaurant des pratiques de gestion de projet rigoureuses pour s'assurer que les principales tâches sont planifiées et exécutées.

Réponse :

Pour régler les problèmes de fonctionnalité relatifs aux données et à l'EGTM, le Secteur de la mise en œuvre a modifié la structure organisationnelle de l'EGTM, qui partage maintenant ses responsabilités avec l'Unité de la consultation et de l'accommodement, responsable du perfectionnement, de l'entretien et des mises à jour, et le BMTM, responsable des politiques et du contenu.

La mise en œuvre complète de l'EGTM demeure une priorité pour le Secteur de la mise en œuvre, mais il reste de nombreuses difficultés à surmonter en ce qui concerne l'obtention d'une rétroaction régulière de la part des autres ministères. Ces difficultés sont attribuables aux contraintes liées aux ressources, de même qu'à la compréhension générale des fonctions et responsabilités des fonctionnaires des autres ministères concernant les obligations de suivi et de surveillance. Le système sera déployé en même temps que seront évalués les besoins en ressources en collaboration avec les autres ministères.

4. Faire la mise en place du cadre de mesure du rendement une priorité, et élaborer une stratégie complète de collecte de données dans un délai raisonnable.

Réponse :

L'achèvement du cadre de mesure du rendement demeure une priorité pour le Secteur. Cependant, son développement a été entravé par les problèmes de capacité auxquels sont confrontés le BMTM et les partenaires autochtones. Les partenaires autochtones sont essentiels à la mesure des résultats de la mise en œuvre et à la collecte de données primaires propres à leurs traités respectifs. Leur capacité pourrait être augmentée grâce au processus collaboratif d'élaboration de politiques financières, quoique le niveau d'investissement soit largement tributaire des décisions stratégiques. La participation des ministères fédéraux continuera d'être sollicitée pour qu'ils fournissent des données pertinentes, qu'ils s'affairent déjà à recueillir. Le BMTM travaille à d'autres activités de collecte de données en marche à RCAANC et à l'échelle fédérale et continuera de collaborer avec les autres partenaires fédéraux à la simplification d'une stratégie relative aux données.

5. Clarifier et documenter les processus en vue de cerner, d'acheminer et de régler de façon claire et uniforme les questions et les différends de portée générale.

Réponse :

Les efforts déployés en vue de cerner, d'acheminer et de régler les questions et différends transversaux révèlent que : les ententes prévoient généralement des processus de résolution de différends; les directions de gestion des traités régionaux demeurent le premier point de contact pour la résolution de différends ou de problèmes avec un signataire de traité; et chaque entente a des processus qui lui sont propres. Le BMTM continuera de collaborer avec les partenaires pour élaborer un processus de gestion et de coordination des problèmes, notamment en soulevant les problèmes au CSSM pour obtenir des directives.

6. Renforcer les mécanismes qui permettent de faire en sorte que le BMTM, les ministères et les organismes sont tenus responsables devant le CSSM des engagements pris en réponse à l'orientation et aux demandes du Comité. L'introduction et l'utilisation régulière d'un registre des mesures ou d'un autre mécanisme semblable pourraient être envisagées.

Réponse :

L'examen des mécanismes visant à améliorer la responsabilisation envers le CSSM fera partie du processus de révision du mandat du Comité, ce qui rejoint la réponse à la première recommandation du rapport Réponse et plan d'action de la Direction.

7. Établir une fonction d'assurance de la qualité au sein du BMTM, qui sera responsable de l'évaluation périodique de la conformité des ministères et organismes au processus d'ERTM. Utiliser cette fonction ou d'autres moyens pour déterminer, recueillir et communiquer les leçons tirées en vue d'une amélioration continue. Mettre à jour la Directive du Cabinet afin de préciser qu'il s'agit là d'un des rôles du BMTM.

Réponse :

À l'hiver 2020, le BMTM a achevé la révision des ERTM menées à l'échelle du gouvernement. Des efforts continueront d'être déployés pour appuyer et améliorer cette révision en vue de renforcer la capacité du gouvernement fédéral. Il se peut que la mise en œuvre de cette recommandation nécessite des discussions avec, et l'approbation, des représentants à l'ensemble du gouvernement, notamment des organismes centraux, du CSSM pour la mise en œuvre des traités modernes et du Cabinet.

8. Collaborer avec les signataires de traités modernes, en vue de clarifier et de documenter leurs attentes en matière de consultations lors d'une ERTM, y compris la façon dont ces consultations sont liées à d'autres déclencheurs qui appellent à la mobilisation, de mêmes principes du secret ministériel.

Réponse :

Le BMTM continuera de collaborer avec les membres de la Coalition pour les ententes sur les revendications territoriales, les autres partenaires de traité, les organismes centraux et les représentants fédéraux pour réviser la directive sur la consultation et la mobilisation relatives à l'ERTM. La modification de la directive vise à aider les représentants fédéraux à dégager et à trier les types de propositions clés nécessitant une consultation ou une mobilisation. Cette directive précisera que l'ERTM n'est pas un outil de mobilisation ou de consultation en soi et qu'elle vise plutôt à ce que les décisions ministérielles prennent en compte les répercussions qu'elles pourraient avoir sur les traités, de sorte que l'élaboration de politiques et de programmes soit plus efficace.

9. Le BMTM devrait collaborer avec l'École de la fonction publique du Canada, les ministères, les organismes et les signataires de traités modernes afin d'améliorer le soutien offert en vue de renforcer la sensibilisation et la capacité à l'échelle du gouvernement fédéral.

Réponse :

Le BMTM continuera de collaborer avec l'École de la fonction publique du Canada et les autres intervenants afin d'améliorer la réceptivité de la formation et de mieux répondre aux besoins des clients. Une formation s'adressant précisément aux cadres supérieurs de la fonction publique fédérale sera créée et offerte. La formation propre au ministère sera maintenue, de même que la collaboration avec les ministères qui souhaitent adapter la formation à leurs besoins.

Au sujet de l'évaluation

L'évaluation porte sur les activités établies par Relations Couronne-Autochtones et Affaires du Nord Canada en vertu de la Directive du Cabinet, qui appuient l'approche pangouvernementale à l'égard de la mise en œuvre des traités modernes. Elle a pour but d'encourager le développement et l'amélioration en plus d'évaluer dans quelle mesure la Directive du Cabinet a réussi à donner, depuis sa mise en œuvre en 2015, des résultats préliminaires.