



# Évaluation du programme de négociation de traités, d'ententes sur l'autonomie gouvernementale et d'autres arrangements constructifs de RCAANC pour les exercices 2013-2014 à 2020-2021

Préparé par : Direction générale de l'évaluation

Avril 2023



# Table des Matières

<b>LISTES DES ACRONYMES .....</b>	<b>II</b>
<b>SOMMAIRE .....</b>	<b>III</b>
<b>RÉPONSE ET PLAN D'ACTION DE LA DIRECTION .....</b>	<b>VIII</b>
<b>1. INTRODUCTION.....</b>	<b>1</b>
1.1 Vue d'ensemble .....	1
1.2 Profil du programme.....	1
<b>2. APPROCHE DE L'ÉVALUATION.....</b>	<b>9</b>
2.1 Portée et calendrier de l'évaluation .....	9
2.2 Méthodologie de l'évaluation.....	9
<b>3. CONSTATATIONS DE L'ÉVALUATION – PERTINENCE.....</b>	<b>11</b>
3.1 Dans quelle mesure le processus de négociation des traités, des ententes sur l'autonomie gouvernementale et d'autres arrangements constructifs répond-il aux divers besoins des groupes autochtones qu'il sert? .....	11
3.2 Dans quelle mesure les récents changements apportés au processus de négociation (p. ex. élimination du financement sous forme de prêts et approches plus souples des négociations comme les tables de discussion axées sur les droits) ont-ils répondu à ces besoins? .....	15
3.3 Dans le contexte particulier de la négociation des droits des peuples autochtones, où les tribunaux ont demandé aux gouvernements de faire progresser la réconciliation par la négociation, quels sont les facteurs et les enjeux qui font qu'il est toujours nécessaire de négocier des traités, des ententes sur l'autonomie gouvernementale et d'autres arrangements constructifs? .....	16
3.4 Dans quelle mesure la négociation des traités, des ententes sur l'autonomie gouvernementale et d'autres arrangements constructifs s'harmonise-t-elle avec les priorités du gouvernement fédéral et le mandat de RCAANC?.....	17
<b>4. CONSTATATIONS DE L'ÉVALUATION – CONCEPTION ET MISE EN ŒUVRE.....</b>	<b>20</b>
4.1 Dans quelle mesure les structures actuelles de prestation de programmes (p. ex. tables de discussion fondées sur les droits, soutien aux négociations et autres programmes de financement pertinents) appuient-elles efficacement le processus de négociation?.....	20
4.2 Dans quelle mesure les flexibilités actuelles intégrées au programme sont-elles efficaces pour permettre la négociation d'ententes progressives qui démontrent des progrès et renforcent la capacité dans les communautés autochtones?.....	27
4.3 Les rôles et les responsabilités sont-ils clairement définis et compris par tous les intervenants des structures actuelles de prestation des programmes?.....	28

4.4	Dans quelle mesure les processus actuels d’approbation et de coordination internes du gouvernement fédéral (p. ex. le Groupe des fonctionnaires fédéraux et le Cabinet) appuient-ils une approche axée sur les résultats pour la négociation de traités, d’ententes sur l’autonomie gouvernementale et d’autres arrangements constructifs? .....	29
<b>5.</b>	<b>RÉSULTATS DE L’ÉVALUATION – EFFICACITÉ .....</b>	<b>32</b>
5.1	Dans quelle mesure le processus de négociation a-t-il contribué à ce que le Canada et les groupes autochtones élaborent conjointement des solutions concernant la mise en œuvre des droits au moyen de discussions et de négociations? (résultat à court terme) .....	32
5.2	Dans quelle mesure le processus de négociation a-t-il contribué à la collaboration entre le Canada et les peuples autochtones pour établir de nouvelles relations financières? (résultat à court terme) .....	34
5.3	Dans quelle mesure le processus de négociation a-t-il aidé les groupes autochtones à reconstruire leurs nations? (résultat à court terme) .....	36
5.4	Dans quelle mesure le processus de négociation a-t-il amélioré les relations de nation à nation, de gouvernement à gouvernement et entre les Inuit et la Couronne? (résultat à moyen terme) .....	38
5.5	Dans quelle mesure le processus de négociation a-t-il aidé activement les peuples autochtones à faire progresser leur compétence sur leurs affaires? (résultat à moyen terme) .....	40
5.6	Dans quelle mesure le processus de négociation a-t-il aidé les peuples autochtones à influencer sur leur développement politique, économique, social et culturel? (résultat à long terme).....	42
5.7	Dans quelle mesure des possibilités ou des efforts sont-ils déployés pour refléter les principes de l’ACS Plus dans le processus de négociation?.....	45
<b>6.</b>	<b>CONSTATATIONS DE L’ÉVALUATION – EFFICACITÉ ET ÉCONOMIE .....</b>	<b>46</b>
6.1	Le processus de négociation des traités, des ententes sur l’autonomie gouvernementale et d’autres arrangements constructifs a-t-il été géré et exécuté de façon efficace et économique?.....	46
6.2	Y a-t-il des systèmes de mesure du rendement appropriés en place et des données facilement accessibles pour décrire et suivre les progrès et le rendement du processus de négociation?.....	49
<b>7.</b>	<b>CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS .....</b>	<b>52</b>
7.1	Conclusions .....	52
7.2	Recommandations .....	55

## Listes des Acronymes

ACS Plus	Analyse comparative entre les sexes plus
CDF	Comité directeur fédéral sur les droits prévus à l'article 35
CVR	Commission de vérité et de réconciliation du Canada
DNUDPA	Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones
FPT	Fédéral-provincial-territorial
GC	Gouvernement du Canada
GFF	Groupe de fonctionnaires fédéraux sur les droits prévus à l'article 35
JUS	Ministère de la Justice du Canada
LE	Lettre d'entente
MPO	Pêches et Océans Canada
PC	Parcs Canada
PE	Protocole d'entente
PIR	Profil d'information sur le rendement
PRN	Programme de reconstruction des nations
RCAANC	Relations Couronne-Autochtones et Affaires du Nord Canada
RDAA	Reconnaissance des droits autochtones et autodétermination
SAC	Services aux Autochtones Canada
SIBR	Système d'information basé sur les résultats
TGA	Traités et gouvernement autochtone

# Sommaire

## Vue d'ensemble

La Direction générale de l'évaluation du Secteur de la vérification et de l'évaluation de Relations Couronne-Autochtones et Affaires du Nord Canada (RCAANC) a mené une évaluation du Programme de négociation de traités, d'accords sur l'autonomie gouvernementale et d'autres arrangements constructifs (aussi appelé ici « le programme » ou « le programme de négociation »). L'évaluation a été entreprise conformément au Plan d'évaluation quinquennal 2019-2020 à 2023-2024 de RCAANC et conformément à la Politique sur les résultats du Conseil du Trésor et à l'article 42.1 de la *Loi sur la gestion des finances publiques*.

Une évaluation antérieure de 2013 du processus fédéral de négociation des revendications territoriales globales et des ententes sur l'autonomie gouvernementale a mis en évidence les pressions exercées par les politiques fédérales existantes, notamment la nécessité pour les groupes autochtones de disposer d'autres options à la négociation de traités modernes globaux afin d'obtenir des avantages tangibles plus rapidement.

Depuis 2015, le Canada a modifié son approche en matière de négociation de traités. Il s'est éloigné de l'imposition de mandats fédéraux élaborés unilatéralement et offrant des possibilités limitées d'évolution des accords, pour mettre l'accent sur des voies d'avenir élaborées conjointement et des solutions souples. Le Canada travaille en partenariat avec les groupes autochtones de tout le pays pour élaborer conjointement des traités, des accords sur l'autonomie gouvernementale et d'autres arrangements constructifs, afin d'explorer les moyens de faire progresser la mise en œuvre des droits et des intérêts.

Le secteur Traités et gouvernement autochtone (TGA) de RCAANC administre le programme de négociation. Le programme de négociation appuie l'engagement du Canada à l'égard de la négociation de traités, d'accords sur l'autonomie gouvernementale et d'autres arrangements constructifs visant à concilier les droits des Autochtones et la souveraineté de la Couronne.

L'évaluation actuelle a permis d'évaluer la pertinence, la conception et l'exécution, le rendement et l'efficacité du programme de négociation pour la période du 1<sup>er</sup> avril 2013 au 31 mars 2021.

Les constatations ont été triangulées entre de multiples sources de données, notamment un examen des documents et de la documentation du programme, des données sur le rendement, des entrevues avec un total de 40 informateurs clés et neuf études de cas pour obtenir une compréhension détaillée du processus de négociation, ce qui comprenait un examen approfondi de huit tables de négociation des régions de l'Ouest, du Centre et de l'Est, et une étude de cas d'un bénéficiaire du Programme de reconstruction des nations.

Les constatations, conclusions et recommandations générales sont résumées ci-dessous.

## Pertinence

Dans l'ensemble, le programme de négociation a été jugé pertinent et nécessaire. Le programme de négociation répond au besoin principal des parties autochtones, c'est-à-dire

de conclure des traités, des accords sur l'autonomie gouvernementale et d'autres arrangements constructifs. Mis à part les litiges, c'est le seul moyen d'aborder concrètement les droits ancestraux et issus de traités.

Le traitement des droits ancestraux et issus de traités, qui sont reconnus et confirmés en vertu de l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982*, demeure une obligation de la Couronne. Cet impératif juridique de poursuivre la négociation de traités, d'accords sur l'autonomie gouvernementale et d'autres arrangements constructifs n'a fait que croître au cours de la période évaluée, avec les décisions de la Cour suprême concernant le respect des lois internationales (p. ex. la DNUDPA) et la promotion des droits inhérents; le respect des engagements constitutionnels du gouvernement et le respect des obligations juridiques envers les peuples autochtones; et les valeurs, les objectifs et l'engagement de la Couronne à l'égard de la réconciliation avec les Autochtones.

Avant 2015, le processus de négociation était considéré comme ne répondant pas aux besoins des groupes autochtones, et le Canada avait de la difficulté à conclure les négociations. Peu d'accords ont été conclus depuis que le Canada a rétabli une politique de conclusion de traités en 1973, et pour la plupart des 75 revendications qui en étaient à diverses étapes du processus, les négociations étaient en cours depuis plus de dix ans, voire vingt ans dans certains cas. Cela s'est traduit par des coûts exorbitants pour les parties autochtones, et l'endettement par emprunt a été un facteur de dissuasion principal à l'égard des négociations.

Depuis 2015, le Canada a réussi à éliminer bon nombre des obstacles institutionnels et des processus inefficaces qui ont historiquement éclipsé le programme de négociation, en grande partie grâce à une transition vers des processus largement participatifs centrés sur l'élaboration conjointe, à un soutien à la reconstruction des nations et à l'élimination du fardeau financier, ce qui permet aux groupes autochtones de négocier et de conclure des ententes. Bien que la réaction aux efforts déployés par le Canada pour faire évoluer ces outils de politique de l'article 35 ait été mitigée, il subsiste une opinion générale selon laquelle les ententes mutuellement convenues entre les groupes autochtones et la Couronne demeurent pertinentes et sont dans l'intérêt collectif de tous les Canadiens.

La négociation de traités, d'accords sur l'autonomie gouvernementale et d'autres arrangements constructifs s'harmonise étroitement avec les priorités fédérales, en particulier la réconciliation et le soutien des relations de nation à nation. La négociation de traités, d'accords sur l'autonomie gouvernementale et d'autres arrangements constructifs a été jugée généralement conforme aux appels à l'action de la Commission de vérité et réconciliation et à la DNUDPA, bien que les répondants internes aient tendance à être plus positifs que les parties externes quant à l'étendue de cet alignement.

Bien que les personnes interrogées dans le cadre de cette évaluation aient exprimé de nombreuses définitions et une compréhension différentes de la réconciliation, et que les points de vue sur la mesure dans laquelle la réconciliation a progressé dans le cadre du processus de négociation soient partagés, toutes les parties reconnaissent que le gouvernement du Canada a fait des efforts à cet égard. Parmi les répondants externes, la réconciliation est perçue comme un pas dans la bonne direction, bien qu'elle n'ait pas encore donné de résultats tangibles. Parmi les ministères fédéraux, RCAANC est considéré comme étant à l'avant-garde des efforts de réconciliation, certains autres ministères étant considérés comme n'ayant pas la capacité ou la volonté de s'engager dans la réconciliation.

Bien qu'aucun problème d'harmonisation avec le mandat de RCAANC n'ait été soulevé, les répondants ont observé qu'il y avait un écart avec les mandats de certains autres ministères, où la négociation de traités, les accords sur l'autonomie gouvernementale et les autres arrangements constructifs ainsi que la promotion de la réconciliation ne sont pas considérés comme des priorités.

## Conception et mise en œuvre

Les améliorations apportées aux politiques, aux programmes et aux processus au cours de la période d'évaluation ont contribué à de grandes améliorations dans le processus de négociation. Le programme de négociation a beaucoup évolué pour permettre une plus grande utilisation des accords progressifs bilatéraux ou tripartites, qui ont été appuyés de façon importante par l'approche de RDAA. L'élaboration d'ententes progressives a contribué à renforcer la confiance entre les parties négociatrices et les liens entre les communautés, les gouvernements provinciaux et l'industrie tout en encourageant la poursuite des négociations.

Toutefois, bon nombre des obstacles historiques dans le processus de négociation demeurent et ont affecté autant la négociation d'ententes hors traité et de traités progressifs que la négociation de traités. La durée requise pour les processus de mandat et d'approbation fédéraux continue d'être un facteur important. Bien que le processus du GFF-CDF vise à assurer la collaboration entre les ministères fédéraux, dans la pratique, la coordination avec les autres ministères et les provinces et territoires à la table des négociations peut être problématique.

Il y a un engagement inégal des autres ministères à l'égard de l'approche d'élaboration conjointe du processus de RDAA, de la DNUDPA et de la réconciliation. Cela a entraîné un large éventail de problèmes qui ont eu une incidence sur la relation entre la Couronne et les Autochtones et qui ont retardé les négociations. Il faut un engagement accru à l'égard d'une approche pangouvernementale, ainsi qu'une surveillance de la participation et une plus grande responsabilisation des autres ministères.

Les difficultés à recruter et à retenir des négociateurs compétents et expérimentés, la longue période requise pour intégrer les négociateurs et le roulement élevé des négociateurs fédéraux ont entraîné une déstabilisation aux tables de négociation et des retards importants dans le processus de négociation.

## Efficacité

Le programme de négociation a mis en place des mécanismes permettant d'élaborer conjointement avec succès des solutions pour la mise en œuvre des droits au moyen de discussions et de négociations, principalement aux premières étapes des négociations. Le nombre de groupes autochtones qui ont élaboré conjointement et conclu des types préliminaires d'ententes a augmenté de façon constante au cours de la période d'évaluation, particulièrement depuis la mise en œuvre de la politique sur la RDAA en 2017.

Le programme de négociation a permis au Canada et aux peuples autochtones de travailler ensemble à l'établissement d'une nouvelle relation financière. Des progrès ont été réalisés dans la réforme de la relation financière entre les groupes autochtones et le gouvernement, y compris dans la réforme des processus de financement au moyen d'une approche d'élaboration conjointe, le Processus collaboratif d'élaboration d'une politique financière, et

les répondants externes sont généralement d'avis que l'établissement d'une nouvelle relation financière est sur la bonne voie.

Le Programme de reconstruction des nations (PRN) a aidé les groupes autochtones à améliorer leur capacité de gouverner et de reconstruire leurs nations et leurs gouvernements. Le programme est souple et les besoins sont comblés, mais pour améliorer les retombées, le PRN doit disposer d'un budget accru et d'exigences plus claires en ce qui concerne l'admissibilité des activités de reconstruction des nations, ainsi que d'un processus de demande pluriannuel simplifié et d'exigences de reddition de comptes connexes. Certains ont fait remarquer que RCAANC n'a pas fourni le soutien nécessaire dans le cadre du PRN pour la reconstitution de leurs nations, une situation qui a nui à la relation entre les négociateurs fédéraux et les parties autochtones à la table des négociations.

La mesure dans laquelle le processus de négociation a amélioré les relations de nation à nation, de gouvernement à gouvernement et entre les Inuit et la Couronne est toutefois quelque peu mitigée. Les répondants internes et externes ont exprimé un large éventail de points de vue, souvent très divergents. Sans une définition et des mesures objectives des relations de nation à nation et de gouvernement à gouvernement, il est difficile d'évaluer si ce résultat est atteint. Les différences entre les tables de négociation et le stade où en sont les négociations compliquent l'évaluation des répercussions sur ce résultat.

Les données probantes étaient limitées en ce qui concerne la mesure dans laquelle le processus de négociation a aidé les peuples autochtones à faire progresser la compétence sur leurs affaires.

Les données empiriques sont aussi limitées en ce qui concerne la mesure dans laquelle le processus de négociation a aidé activement les peuples autochtones à influencer sur leur développement politique, économique, social et culturel.

## **Efficiencia et économie**

Le programme de négociation a apporté de nombreuses améliorations au cours de la période d'évaluation qui ont permis d'améliorer l'efficacité et l'économie du processus de négociation, notamment l'élaboration conjointe de solutions aux premières étapes des négociations. Bien que cela ait nécessité des efforts et des ressources supplémentaires au départ, il y a eu d'importants avantages en aval. Plus important encore, les négociations ont été accélérées et les conditions ont été réunies pour une meilleure limitation des coûts.

Enfin, bien que des composantes d'une approche axée sur les résultats aient été trouvées, un cadre de rendement stable s'est avéré largement absent. L'absence d'un outil stable de mesure du rendement du programme est préoccupante. Plusieurs cadres de mesure du rendement différents se sont succédé au cours de la période d'évaluation. La version la plus récente sur laquelle repose cette évaluation n'a pas encore été finalisée et approuvée. L'élaboration du cadre de rendement ne devrait pas relever exclusivement de TGA, mais plutôt adopter une approche horizontale, élaborée conjointement et éclairée par tous les intervenants, y compris les groupes autochtones et les autres ministères.

Par conséquent, voici les recommandations à l'intention de RCAANC :

1. Améliorer les structures et les processus de gouvernance en simplifiant la prise de décisions et en imposant des processus, en tenant compte de la délégation des pouvoirs de financement :
  - fournir des conseils et du soutien aux autres ministères afin de promouvoir l'adhésion aux principes de réconciliation;
  - élargir le mandat, le cadre de référence et les membres du CDF pour la politique pour inclure une représentation autochtone dans une participation active à la prise de décisions du programme de négociation.
2. Collaborer avec les autres ministères pour améliorer la coordination et contribuer à tenir les autres ministères responsables :
  - élargir le mandat et le cadre de référence du CDF pour qu'il participe davantage à la coordination des autres ministères et favoriser la responsabilisation des autres ministères par rapport à des exigences claires;
  - présenter des principes pratiques pour orienter les délibérations opérationnelles, ainsi que la coordination et la responsabilisation des autres ministères.
3. Moderniser le cadre stratégique afin de promouvoir des approches cohérentes et des voies de négociation permettant de résoudre rapidement les problèmes récurrents pour aider les parties autochtones à mieux s'y retrouver dans le processus de négociation complexe et les options qui s'offrent à elles :
4. Établir un plan à long terme pour trouver et maintenir en poste des négociateurs qualifiés et expérimentés, régler le long processus d'intégration et envisager la planification de la relève à la table.
5. Améliorer l'échange d'information, dans la limite de ce qui est autorisé, notamment avec toutes les parties aux tables de négociation et au sein de RCAANC, afin de présenter des mises à jour sur l'état d'avancement du processus d'établissement du mandat.
6. Améliorer le processus de mesure du rendement afin de permettre la participation de tous les intervenants, notamment les groupes autochtones et les autres ministères, simplifier la surveillance et la production de rapports afin d'améliorer la coordination centrale et de maximiser l'usage du SIBR, pour veiller à ce que les données soient facilement accessibles pour la gestion du programme.

# Réponse et Plan d'action de la direction

## **Titre du projet : Évaluation du programme de négociation de traités, d'ententes sur l'autonomie gouvernementale et d'autres arrangements constructifs de RCAANC pour les exercices 2013-2014 à 2020-2021**

### **1. Réponse de la direction**

Le Secteur des traités et du gouvernement autochtone (TGA) reconnaît les conclusions du rapport d'évaluation et appuie la mise en œuvre des recommandations décrites dans le plan suivant.

En résumé, ce programme appuie l'engagement du Canada à l'égard de la négociation de traités, d'ententes sur l'autonomie gouvernementale et d'autres arrangements constructifs visant à concilier les droits des Autochtones et la souveraineté de la Couronne. Ces ententes et arrangements négociés favorisent la mise en œuvre des droits des Autochtones, notamment ceux qui sont reconnus et confirmés en vertu de l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982* et décrits dans la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones. L'objectif du programme est de créer conjointement un environnement habilitant où les groupes autochtones peuvent exercer leurs droits inhérents et issus de traités, et d'améliorer les conditions politiques, culturelles et socioéconomiques au sein de leurs communautés.

Des discussions avec les groupes autochtones ont lieu partout au Canada afin de faire progresser les priorités communes au moyen de mandats élaborés en collaboration pour les futures ententes. Les parties s'efforcent d'établir une compréhension commune de la façon dont les droits sont exercés dans des contextes particuliers, ce qui favorise des communautés plus saines et durables. Au fil du temps, on s'attend à ce que les écarts socioéconomiques que connaissent ces communautés de façon disproportionnée se réduisent.

Le programme fait progresser une nouvelle relation financière avec les gouvernements autochtones en fournissant des fonds de soutien à la négociation, un financement pour la reconstruction des nations ainsi que d'autres soutiens, en négociant des ententes de financement budgétaire, en élaborant une politique financière harmonisée avec ces objectifs et en poursuivant le travail dans le cadre du processus d'élaboration de la politique financière collaborative avec les gouvernements autochtones autonomes.

Reconnaissant qu'en vertu de la *Loi sur le ministère des Relations Couronne-Autochtones et des Affaires du Nord*, le ministre des Relations Couronne-Autochtones a la responsabilité d'exercer un leadership au sein du gouvernement du Canada en ce qui concerne l'affirmation et la mise en œuvre des droits des peuples autochtones reconnus et confirmés par l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982*, la voie de la réconciliation est une démarche pangouvernementale pour laquelle la coordination et la collaboration sont essentielles.

## 2. Plan d'action

Recommandations	Mesures	Gestionnaire responsable (titre/secteur)	Dates prévues de début et d'achèvement
<p>1. Améliorer les structures et les processus de gouvernance en simplifiant la prise de décisions et en imposant des processus, en tenant compte de la délégation des pouvoirs de financement :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• fournir des conseils et du soutien aux autres ministères pour favoriser le respect des principes de réconciliation;</li> <li>• élargir le mandat, le cadre de référence et la composition du CDF pour inclure une représentation autochtone dans une participation active à la prise de décisions du programme de négociation.</li> </ul>	<p>a. Le Secteur des traités et du gouvernement autochtone cherchera des occasions d'améliorer la collaboration dans le processus d'élaboration des politiques, notamment en explorant des façons de faire participer les Autochtones afin d'améliorer la prise de décisions dans l'espace de gouvernance fédéral du secteur.</p> <p>b. Le secteur entreprendra un examen du mandat et des activités du Comité directeur fédéral sur les droits prévus à l'article 35 et des processus d'approbation liés au mandat afin de cerner les possibilités de simplifier les processus, de réduire les obstacles et d'aider à accélérer le règlement des accords avec les partenaires autochtones.</p>	<p>Directeur général, Direction générale de l'élaboration et de coordination de politique</p>	<p>a. <i>Date de début :</i> <i>Avril 2023</i></p> <p><i>Date de fin :</i> <i>Avril 2024</i></p> <p>b. <i>Date de début :</i> <i>Avril 2023</i></p> <p><i>Date de fin :</i> <i>Juin 2024</i></p>
<p>2. Collaborer avec les autres ministères pour améliorer la coordination et aider à améliorer la responsabilisation :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• élargir le mandat et le cadre de référence du CDF pour qu'il participe davantage à la coordination des autres ministères et tienne les autres</li> </ul>	<p>a. Le Secteur des traités et du gouvernement autochtone continuera de mobiliser le Comité directeur fédéral sur les droits prévus à l'article 35 afin de promouvoir une approche pangouvernementale cohérente parmi les partenaires fédéraux participant aux</p>	<p>Directeur général, Direction générale de l'élaboration et de coordination de politique</p>	<p>a. <i>Date de début :</i> <i>Avril 2023</i></p> <p><i>Date de fin :</i> <i>Septembre 2024</i></p>

<p>ministères responsables par rapport à des exigences claires;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>présenter des principes pratiques pour orienter les délibérations opérationnelles, ainsi que la coordination et la responsabilisation des autres ministères.</li> </ul>	<p>négociations liées à l'article 35.</p> <p>b. Le secteur continuera d'explorer de nouvelles stratégies, comme des protocoles et des principes pour orienter les délibérations opérationnelles afin de travailler efficacement avec les autres ministères partenaires, alors que nous continuons de mettre en œuvre une approche de négociation fondée sur les droits.</p> <p>c. Le processus collaboratif d'élaboration d'une politique financière est considéré comme un modèle réussi d'élaboration conjointe avec les gouvernements autochtones autonomes et les partenaires autochtones signataires de traités modernes. Dans le cadre de cette politique, RCAANC continuera de miser sur les réussites constatées auprès des principaux ministères fédéraux et des gouvernements provinciaux et territoriaux, le cas échéant.</p>	<p>Directeur général, Direction générale du financement</p>	<p>b. <i>Date de début :</i> <i>Avril 2023</i></p> <p><i>Date de fin : Juin 2024</i></p> <p>c. <i>Date de début :</i> <i>Décembre 2022</i></p> <p><i>Date de fin : Mars 2025</i></p>
<p>3. Moderniser le cadre stratégique afin de promouvoir des approches et des voies cohérentes pour le règlement rapide des problèmes récurrents et d'aider les parties autochtones à mieux s'y retrouver dans le processus de négociation complexe</p>	<p>a. Conformément aux engagements pris dans le cadre du projet de plan d'action de la Loi sur la Déclaration des Nations Unies, élaborer conjointement des approches pour la mise en œuvre du droit à l'autodétermination au moyen d'ententes négociés, de nouvelles politiques et de</p>	<p>Directeur général, Direction générale de l'élaboration et coordination de politique</p>	<p>a. <i>Date de début :</i> <i>Avril 2023</i></p> <p><i>Date de fin :</i> <i>Septembre 2025</i></p>

<p>et les options qui s'offrent à elles.</p>	<p>mécanismes législatifs. Le Ministère collaborera avec des partenaires pour élaborer des mesures précises à l'appui de cette mesure du plan d'action.</p> <p>b. Le secteur continuera de surveiller et d'évaluer régulièrement les tables de négociation afin de cerner les enjeux communs et les possibilités de réforme des politiques.</p> <p>c. Le secteur continuera d'appuyer la mise en œuvre de la Politique sur la reconnaissance et la réconciliation des droits pour les négociations des traités en Colombie-Britannique, en collaboration avec la Colombie-Britannique et les représentants des nations autochtones participantes. Par exemple, le secteur entreprend l'élaboration d'un plan pour appuyer la mise en œuvre efficace de la Politique sur la reconnaissance et la réconciliation des droits pour les négociations des traités en Colombie-Britannique au sein de RCAANC et dans l'ensemble du système fédéral.</p> <p>d. Lorsqu'il y a de l'intérêt, le Canada s'engage à utiliser les approches de la Politique sur la reconnaissance et la réconciliation des droits pour les négociations des traités en Colombie-Britannique avec des partenaires de négociation ailleurs au pays.</p>		<p>b. <i>Date de début :</i> Avril 2023</p> <p><i>Date de fin :</i> Septembre 2024</p> <p>c. <i>Date de début :</i> Avril 2023</p> <p><i>Date de fin :</i> Décembre 2024</p> <p>d. <i>Date de début :</i> Avril 2023</p> <p><i>Date de fin :</i> Mars 2025</p>
--	--	--	--

	<p>e. Continuer de travailler sur un continuum de financement de la gouvernance qui s'appuie sur l'approche élaborée conjointement pour l'autonomie gouvernementale globale, en fournissant aux négociateurs fédéraux des outils plus souples pour s'adapter à divers ententes d'autonomie gouvernementale non globale – de base, sectorielle, etc. – qui correspondent aux priorités des groupes autochtones.</p>	<p>Directeur général, Direction générale du financement</p>	<p>e. <i>Date de début :</i> <i>Avril 2023</i></p> <p><i>Date de fin :</i> <i>Décembre 2024</i></p>
<p>4. Établir un plan à long terme pour trouver et retenir des négociateurs qualifiés et expérimentés, régler le long processus d'intégration et envisager la planification de la relève à la table.</p>	<p>a. Le Secteur des traités et du gouvernement autochtone continuera d'évaluer et d'améliorer ses activités de recrutement, de perfectionnement des compétences et des connaissances et de planification du maintien en poste afin d'assurer la viabilité à long terme et la mise en œuvre du programme de négociation.</p> <p>b. Le secteur continuera de se faire valoir comme employeur de choix, en appuyant les modalités de travail hybrides (conciliation travail-vie personnelle), en améliorant la représentation régionale et la diversité de la représentation (p. ex. employés autochtones).</p> <p>c. Le secteur continuera de faire progresser les stratégies d'apprentissage et de perfectionnement. Selon les</p>	<p>Directeur général, Direction générale de l'élaboration et de la coordination de politique</p> <p>Directeur général, Direction générale du financement</p> <p>Directeur général, Direction générale Négociations Ouest</p> <p>Directeur général, Direction générale Négociations Est</p> <p>Directeur général, Direction générale Négociations Centre</p>	<p>a. <i>Date de début :</i> <i>Avril 2023</i></p> <p><i>Date de fin :</i> <i>Mars 2024</i></p> <p>b. <i>Date de début :</i> <i>Avril 2023</i></p> <p><i>Date de fin :</i> <i>Mars 2024</i></p> <p>c. <i>Date de début :</i> <i>Mai 2023 (Lancement du portail)</i></p> <p><i>Date de fin :</i> <i>Contenu substantiel du portail téléchargé d'ici juin</i></p>



	<p>l'information avec les participants aux négociations (p. ex. les négociateurs, les partenaires autochtones et les autres ministères), comme l'orientation sur les nouvelles politiques ou les changements apportés aux pouvoirs, ainsi que les messages clés;</p> <p>d. Poursuivre la mise en œuvre et l'utilisation du Système d'information basé sur les résultats (SIBR) dans le secteur et à l'externe avec d'autres ministères, le cas échéant.</p>	<p>Direction générale de l'élaboration et coordination de politique</p> <p>Directeur général, Direction générale du financement</p> <p>Directeur général, Direction générale Négociations Ouest</p> <p>Directeur général, Direction générale Négociations Est</p> <p>Directeur général, Direction générale Négociations Centre</p>	<p><i>Date de fin : Juin 2024</i></p> <p>d. <i>Date de début : Juin 2023</i></p> <p><i>Date de fin : Phase I : mars 2024 ; poursuite de la maintenance et de la mise à jour de la base de données</i></p>
<p>6. Améliorer le processus de mesure du rendement pour qu'il soit éclairé par tous les intervenants, y compris les groupes autochtones et les autres ministères, simplifier la surveillance et la production de rapports afin d'améliorer la coordination centrale et maximiser l'utilisation du SIBR pour veiller à ce que les données soient facilement accessibles pour la gestion du programme.</p>	<p>a. Le Secteur des traités et du gouvernement autochtone révisé et finalise le profil d'information sur le rendement (PIR), le cadre de rendement du programme en 2023-2024. Cela comprend l'élaboration d'indicateurs stables et significatifs qui portent précisément sur les résultats du programme. Les travaux entrepris sur le Cadre ministériel des résultats de 2023-2024 appuient l'exposé des résultats et permettent de faire progresser davantage le PIR vers son achèvement.</p> <p>b. Le secteur veillera à ce qu'une plus grande réflexion sur ce qui est entendu de la part des partenaires autochtones aux tables de négociation soit intégrée au PIR de 2023-2024 et aux versions futures.</p> <p>c. Le secteur continuera de tirer parti des outils internes existants, y compris les mécanismes de</p>	<p>Directeur général, Direction générale de l'élaboration et coordination de politique</p> <p>Directeur général, Direction générale de l'élaboration et coordination de politique</p> <p>Directeur général, Direction générale du financement</p> <p>Directeur général, Direction générale Négociations Ouest</p> <p>Directeur général,</p>	<p>a. <i>Date de début : Avril 2023</i></p> <p><i>Date de fin : Septembre 2023</i></p> <p>b. <i>Date de début : Avril 2023</i></p> <p><i>Date de fin : Septembre 2024</i></p> <p>c. <i>Date de début : Avril 2023</i></p> <p><i>Date de fin : Septembre 2024</i></p>

	<p>surveillance, pour évaluer les progrès réalisés aux tables de négociation. Ces outils internes (p. ex. le SIBR) recueillent des données régulièrement et déterminent les possibilités d'améliorer la prise de décisions et les cadres de mesure du rendement.</p> <p>d. Le secteur continuera d'explorer les options pour améliorer le SIBR, notamment l'amélioration de l'expérience utilisateur.</p>	<p>Direction générale Négociations Est</p> <p>Directeur général, Direction générale Négociations Centre</p>	<p>d. <i>Date de début :</i> <i>Avril 2023</i></p> <p><i>Date de fin : Avril 2024</i></p>
--	---	---	---

# 1. Introduction

## 1.1 Vue d'ensemble

Au gouvernement du Canada (GC, également appelé « Canada » dans le présent document), l'évaluation consiste en la collecte et l'analyse systématiques et neutres d'éléments probants pour évaluer le bien-fondé, l'importance ou la valeur d'une action. L'évaluation oriente les prises de décisions, les améliorations, l'innovation et la responsabilité. Les évaluations portent habituellement sur les programmes et les politiques, et s'appuient généralement sur des méthodes de recherche en sciences sociales.

Une évaluation du programme de négociation de traités, d'ententes d'autonomie gouvernementale et d'autres arrangements constructifs<sup>1</sup> (aussi appelé « le programme » ou « le programme de négociation ») était exigée conformément à l'article 42.1 de la *Loi sur la gestion des finances publiques*, qui énonce que chaque ministère doit procéder à un examen quinquennal de chaque programme en cours relevant de sa responsabilité afin d'en évaluer la pertinence et l'efficacité. La *Politique sur les résultats* du Conseil du Trésor du Canada (2016) définit un tel examen comme une évaluation et exige que chaque ministère élabore et publie tous les ans un plan quinquennal d'évaluation ministériel. L'évaluation du programme de négociation s'est déroulée conformément au plan quinquennal d'évaluation ministériel 2019-2020 à 2023-2024 de RCAANC.

Le programme de négociation a fait l'objet d'un examen afin d'évaluer la pertinence, la conception et l'exécution, le rendement et l'efficacité du programme pour la période du 1<sup>er</sup> avril 2013 au 31 mars 2021. Ce programme est offert par le Secteur des traités et du gouvernement autochtone (TGA) de Relations Couronne-Autochtones et Affaires du Nord Canada (RCAANC). L'évaluation a été lancée et menée par la Direction générale de l'évaluation de RCAANC.

## 1.2 Profil du programme

### Contexte

Depuis 1973, le GC a mis en place des politiques pour régler la question des droits fonciers en suspens. La *Politique sur les revendications territoriales globales* a été mise en place pour répondre à la jurisprudence émergente sur les droits des autochtones et offrir une plus grande prévisibilité pour l'exercice des droits. En 1995, le GC a également publié sa *Politique sur le droit inhérent* qui traite également des droits inhérents à l'autonomie gouvernementale.

---

<sup>1</sup> Les « traités » et les « ententes » étaient courants dans les anciennes colonies de colons européens, surtout en Amérique du Nord et sur la côte du Pacifique. Les parties européennes savaient qu'elles négociaient et concluaient des ententes contractuelles avec des nations souveraines, avec toutes les répercussions juridiques que cela impliquait sur le plan international. La « légitimation » de leur colonisation et de leurs intérêts commerciaux faisait en sorte qu'il était impératif pour les puissances européennes de reconnaître les nations autochtones comme des entités souveraines, et cela demeure vrai aujourd'hui grâce aux notions d'« autonomie gouvernementale », d'« autonomie », de « nation » et de « partenariat » autochtones promues par l'État. L'expression quasi-juridique « autres arrangements constructifs » désigne « tous les textes juridiques ou autres documents témoignant de l'établissement, par consensus, de liens juridiques ou quasi-juridiques entre toutes les parties ». Source : Nations Unies, Sous-commission de la lutte contre les mesures discriminatoires et de la protection des minorités, *Étude des traités, accords et autres arrangements constructifs entre les États et les populations autochtones*, rapport final de M. Miguel Alfonso Martínez, rapporteur spécial, 22 juin 1999, <https://digitallibrary.un.org/record/276353?ln=fr>.

Étant donné que l'histoire et le processus de négociation des traités en Colombie-Britannique sont uniques, en 1990, les gouvernements du Canada et de la Colombie-Britannique et les chefs des Premières Nations ont conjointement mis sur pied un groupe de travail chargé d'examiner la possibilité de régler équitablement les revendications territoriales en l'absence de traités historiques dans la plupart des régions de la Colombie-Britannique. Le résultat du Groupe de travail sur les revendications de la Colombie-Britannique a été la création, en 1992, de la Commission des traités de la Colombie-Britannique pour superviser et faciliter la négociation des traités et allouer des fonds de soutien à la négociation aux Premières Nations de la Colombie-Britannique pour leur permettre de participer au processus d'élaboration de traités.

L'évaluation de 2013 du processus fédéral de négociation des revendications territoriales globales et des ententes sur l'autonomie gouvernementale a mis en évidence les pressions exercées par les politiques fédérales existantes, notamment la nécessité pour les groupes autochtones de disposer d'autres options à la négociation de traités modernes globaux afin d'obtenir des avantages tangibles plus rapidement. Les partenaires autochtones se sont dits préoccupés par les processus longs, coûteux et lourds de négociation dans le cadre des politiques relatives aux *revendications territoriales globales* et aux *droits inhérents*. D'autres commentaires ont souligné le besoin urgent de réformer ces politiques afin de répondre efficacement aux droits, aux besoins et aux intérêts des communautés autochtones et de tenir compte de l'évolution de la jurisprudence, des approches et de l'engagement fédéral à mettre en œuvre la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones (DNUDPA). Pour répondre à certaines des préoccupations liées aux options limitées quant aux types d'ententes qui pourraient être négociées, le GC a publié en 2014 une politique provisoire intitulée *Le renouvellement de la Politique sur les revendications territoriales globales : Vers un cadre pour traiter des droits ancestraux prévus par l'article 35*.

Depuis 2015, le Canada a modifié son approche de négociation de traités. Il s'est éloigné de l'imposition de mandats fédéraux élaborés unilatéralement et offrant des possibilités limitées d'évolution des ententes, pour mettre l'accent sur des voies d'avenir élaborées conjointement et des solutions souples. Le Canada travaille en partenariat avec les groupes autochtones pour élaborer conjointement des traités, des ententes sur l'autonomie gouvernementale et d'autres arrangements constructifs, afin d'explorer les moyens de faire progresser la mise en œuvre des droits et des intérêts. Depuis 2018, le Canada finance les négociations par l'entremise de contributions non remboursables afin de soutenir la participation des groupes autochtones à la négociation de traités, d'ententes sur l'autonomie gouvernementale et d'autres arrangements constructifs, alors qu'auparavant ces coûts étaient assumés par les groupes autochtones par le biais de prêts remboursables. Ce changement avait pour but de supprimer la charge financière que représentait pour les groupes autochtones le remboursement des prêts fédéraux, ce qui a finalement aidé les groupes à négocier et à conclure des ententes et à disposer des moyens financiers nécessaires pour soutenir le développement de leurs nations.

Plus récemment, le Canada a adhéré au changement d'approche en matière de négociation en adoptant la *Politique sur la reconnaissance et la réconciliation des droits pour les négociations des traités en Colombie-Britannique* élaborée en 2019. Cette politique est l'un des premiers documents de politique importants qui ont vraiment été élaborés conjointement par les gouvernements et le Sommet des Premières Nations, un organisme représentant les Autochtones, et elle remplace les politiques sur les *revendications territoriales globales* et les *droits inhérents* en Colombie-Britannique. L'une des principales caractéristiques de cette politique est que les négociations tiennent compte du maintien des droits sans modifications, renonciation ou extinction de ces derniers lors de la conclusion d'un traité.

## Objectifs et résultats escomptés

Le programme de négociation est un programme clé relevant du principal secteur de responsabilité du Ministère, soit Relations Couronne-Autochtones, qui aide le Ministère à atteindre les résultats suivants<sup>2</sup> :

- Engager des discussions et des négociations pour reconnaître et traiter les droits des Autochtones;
- Élaboration de politiques, coordination, recherche et évaluation des revendications; et
- Soutenir les négociations.

Ces activités visent la réalisation de l'extrait suivant<sup>3</sup> :

- Discussions et négociations avec les groupes autochtones sur la reconnaissance des droits.

Les activités et les extraits du programme devraient contribuer aux résultats escomptés suivants :

- Résultats à court terme :
  - Le Canada et les groupes autochtones élaborent conjointement des solutions pour assurer la mise en œuvre des droits par le biais de discussions et de négociations;
  - Le Canada et les peuples autochtones collaborent à l'établissement de nouvelles relations financières; et
  - Les groupes autochtones rebâtissent leurs nations.
- Résultats à moyen terme :
  - Les relations de nation à nation, de gouvernement à gouvernement et entre les Inuit et la Couronne sont améliorées; et
  - Les peuples autochtones détiennent le pouvoir sur leurs affaires.

Ensemble, ces résultats devraient susciter le résultat suivant à l'échelle ministérielle<sup>4</sup> et le résultat du programme à long terme :

- Les peuples autochtones déterminent leur développement politique, économique, social et culturel.

## Gestion de programme

Au sein du gouvernement fédéral, le ministre de RCAANC a le mandat d'entamer des négociations avec les groupes des Premières Nations, des Inuit et des Métis. En outre, les

---

<sup>2</sup> Au cours de la période d'évaluation, le cadre de rendement du programme a fait l'objet de plusieurs versions provisoires non approuvées au niveau opérationnel. La présente évaluation s'est appuyée sur le projet de profil d'information sur le rendement de 2021, qui a depuis été mis à jour, mais qui reste à l'état de projet au moment de la rédaction du présent rapport d'évaluation.

<sup>3</sup> En outre, selon le projet de profil d'information sur le rendement de 2021, les résultats des programmes de négociation comprennent également : des mandats élaborés conjointement, des ententes signés, des propositions de politiques, des financements et des réseaux interdépartementaux.

<sup>4</sup> Relations Couronnes-Autochtones et Affaires du Nord Canada. Rapport sur les résultats ministériels de 2020 à 2021. <https://www.rcaanc-cimac.gc.ca/fra/1634049500493/1634049553120>

ministres d'autres ministères du gouvernement fédéral ont le mandat d'entamer des négociations dans leurs domaines de responsabilité respectifs.

Le Comité directeur fédéral (CDF) sur les droits prévus à l'article 35 est formé du Comité directeur fédéral sur les questions transactionnelles (CDF sur les questions transactionnelles) et du Comité directeur fédéral pour la politique et la coordination (CDF pour la politique). Ces deux comités servent de tribunes interministérielles pour examiner et surveiller les activités liées à l'article 35 et l'élaboration de politiques connexes ainsi que formuler des recommandations à leur sujet. Plus précisément, ils fournissent une perspective et une surveillance pangouvernementales essentielles avant l'examen par le ministre ou le Cabinet. Les membres du CDF sur les questions transactionnelles et du CDF pour la politique sont des sous-ministres adjoints représentant les ministères et les agences impliqués dans les négociations, les discussions et les processus de mise en œuvre liés à l'article 35 (appelés "l'exécutif" pour le CDF politique). En pratique, le CDF Transactionnel est soutenu par un sous-comité au niveau opérationnel, le Groupe des fonctionnaires fédéraux (GFF) sur les droits prévus par l'article 35. Pour sa part, le CDF est appuyé par un sous-comité au niveau de la direction générale.

Tandis que RCAANC dirige les négociations avec les partenaires autochtones, TGA surveille et coordonne le rôle fédéral interministériel dans ces négociations. D'autres ministères fédéraux sont appelés à prendre part aux négociations lorsque les discussions et les ententes touchent leurs domaines de responsabilité ou de compétence.

Au sein de RCAANC, le sous-ministre adjoint principal de TGA assume la responsabilité globale de la prestation et de la surveillance des négociations relatives aux traités, aux ententes sur l'autonomie gouvernementale et aux autres arrangements constructifs. Le travail de négociation est effectué par cinq directions générales au sein de TGA :

La **Direction générale de l'élaboration et de la coordination des politiques** est le point de liaison de TGA pour l'élaboration de politiques visant à traiter les droits prévus à l'article 35, l'accent étant mis sur la reconnaissance et la mise en œuvre des droits et la réconciliation. Ses responsabilités comprennent la prestation de conseils au sous-ministre adjoint principal de TGA sur une vaste gamme d'enjeux stratégiques transversaux; la prestation de soutien et de conseils stratégiques aux négociateurs; la gestion des processus d'approbation et de mandat fédéraux pour l'autonomie gouvernementale et les négociations des revendications globales. Elle est en outre responsable de la coordination et de la supervision de tous les dossiers de litiges liés au Secteur des TGA ainsi que de l'élaboration de politiques connexes. Elle se compose de quatre directions :

- Direction de développement des politiques stratégiques;
- Direction de développement des politiques opérationnelles;
- Direction de l'évaluation, coordination et mobilisation; et
- Unité de gestion des litiges – TGA.

La **Direction générale du financement** est responsable de la tenue des discussions relatives au financement aux tables, y compris de la négociation des chapitres et des ententes financiers. Elle est également responsable de l'élaboration des politiques, des stratégies et des approches financières, ainsi que de l'élaboration et de la gestion des mandats financiers. La Direction générale fournit également un financement sous forme de contribution aux groupes autochtones pour appuyer les négociations, les discussions et d'autres initiatives. Elle offre également des services à la Direction générale des revendications particulières en ce qui concerne

l'administration des prêts et du financement de la recherche, en plus d'appuyer la gestion financière interne et la production de rapports. Elle se compose de quatre directions :

- Direction de la politique financière et de la coordination;
- Direction de la politique et des arrangements financiers;
- Direction du soutien aux négociations; et
- Direction de la gestion financière, analyse et rapport.

**Les unités de négociation de l'Ouest, du Centre et de l'Est** sont responsables de la négociation des droits liés à l'article 35 avec les groupes autochtones dans leurs zones d'exploitation respectives, de la Colombie-Britannique et du Yukon aux provinces de l'Atlantique. Les équipes de négociation régionales sont chargées de négocier les traités, les ententes sur l'autonomie gouvernementale et d'autres arrangements constructifs, dont les revendications transfrontalières. Propre à la Colombie-Britannique, le processus de négociation de traités est supervisé par la Commission des traités de la Colombie-Britannique.

### Participants au programme et bénéficiaires

Les participants à la négociation de traités, d'ententes sur l'autonomie gouvernementale et d'autres arrangements constructifs sont principalement :

- des groupes autochtones;
- RCAANC en collaboration avec d'autres ministères ; et
- le gouvernement provincial ou territorial compétent, s'il y a lieu.

Les groupes autochtones qui participent à la négociation de traités, d'ententes sur l'autonomie gouvernementale et d'autres arrangements constructifs sont les Premières Nations, les Inuit et les Métis. Bien que tous les Canadiens, les gouvernements fédéral – provincial – territorial (FPT), les entreprises et l'industrie bénéficient de la négociation de traités, d'ententes sur l'autonomie gouvernementale et d'arrangements constructifs, les principaux bénéficiaires sont les communautés inuites, métisses et des Premières Nations, car leurs droits sont reconnus et affirmés.

Les **Premières Nations** ont exprimé le désir de faire leurs propres choix quant à la façon de concevoir et de fournir des programmes et des services à leurs communautés. Il s'agit notamment de prendre des décisions sur la manière de mieux protéger leur culture et leur langue, et de gérer leurs propres terres. De nombreuses Premières Nations cherchent à remplacer les dispositions désuètes de la *Loi sur les Indiens* par un partenariat moderne qui préserve leur relation historique particulière avec le gouvernement fédéral. Le gouvernement du Canada estime que son approche de la négociation de traités, d'ententes sur l'autonomie gouvernementale et d'autres arrangements constructifs permet l'établissement des processus de négociation respectueux menant à des ententes ou à d'autres arrangements constructifs qui reconnaissent la compétence et l'autorité des gouvernements des Premières Nations.

Des ententes sur les revendications territoriales des **Inuit** ont été signés dans les quatre régions inuites du Canada. Les communautés inuites tentent de réaliser leur vision de l'autodétermination aux termes des ententes de revendications territoriales et, dans certains cas, au moyen de négociations en cours sur l'autonomie gouvernementale. Le GC est prêt à continuer de travailler en partenariat avec les groupes inuits et les gouvernements provinciaux et territoriaux pour faire avancer leur vision de l'autodétermination.

Les communautés **métisses** ont un intérêt pour l'autonomie gouvernementale qui leur permet de contrôler et d'influencer les décisions importantes ayant une incidence sur leur vie. Le GC est prêt à entamer des négociations avec les groupes métis résidant au sud du 60<sup>e</sup> parallèle et le gouvernement provincial compétent. Le GC est également prêt à protéger constitutionnellement les droits issus de traités prévus à l'article 35 dans les ententes. Le GC reconnaît également que les communautés métisses cherchent à définir leur propre vision de l'autodétermination par une consultation continue de leurs citoyens et par un dialogue souple et ouvert aux tables de discussion sur la reconnaissance des droits autochtones et l'autodétermination (RDAA). Dans le cadre de ces discussions, le Canada et la Nation métisse de l'Alberta, la Nation métisse de l'Ontario et la Nation métisse de la Saskatchewan ont élaboré conjointement des ententes sur l'autonomie gouvernementale pour affirmer le droit des Métis à l'autonomie gouvernementale. Bien que les groupes métis disposent déjà de structures de gouvernance bien établies, ces ententes élaborées conjointement établissent également des approches pour négocier des domaines de compétence supplémentaires.

## Ressources du programme

Le tableau suivant présente les dépenses réelles pour la négociation d'ententes sur les revendications territoriales globales et l'autonomie gouvernementale pour les exercices financiers 2013-2014 à 2020-2021.

<b>Dépenses réelles du Programme</b>									
		EF2013-14	EF2014-15	EF2015-16	EF2016-17	EF2017-18	EF2018-19	EF2019-20	EF2020-21
<b>Crédit 1</b>	<b>Salaire</b>	22 767 129	22 158 591	21 342 593	22 290 884	25 668 005	25 831 072	29 141 290	35 173 798
	<b>F et E</b>	4 464 524	4 463 465	4 873 087	4 667 889	8 023 461	5 409 106	5 531 980	3 398 500
<b>Total du crédit 1</b>		27 231 653	26 622 056	26 215 680	26 958 773	33 691 465	31 240 178	34 673 270	38 572 298
Crédit 7 – Annulation des dettes						523 804		914 022 919	
Régime d'avantages sociaux des employés		3 415 069	3 399 866	3 244 826	3 234 416	3 394 824	4 210 447	3 621 783	5 003 865
<b>Crédit 10 – Subventions</b>									
Subventions destinées à rembourser les prêts accordés pour la négociation de traités aux groupes autochtones qui ont réglé une revendication territoriale globale <sup>5</sup>									0

<sup>5</sup> Bien que des dépenses aient été prévues dans le cadre de ce PIR, les dépenses réelles ont été réaffectées au PIR approprié et, par conséquent, aucune dépense réelle n'a été engagée dans le cadre du PIR pour la négociation d'ententes sur les revendications territoriales globales et l'autonomie gouvernementale.

Mesures provisoires et les mesures couvertes par un traité de la Colombie-Britannique	5 799 421							
<b>Crédit 10 – Contributions</b>								
Contributions pour promouvoir le développement social et politique dans le Nord pour les résidents du Nord								0
Contributions pour appuyer les initiatives de reconstruction des Nations autochtones						13 436 899	19 940 067	19 076 295
Contributions pour fournir des services publics dans le domaine du soutien aux administrations indiennes et pour appuyer l'établissement de systèmes de gouvernement, d'administration et de responsabilisation solides	9 910 954	7 613 224	6 373 566	8 133 070	9 000 076	9 693 925	10 588 299	7 786 643
Contributions pour appuyer la négociation et la mise en œuvre de traités, de revendications et d'ententes ou d'initiatives d'autonomie gouvernementale	31 897 745	36 227 445	38 000 046	45 378 705	55 401 541	112 149 704	106 302 909	106 653 574
Contributions au titre des consultations et de l'élaboration des politiques	258 650.00	140 000		230 033	211 000	146 232	900 000	1 009 274
<b>Total du crédit 10</b>	<b>47 866 770</b>	<b>43 840 669</b>	<b>44 513 612</b>	<b>53 511 775</b>	<b>64 631 649</b>	<b>135 491 528</b>	<b>136 977 507</b>	<b>134 525 786</b>
<b>Total global</b>	<b>78 513 492</b>	<b>73 862 591</b>	<b>73 974 117</b>	<b>83 704 964</b>	<b>102 241 742</b>	<b>170 942 152</b>	<b>1 089 295 480</b>	<b>178 101 949</b>

## 2. Approche de l'évaluation

### 2.1 Portée et calendrier de l'évaluation

L'objectif de l'évaluation était d'évaluer la pertinence (besoin continu et réactivité) et le rendement (efficacité, efficience et économie) du programme de négociation pour les exercices 2013-2014 à 2020-2021. L'évaluation doit servir de rapport fondé sur des données probantes pour mieux éclairer l'amélioration et le renouvellement des politiques et des programmes.

La conception de l'évaluation et les méthodes de collecte des données ont été guidées par la *Politique sur les résultats* (2016) du Conseil du Trésor, les renseignements indiqués dans le Profil d'information sur le rendement (PIR) du programme (ébauche) (2021) et conformément au Cadre ministériel des résultats de RCAANC pour l'exercice 2020-2021.

L'évaluation a été menée en tenant compte des principes de réconciliation et de l'analyse comparative entre les sexes plus (ACS Plus). Dans le cas de l'ACS Plus, l'évaluation s'appuiera sur les lignes directrices établies par le Conseil du Trésor pour la mise en œuvre de l'ACS Plus dans les évaluations. L'évaluation visait à adhérer aux principes de la DNUDPA en les prenant en compte dans le processus. Les optiques de l'ACS Plus et de la DNUDPA ont été appliquées dans l'analyse des constatations afin de décrire la pertinence, l'efficacité, l'efficience et l'économie du programme de négociation.

Un groupe de travail sur l'évaluation a été formé pour guider le processus d'évaluation et veiller à ce que divers points de vue soient pris en compte dans l'évaluation, avec des membres de l'équipe d'évaluation et des représentants du programme. Le groupe de travail sur l'évaluation a participé de près aux étapes clés de l'évaluation, a fourni de la rétroaction sur les enjeux et les méthodes d'évaluation, et a participé à l'élaboration des principales constatations, conclusions et recommandations de l'évaluation.

### 2.2 Méthodologie de l'évaluation

L'équipe a utilisé les méthodes de recherche ci-dessous pour réunir des données afin d'éclairer les points à évaluer et les questions de recherche :

- Examen de la documentation publiée pour analyser et comprendre les pratiques exemplaires d'autres administrations, notamment des publications de groupes universitaires, autochtones et communautaires.
- Examen des documents et des dossiers du programme, comme les lois applicables, les vérifications et les évaluations antérieures, les plans de gestion, les plans de travail, les rapports d'étape, les présentations, les études et les rapports gouvernementaux, et les notes d'information.
- Examen des données du programme, notamment les données financières, de rendement, de surveillance et d'autres données.
- Des entrevues semi-structurées avec des informateurs clés ont été menées virtuellement et par écrit avec 40 participants représentant les groupes suivants : Représentants autochtones (n = 14), représentants de RCAANC (n = 15), autres ministères (n = 10) et gouvernements provinciaux et territoriaux (n = 1).

- Neuf études de cas pour comprendre en détail le processus de négociation. Des entrevues semi-structurées ont été menées virtuellement et par écrit avec 40 participants. Cela a donné lieu à un examen approfondi de huit tables de négociation des trois régions : Ouest, Centre et Est. Sur les huit tables de négociation, trois proviennent de la région de l'Ouest (Colombie-Britannique), trois de la région du Centre (Ontario et Manitoba) et deux de la région de l'Est (Québec et Terre-Neuve-et-Labrador). En plus de ces tables de négociation, une étude de cas est un bénéficiaire du Programme de reconstruction de la nation.

L'utilisation de diverses sources de données et la mise en correspondance de celles-ci ont permis d'accroître la fiabilité et la validité des constatations et des conclusions.

### Considérations, points forts et limites

La plupart des évaluations sont assujetties à des contraintes susceptibles d'avoir des répercussions sur la validité des constatations qui en découlent. Le tableau 1 décrit les limites rencontrées au cours de cette évaluation ainsi que les stratégies d'atténuation mises en place pour accroître la fiabilité des constatations de l'évaluation.

Tableau 1 : Limites, répercussions et stratégies d'atténuation

Limite	Répercussions	Stratégie d'atténuation
Au cours de la période d'évaluation, plusieurs versions provisoires non approuvées du cadre de rendement du programme (en 2014, 2018, 2021 et 2022).	L'ajout et le retrait de certains résultats et de nombreux indicateurs au cours de la période d'évaluation ont rendu difficile l'évaluation du rendement tout au long de la période d'évaluation. En outre, le PIR était en cours d'élaboration pendant la période d'évaluation, ce qui a également posé des problèmes.	Cette évaluation était fondée sur l'ébauche du PIR de 2021.
Étant donné que le PIR du secteur de TGA n'était ni définitif ni approuvé, l'évaluation n'a pas permis d'évaluer de façon exhaustive le rendement par rapport aux attentes pour cinq des neuf indicateurs parce que les cibles de rendement du programme n'avaient pas été établies ou parce que les données n'étaient pas disponibles. Il y avait également un décalage apparent entre certains résultats et les indicateurs connexes.	L'évaluation ne fournit pas une évaluation exhaustive du rendement par rapport à cinq des six résultats.	Les entrevues auprès d'informateurs clés ont servi à compléter les données sur le rendement.
Le groupe de travail sur l'évaluation formé pour cette évaluation ne comprenait pas de membres autochtones en raison de la taille, de la portée et de la sensibilité du programme, ce qui aurait permis un niveau d'inclusion suffisant.	Il n'y avait pas de perspective autochtone dans la planification de l'évaluation, la conception de la méthodologie d'évaluation ou l'élaboration des principales constatations, conclusions et recommandations de l'évaluation.	Un échantillonnage supplémentaire d'entrevues avec des informateurs clés autochtones a été utilisé pour obtenir une meilleure perspective autochtone du programme.

### 3. Constatations de l'évaluation – Pertinence

#### 3.1 Dans quelle mesure le processus de négociation des traités, des ententes sur l'autonomie gouvernementale et d'autres arrangements constructifs répond-il aux divers besoins des groupes autochtones qu'il sert?

Le Canada a rétabli une politique sur la conclusion de traités en 1973, adoptée dans le cadre de la *Politique sur les revendications territoriales globales* et de la *Politique sur le droit inhérent*. En 2019, le Canada a lancé la *Politique sur la reconnaissance et la réconciliation des droits pour les négociations des traités en Colombie-Britannique*, la plus importante avancée depuis 1973, en rétablissant le cadre des négociations. Bien que la réponse aux efforts déployés par le Canada pour faire évoluer ces outils de politique de l'article 35 ait été mitigée, il subsiste une opinion générale selon laquelle les ententes mutuellement convenues entre les groupes autochtones et la Couronne demeurent pertinentes et sont dans l'intérêt collectif de tous les Canadiens.

En 1973, le Canada a rétabli une politique de conclusion de traités en réponse à des revendications généralisées de droits ancestraux non éteints sur les terres<sup>6</sup>, adoptée au moyen d'un cadre stratégique pour la négociation et la mise en œuvre de titres et de droits ancestraux découlant de la *Politique sur les revendications territoriales globales* (1973) et la *Politique sur le droit inhérent* (1995). À l'exception de la Colombie-Britannique, ils demeurent les principaux outils stratégiques du Canada en vertu de l'article 35 pour traiter des droits des Premières Nations, des Inuit et des Métis et faire progresser la réconciliation.

Face aux critiques généralisées et persistantes de la *Politique sur les revendications territoriales globales*, le Canada a cherché à moderniser son cadre stratégique en révisant successivement la *Politique sur les revendications territoriales globales* en 1986, 1993 et 2014. En 2018, le GC s'est engagé à remplacer les *politiques sur les revendications territoriales globales* et les *droits inhérents* par des approches fondées sur la reconnaissance des droits des Autochtones. En s'appuyant sur cet engagement, le Canada a élaboré conjointement la *Politique sur la reconnaissance et la réconciliation des droits pour les négociations des traités en Colombie-Britannique* avec le gouvernement de la Colombie-Britannique et le Sommet des Premières Nations en 2019.

<sup>6</sup> Douglas R. Eyford, « Une nouvelle orientation : Faire avancer les droits ancestraux et issus de traités des Autochtones », Relations Couronne-Autochtones et Affaires du Nord Canada, 2013. [https://www.rcaanc-cimac.gc.ca/fra/1426169199009/1529420750631?wbdisable=true#sec4\\_b](https://www.rcaanc-cimac.gc.ca/fra/1426169199009/1529420750631?wbdisable=true#sec4_b)

La *Politique sur la reconnaissance et la réconciliation des droits pour les négociations des traités en Colombie-Britannique* est l'un des premiers documents de politique importants qui a été vraiment élaboré conjointement par les gouvernements et une organisation représentative des Autochtones, le Sommet des Premières Nations, et remplace les politiques sur les *revendications territoriales globales* et les *droits inhérents* en Colombie-Britannique. L'une des principales caractéristiques de cette politique est que les négociations tiennent compte du maintien des droits sans modifications, renonciation ou extinction de ces derniers lors de la conclusion d'un traité. En vertu de cette politique, des approches seront établies dans les traités, les ententes sur l'autonomie gouvernementale et les autres arrangements constructifs futurs pour concilier les droits de la Couronne et les droits autochtones en se fondant sur une relation de coexistence qui peut évoluer au fil du temps. Elle offre également une plus grande souplesse pour l'établissement progressif des ententes. Lorsqu'il y a un intérêt, le Canada est prêt à discuter avec des partenaires de négociation ailleurs dans le pays en utilisant les approches de la politique de la Colombie-Britannique.

Au fil des années, la réponse aux efforts du Canada pour faire évoluer les outils stratégiques de l'article 35 a été mitigée<sup>7</sup>. Cependant, il existe un point de vue général selon lequel les ententes mutuellement convenues entre les groupes autochtones et la Couronne, comme les traités, les ententes sur l'autonomie gouvernementale et d'autres arrangements constructifs, demeurent pertinentes et sont dans l'intérêt collectif de tous les Canadiens. De tels arrangements fournissent une base solide aux groupes autochtones pour reconstruire leurs nations, protéger leur compétence sur leurs terres, leur environnement et leurs ressources, et bâtir des économies et des sociétés durables. À titre d'exemple, des données concrètes et isolées montrent que les traités modernes ont favorisé l'amélioration des résultats socioéconomiques pour les bénéficiaires autochtones<sup>8</sup>.

Le GC reconnaît que les efforts qu'il déploie pour ouvrir des possibilités de réussite et de prospérité économique à long terme pour les peuples autochtones n'ont pas amené de résultats concrets et durables, et que pour y parvenir, les droits ancestraux et issus de traités, qui sont reconnus et confirmés en vertu de l'article 35, doivent avant tout être abordés<sup>9</sup>. Cette obligation n'a pas changé durant la période évaluée et demeure pertinente aujourd'hui.

---

<sup>7</sup> Assemblée des Premières Nations, Document de discussion : Politique sur les revendications territoriales globales – Approche du Canada en matière de réforme, 2019.

<sup>8</sup> Douglas R. Eyford, « Une nouvelle orientation : Faire avancer les droits ancestraux et issus de traités des Autochtones », Relations Couronne-Autochtones et Affaires du Nord Canada, 2013. [https://www.rcaanc-cirnac.gc.ca/fra/1426169199009/1529420750631?wbdisable=true#sec4\\_b](https://www.rcaanc-cirnac.gc.ca/fra/1426169199009/1529420750631?wbdisable=true#sec4_b).

<sup>9</sup> Relations Couronne-Autochtones et Affaires du Nord Canada, Le renouvellement de la Politique sur les revendications territoriales globales : Vers un cadre pour traiter des droits ancestraux prévus par l'article 35, 2018. <https://www.rcaanc-cirnac.gc.ca/fra/1408631807053/1544123449934>.

Avant 2015, le processus de négociation était considéré comme ne répondant pas aux besoins des groupes autochtones, et le Canada avait de la difficulté à conclure les négociations. Peu d'ententes ont été conclus depuis que le Canada a rétabli une politique de conclusion de traités en 1973, et pour la plupart des 75 revendications qui en étaient à diverses étapes du processus, les négociations étaient en cours depuis plus de dix ans, voire vingt ans dans certains cas. Cela s'est traduit par des coûts exorbitants pour les parties autochtones, et l'endettement par emprunt a été un facteur de dissuasion principal à l'égard des négociations.

Avant 2015, le processus de négociation était considéré comme ne répondant pas aux besoins des groupes autochtones, et le Canada avait de la difficulté à conclure les négociations. En 2015, seulement 26 ententes avaient été conclus depuis que le Canada avait rétabli une politique de conclusion de traités en 1973, et 75 autres revendications en étaient à diverses étapes de négociation, plus de 80 % d'entre elles étant en cours de négociation depuis plus de dix ans, et certaines depuis plus de vingt ans<sup>10</sup>.

L'Assemblée des Premières Nations (APN) a décrit les négociations comme étant axées sur la politique de « certitude » établie dans les années 1970, et le Canada considérait que les ententes étaient statiques et n'évoluaient pas<sup>11</sup>. Le mandat était considéré comme prédéterminé et unilatéral et manquait de souplesse pour tenir compte des divers intérêts des groupes autochtones. Les négociations en vue de conclure des ententes définitives ont pris du temps, ce qui a entraîné des coûts exorbitants pour les parties autochtones. Bien que le Canada ait offert des prêts remboursables aux groupes autochtones pour leur permettre de participer aux négociations, l'endettement et les modalités de remboursement des prêts ont dissuadé ces groupes de prendre part aux négociations.

---

<sup>10</sup> Douglas R. Eyford, « Une nouvelle orientation : Faire avancer les droits ancestraux et issus de traités des Autochtones », Relations Couronne-Autochtones et Affaires du Nord Canada, 2013. [https://www.rcaanc-cirnac.gc.ca/fra/1426169199009/1529420750631?wbdisable=true#sec4\\_b](https://www.rcaanc-cirnac.gc.ca/fra/1426169199009/1529420750631?wbdisable=true#sec4_b).

<sup>11</sup> Assemblée des Premières Nations, Document de discussion : Politique sur les revendications territoriales globales – Approche du Canada en matière de réforme, 2019.

Depuis 2015, le Canada a réussi à éliminer bon nombre des obstacles institutionnels et des processus inefficaces qui ont historiquement éclipsé le programme de négociation, en grande partie grâce à une transition vers des processus largement participatifs centrés sur l'élaboration conjointe, à un soutien à la reconstruction des nations et à l'élimination du fardeau financier, ce qui permet aux groupes autochtones de négocier et de conclure des ententes. Ces améliorations ont entraîné une accélération des négociations, qui comprennent maintenant plus de 150 tables de discussion actives auxquelles participent environ 486 Premières Nations, 44 groupes inuits et 7 groupes métis, qui représentent collectivement 55 % de la population autochtone du Canada.

Depuis 2015, le Canada a réussi à éliminer bon nombre des obstacles institutionnels et des processus inefficaces qui ont historiquement affecté le programme de négociations. L'approche de négociation des traités est passée d'une approche universelle consistant à imposer des mandats fédéraux élaborés unilatéralement, avec des ententes aux possibilités d'évolution limitées, à une approche axée sur des voies à suivre élaborées conjointement et des solutions souples fondées sur la reconnaissance des droits, le respect, la coopération et le partenariat. Le Canada a entamé un partenariat avec les groupes autochtones pour élaborer conjointement des traités, des ententes sur l'autonomie gouvernementale et d'autres arrangements constructifs, afin d'explorer les moyens de faire progresser la mise en œuvre des droits et des intérêts. Ces discussions ont été conçues pour être axées sur les communautés et aborder les droits, les besoins et les intérêts uniques des Premières Nations, des Inuit et des Métis qui n'ont auparavant pas été pris en compte dans les politiques fédérales.

Depuis 2018, le Canada offre un appui, par l'entremise du Programme de reconstruction des nations, aux groupes autochtones qui cherchent à rebâtir leurs nations d'une manière qui correspond à leurs priorités et aux besoins particuliers de leurs communautés. Le Canada a également instauré des contributions non remboursables pour appuyer la participation des groupes autochtones au processus de négociation, un changement qui a éliminé le fardeau financier que les groupes autochtones devaient assumer pour rembourser les prêts fédéraux, ce qui leur permet maintenant de négocier et de conclure des ententes et d'avoir les moyens financiers de soutenir le développement de leurs nations.

Ces améliorations ont entraîné une accélération des négociations. À ce jour, plus de 185 tables de discussion sont en cours, auxquelles participent environ 489 Premières Nations, 22 groupes inuits et 8 groupes métis, ce qui représente une population de près d'un million de personnes ou 55 % de la population autochtone du Canada.

Malgré la réponse mitigée aux efforts du GC visant à moderniser le cadre stratégique pour la négociation et la mise en œuvre des titres et des droits ancestraux (qui comprend la *Politique sur les revendications territoriales globales* [1973] et la *Politique sur le droit inhérent* [1995]), dans l'ensemble, le programme de négociation a été jugé pertinent et nécessaire par tous les répondants interrogés dans le cadre de cette évaluation. Le programme de négociation a répondu au besoin principal des parties autochtones, c'est-à-dire de conclure des traités, des ententes sur l'autonomie gouvernementale et d'autres arrangements constructifs, et, en dehors des

procédures judiciaires, il s'agit du seul moyen d'aborder concrètement les droits ancestraux et issus de traités. Toutefois, le rythme des négociations demeure un problème en raison d'un certain nombre de facteurs liés à la prestation et à la gouvernance, comme il en sera question plus loin dans le présent rapport.

### **3.2 Dans quelle mesure les récents changements apportés au processus de négociation (p. ex. élimination du financement sous forme de prêts et approches plus souples des négociations comme les tables de discussion axées sur les droits) ont-ils répondu à ces besoins?**

**Les récents changements apportés au processus de négociation par le passage à des voies élaborées conjointement et à des solutions souples, en travaillant en partenariat avec les groupes autochtones par d'autres voies de négociation, l'élimination du financement sous forme de prêts, et la mise sur pied d'un soutien à la reconstruction des nations ont eu un effet important dans l'efficacité de la réponse aux besoins des groupes autochtones.**

Comme précédemment mentionné, le Canada a réorienté les négociations vers l'élaboration conjointe de voie de progrès élaborée et de solutions souples, en travaillant en partenariat avec les groupes autochtones par d'autres voies de négociation pour élaborer conjointement des traités, des ententes sur l'autonomie gouvernementale et d'autres arrangements constructifs. La mise en place du processus de RDAA, avec l'approche progressive et souple qui l'accompagne, est généralement appuyée par les personnes interrogées pour cette évaluation, plus par les répondants internes que par les répondants externes. Ces derniers ont cité l'inertie institutionnelle du GC, qui a amené les négociations à se détourner des intérêts pour se concentrer davantage sur les positions, et l'incapacité de conclure des ententes substantielles. On reconnaît toutefois que le processus de RDAA est ouvert à tout groupe autochtone désirant soulever toute question prioritaire, ce qui a aidé à établir des relations avec la Couronne dans un environnement de traités moins restrictif et a découragé les litiges.

La souplesse de l'approche de RDAA a ouvert de multiples voies qui permettront de tenir compte des intérêts diversifiés des parties autochtones. Par exemple, des tables communes pour discuter des enjeux communs afin d'en arriver à une décision pertinente et équitable sur laquelle le groupe s'entend (par exemple, deux tables de négociation de la région centrale), des tables trilatérales avec des parties autochtones, fédérales et provinciales, (par exemple, une table de négociation de la région ouest), ou des tables bilatérales avec plusieurs ministères fédéraux et une seule partie autochtone. Il y a également eu de multiples tables bilatérales ou trilatérales lorsque les circonstances l'ont justifié, par exemple, en séparant les tables collectives avec de multiples parties autochtones en tables propres à une nation, comme ce fut le cas pour une table de négociation de la région centrale, ou en organisant des tables de négociation par ministère fédéral, comme c'est souvent le cas dans bon nombre des tables de négociation examinées aux fins de la présente évaluation. Même les besoins des groupes autochtones dans des contextes atypiques ont été comblés par des approches plus souples des négociations, par exemple une table de négociation de la région Est sans réserve et une table de négociation de la région centre sans réserve ou assise territoriale.

L'élimination du financement sous forme de prêts a été largement appuyée par des répondants internes, et surtout externes. Le retrait des prêts a donné aux groupes autochtones la possibilité de combler les écarts socioéconomiques avec une plus grande indépendance et une plus grande autonomie dans l'examen des droits prévus à l'article 35, et il y a eu une augmentation du nombre de communautés ayant des droits autochtones et des ententes d'autodétermination.

Le soutien fourni dans le cadre du Programme de reconstruction des nations a également été appuyé par des répondants internes et externes. Les bénéficiaires du soutien du Programme de reconstruction des nations ont indiqué que le programme les avait aidés à rebâtir leurs nations et que le programme répondait en grande partie à leurs priorités et à leurs besoins.

### **3.3 Dans le contexte particulier de la négociation des droits des peuples autochtones, où les tribunaux ont demandé aux gouvernements de faire progresser la réconciliation par la négociation, quels sont les facteurs et les enjeux qui font qu'il est toujours nécessaire de négocier des traités, des ententes sur l'autonomie gouvernementale et d'autres arrangements constructifs?**

**Le traitement des droits ancestraux et issus de traités, qui sont reconnus et confirmés en vertu de l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982*, demeure une obligation de la Couronne. Cet impératif juridique n'a fait que croître au cours de la période d'évaluation.**

Le traitement des droits ancestraux et issus de traités, qui sont reconnus et confirmés en vertu de l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982*, demeure une obligation de la Couronne. Cet impératif juridique de poursuivre la négociation de traités, d'ententes sur l'autonomie gouvernementale et d'autres arrangements constructifs n'a fait que croître au cours de la période évaluée, avec les décisions de la Cour suprême concernant le respect des lois internationales (p. ex. la DNUDPA) et la promotion des droits inhérents; le respect des engagements constitutionnels du gouvernement et le respect des obligations juridiques envers les peuples autochtones; et les valeurs, les objectifs et l'engagement de la Couronne à l'égard de la réconciliation avec les Autochtones. Bien que la réponse aux efforts du Canada pour faire évoluer les outils de politique de l'article 35 ait été mitigée, on s'entend généralement pour dire que les ententes mutuellement convenues entre les groupes autochtones et la Couronne sont dans l'intérêt collectif de tous les Canadiens.

### 3.4 Dans quelle mesure la négociation des traités, des ententes sur l'autonomie gouvernementale et d'autres arrangements constructifs s'harmonise-t-elle avec les priorités du gouvernement fédéral et le mandat de RCAANC?

La négociation de traités, d'ententes sur l'autonomie gouvernementale et d'autres arrangements constructifs a été jugée généralement conforme aux appels à l'action de la CVR et à la DNUDPA, bien que les répondants internes aient tendance à être plus positifs que les parties externes en ce qui concerne l'étendue de cette conformité.

En 2015, le GC s'est engagé à réaliser la réconciliation avec les peuples autochtones et à mettre en œuvre les *appels à l'action* de la Commission de vérité et de réconciliation du Canada (CVR). En 2016, le gouvernement a approuvé la DNUDPA sans réserve et s'est engagé à la mettre en œuvre intégralement et efficacement<sup>12</sup>. En décembre 2020, le *projet de loi C-15 : Loi sur la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones*, décrit comme une étape clé dans le renouvellement des relations du gouvernement avec les peuples autochtones, a été présenté<sup>13</sup>.

La poursuite des négociations est un élément essentiel du respect des engagements internationaux du Canada en matière de droits de la personne (c.-à-d. la DNUDPA) ainsi que des engagements juridiques nationaux (c.-à-d. les appels à l'action de la CVR), qui s'inscrivent dans les priorités et le mandat du gouvernement. La réparation des torts du passé, comme la dépossession de terres, de territoires et de ressources, est considérée comme un droit humain fondamental par la DNUDPA et l'appel à l'action numéro 45 de la CVR, et, à cet égard, l'objectif global du programme de négociation est harmonisé.

L'appel à l'action numéro 45 de la CVR demande au Canada de répudier les concepts utilisés pour justifier la souveraineté européenne sur les terres et les peuples autochtones, d'adopter et de mettre en œuvre la DNUDPA comme cadre de réconciliation, et de renouveler ou d'établir des relations fondées sur des traités<sup>14</sup>.

<sup>12</sup> Nations Unies, Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones, 2007.

<sup>13</sup> Ministère de la Justice, projet de loi C-15 : *Loi sur la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones*, 2020.

<sup>14</sup> PROCLAMATION ROYALE ET PACTE DE RÉCONCILIATION 45. Nous demandons au gouvernement du Canada d'élaborer, en son nom et au nom de tous les Canadiens, et de concert avec les peuples autochtones, une proclamation royale de réconciliation qui sera publiée par l'État. La proclamation s'appuierait sur la Proclamation royale de 1763 et le Traité du Niagara de 1764, et réaffirmerait la relation de nation à nation entre les peuples autochtones et l'État. La proclamation comprendrait, mais sans s'y limiter, les engagements suivants : i. répudier les concepts utilisés pour justifier la souveraineté des peuples européens sur les territoires et les peuples autochtones, notamment la doctrine de la découverte et le principe de *terra nullius* (territoire n'appartenant à personne); ii. adopter et mettre en œuvre la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones comme cadre de réconciliation; iii. établir ou renouveler des relations qui se rattachent aux traités et qui sont fondées sur les principes

La DNUDPA reconnaît le statut unique des peuples autochtones et leur droit à l'autodétermination, ce qui a influencé l'élaboration des politiques sur l'autonomie gouvernementale du Canada, en particulier les articles 3, 4, 14, 23, 26.1, 27 et 37<sup>15</sup>. Il s'agit notamment de la *Politique sur la reconnaissance et la réconciliation des droits pour les négociations des traités en Colombie-Britannique* et du cadre de la RDAA, qui mettent l'accent sur la souplesse dans la création de structures de gouvernance et la capacité de gouverner, et sur la reconstruction des nations historiques.

Le Canada et la Colombie-Britannique ont approuvé la DNUDPA et se sont engagés à la mettre pleinement en œuvre; à cette fin, la Colombie Britannique a voté la *Loi sur la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones (Loi sur la Déclaration)* en 2019, suivie d'une loi fédérale semblable qui a reçu la sanction royale et qui est entrée en vigueur en 2021. En tant que toile de fond du programme de négociation, la DNUDPA est particulièrement pertinente, car elle reconnaît la gouvernance traditionnelle et la propriété des terres traditionnelles et remet en question la politique de négociation et le processus d'évolution.

En général, les répondants internes ont tendance à être plus positifs que les parties externes quant à la mesure dans laquelle le programme de négociation s'harmonise avec les appels à l'action de la CVR et la DNUDPA.

---

de la reconnaissance mutuelle, du respect mutuel et d'une responsabilité partagée à l'égard du maintien de ces relations dans l'avenir; iv) concilier les affaires constitutionnelles et juridiques des peuples autochtones et de l'État pour s'assurer que les peuples autochtones sont des partenaires à part entière au sein de la Confédération, ce qui englobe la reconnaissance des lois et des traditions juridiques autochtones et leur intégration dans la négociation et la mise en œuvre des traités, des revendications territoriales et de toute autre entente constructive.

<sup>15</sup> ARTICLE 3 : Les peuples autochtones ont le droit à l'autodétermination. En vertu de ce droit, ils déterminent librement leur statut politique et assurent librement leur développement économique, social et culturel.

ARTICLE 4 : Les peuples autochtones, dans l'exercice de leur droit à l'autodétermination, ont le droit d'être autonomes et de s'administrer eux-mêmes pour tout ce qui touche à leurs affaires intérieures et locales, ainsi que de disposer des moyens de financer leurs activités autonomes.

ARTICLE 14 : Les peuples autochtones ont le droit d'établir et de contrôler leurs propres systèmes et établissements scolaires où l'enseignement est dispensé dans leur propre langue, d'une manière adaptée à leurs méthodes culturelles d'enseignement et d'apprentissage.

ARTICLE 26.1 : Les peuples autochtones ont le droit aux terres, territoires et ressources qu'ils possèdent et occupent traditionnellement ou qu'ils ont utilisés ou acquis. 2. Les peuples autochtones ont le droit de posséder, d'utiliser, de mettre en valeur et de contrôler les terres, territoires et ressources qu'ils possèdent parce qu'ils leur appartiennent ou qu'ils les occupent ou les utilisent traditionnellement, ainsi que ceux qu'ils ont acquis. 3. Les États accordent reconnaissance et protection juridiques à ces terres, territoires et ressources. Cette reconnaissance se fait en respectant dûment les coutumes, traditions et régimes fonciers des peuples autochtones concernés.

ARTICLE 27 : Les États mettront en place et appliqueront, en concertation avec les peuples autochtones concernés, un processus équitable, indépendant, impartial, ouvert et transparent prenant dûment en compte les lois, traditions, coutumes et régimes fonciers des peuples autochtones, afin de reconnaître les droits des peuples autochtones en ce qui concerne leurs terres, territoires et ressources, y compris ceux qu'ils possèdent, occupent ou utilisent traditionnellement, et de statuer sur ces droits. Les peuples autochtones auront le droit de participer à ce processus.

ARTICLE 37.1 : Les peuples autochtones ont droit à ce que les traités, accords et autres arrangements constructifs conclus avec des États ou leurs successeurs soient reconnus et effectivement appliqués, et à ce que les États honorent et respectent lesdits traités, accords et autres arrangements constructifs.

Les lettres de mandat de la ministre des Affaires autochtones et du Nord Canada (AANC) (2015)<sup>16</sup> et de la ministre des Relations Couronne-Autochtones (2017)<sup>17</sup> visent à clarifier les obligations et à assurer la mise en œuvre des traités et des ententes antérieurs à la Confédération, historiques et modernes. La lettre de mandat de la ministre des Relations Couronne-Autochtones (2019) indique qu'« il n'y a pas de relation plus importante pour moi et pour le Canada que celle que nous entretenons avec les peuples autochtones » et que l'autodétermination demeure une priorité fédérale clé<sup>18</sup>. Les efforts déployés par le gouvernement fédéral pour transformer les négociations en collaboration avec les parties autochtones sont un exemple clair de l'harmonisation avec les attentes exprimées par le premier ministre dans ces lettres de mandat.

**La négociation de traités, d'ententes sur l'autonomie gouvernementale et d'autres arrangements constructifs s'harmonise parfaitement avec le mandat de RCAANC de renouveler les relations de nation à nation et de gouvernement à gouvernement entre le Canada et les groupes autochtones.**

La négociation de traités, d'ententes sur l'autonomie gouvernementale et d'autres arrangements constructifs s'harmonise étroitement avec les priorités fédérales, en particulier la réconciliation et le soutien des relations de nation à nation. La conclusion d'ententes améliore la vie des communautés autochtones et contribue à faire progresser la réconciliation. À titre d'exemple, des données concrètes et isolées montrent que les traités modernes ont permis d'améliorer la vie des peuples autochtones<sup>19</sup> et ont renforcé les relations avec le Canada.

Le gouvernement du Canada est résolu à renouveler sa relation avec les peuples autochtones pour qu'elle soit fondée sur la reconnaissance des droits, le respect, la collaboration et le partenariat. Les traités entre les groupes autochtones et la Couronne ont une très grande valeur en assurant une solide relation de collaboration entre le gouvernement fédéral et les groupes autochtones. Le programme de négociation est un mécanisme conçu à cette fin.

Bien que les personnes interrogées dans le cadre de cette évaluation aient exprimé de nombreuses définitions et une compréhension différentes de la réconciliation, et que les points de vue sur la mesure dans laquelle la réconciliation a progressé dans le cadre du processus de négociation soient partagés, toutes les parties reconnaissent que le GC a fait des efforts à cet égard. Parmi les répondants externes, la réconciliation est perçue comme un pas dans la bonne direction, bien qu'elle n'ait pas encore donné de résultats tangibles. Parmi les ministères fédéraux, RCAANC est considéré comme étant à l'avant-garde des efforts de réconciliation, certains autres ministères étant considérés comme manquant de capacité et/ou d'engagement ministériel pour s'engager dans la réconciliation.

<sup>16</sup> Cabinet du premier ministre, *Lettre de mandat de la ministre des Affaires autochtones et du Nord*, Ottawa, 2015. <https://pm.gc.ca/fr/lettres-de-mandat/2015/11/12/archivee-lettre-de-mandat-de-la-ministre-des-affaires-autochtones-et>

<sup>17</sup> Cabinet du premier ministre, *Lettre de mandat de la ministre des Relations Couronne-Autochtones et des Affaires du Nord*, Ottawa, 2017. <https://pm.gc.ca/fr/lettres-de-mandat/2017/10/04/archivee-lettre-de-mandat-de-la-ministre-des-relations-couronne>

<sup>18</sup> Cabinet du premier ministre, *Lettre de mandat de la ministre des Relations Couronne-Autochtones*, Ottawa, 2019. <https://pm.gc.ca/fr/lettres-de-mandat/2019/12/13/archivee-lettre-de-mandat-de-la-ministre-des-relations-couronne>

<sup>19</sup> Douglas R. Eyford, « Une nouvelle orientation : Faire avancer les droits ancestraux et issus de traités des Autochtones », Relations Couronne-Autochtones et Affaires du Nord Canada, 2013. [https://www.rcaanc-cimac.gc.ca/fra/1426169199009/1529420750631?wbdisable=true#sec4\\_b](https://www.rcaanc-cimac.gc.ca/fra/1426169199009/1529420750631?wbdisable=true#sec4_b).

Parmi les autres résultats de RCAANC, comme pour la priorité en matière de réconciliation, ils étaient généralement considérés comme étant en bonne voie d'être atteints, bien que pas encore tangibles. C'était le cas pour les résultats de RCAANC prévus dans le Cadre ministériel des résultats 2020-2021 :

- Les peuples autochtones déterminent leur développement politique, économique, social et culturel.

Bien qu'aucun problème d'harmonisation avec le mandat de RCAANC n'ait été soulevé, les répondants ont observé qu'il y avait un écart avec les mandats de certains autres ministères, où la négociation de traités, les ententes sur l'autonomie gouvernementale et les autres arrangements constructifs ainsi que la promotion de la réconciliation ne sont pas considérés comme des priorités.

## **4. Constatations de l'évaluation – Conception et mise en œuvre**

### **4.1 Dans quelle mesure les structures actuelles de prestation de programmes (p. ex. tables de discussion fondées sur les droits, soutien aux négociations et autres programmes de financement pertinents) appuient-elles efficacement le processus de négociation?**

**Les améliorations apportées aux politiques, aux programmes et aux processus au cours de la période d'évaluation ont contribué à de grandes améliorations dans le processus de négociation. Toutefois, bon nombre des obstacles historiques dans le processus de négociation demeurent et ont affecté autant la négociation d'ententes hors traité et de traités progressifs que la négociation de traités, ce qui laisse entendre qu'il s'agit de problèmes systémiques.**

Les tables de discussion sur la RDAA, les contributions non remboursables pour appuyer la participation des groupes autochtones aux négociations, le Programme de reconstruction des nations et la *Politique sur la reconnaissance et la réconciliation des droits pour les négociations des traités en Colombie-Britannique* ont ensemble démontré l'engagement du Canada à travailler en partenariat avec les groupes autochtones à l'élaboration conjointe de traités, d'ententes sur l'autonomie gouvernementale et d'autres arrangements constructifs, et à l'exploration de moyens de faire progresser la mise en œuvre des droits et des intérêts. Les répondants internes, et tout particulièrement les répondants externes ont décrit la situation actuelle comme une amélioration importante par rapport au passé.

Cependant, bon nombre des obstacles historiques dans le processus de négociation demeurent<sup>20</sup>, comme la lenteur et la lourdeur des processus d'approbation des ententes et des mandats, la coordination et la collaboration inégales des autres ministères à la table de négociation et la disponibilité de négociateurs chevronnés. Ces obstacles ont affecté autant la négociation d'ententes hors traité et de traités progressifs que la négociation de traités, ce qui laisse entendre qu'il s'agit de problèmes systémiques. Bien que les répercussions de ces obstacles, l'inefficacité et les problèmes de reddition de comptes aient, dans certains cas, été atténuées grâce aux améliorations apportées aux politiques, aux programmes et aux processus au cours de la période évaluée, la reconnaissance et le traitement des obstacles qui restent réduiront le temps et les ressources nécessaires pour mener à bien les négociations.

**La durée requise pour les processus de mandat et d'approbation fédéraux continue d'être un facteur important, qui a une incidence sur l'ensemble du processus de négociation et de la relation entre la Couronne et les Autochtones. Les groupes autochtones ont besoin d'une plus grande transparence au sujet du processus d'obligation de rendre compte à leurs communautés et à leurs chefs. La délégation de certains pouvoirs de décision et d'approbation du financement aux négociateurs du CDF et du gouvernement fédéral pourrait accélérer la conclusion des négociations et contenir les coûts.**

Le Canada a délaissé son approche consistant à imposer des mandats fédéraux élaborés unilatéralement aux possibilités limitées d'évolution sur le plan des ententes, pour se concentrer sur des voies à suivre élaborées conjointement et des solutions souples. Pourtant, le temps requis pour les processus fédéraux d'élaboration de mandat et d'approbation continue d'être un facteur important qui a une incidence sur le temps nécessaire pour conclure les négociations et les coûts connexes.

Le processus pour obtenir un mandat de négociation ou un financement par l'entremise de l'enveloppe de financement des droits prévue à l'article 35 est complexe et prend du temps. Lorsqu'un mandat de négociation particulier est demandé ou que la décision du Cabinet visée porte sur les droits prévus à l'article 35, un mémoire au Cabinet est présenté au CDF transactionnel. Il arrive souvent que les autres ministères manifestent aussi un vif intérêt, ce qui exige leur participation<sup>21</sup>. Pour accéder à l'enveloppe de financement des droits en vertu de l'article 35, un dossier de décision (ou un échange de lettres préparées pour les renouvellements et les ententes déjà en vigueur) doit être approuvé par les SMA des trois organismes centraux en leur qualité de membres du CDF sur les questions transactionnelles. À la suite de cette

---

<sup>20</sup> Pour un exemple, voir : Assemblée des Premières Nations Document de discussion : Politique sur les revendications territoriales globales – Approche du Canada en matière de réforme, 2019, et Douglas R. Eyford, « Une nouvelle orientation : Faire avancer les droits ancestraux et issus de traités des Autochtones », Relations Couronne-Autochtones et Affaires du Nord Canada, 2013. [https://www.rcaanc-cirmac.gc.ca/fra/1426169199009/1529420750631?wbdisable=true#sec4\\_b](https://www.rcaanc-cirmac.gc.ca/fra/1426169199009/1529420750631?wbdisable=true#sec4_b).

<sup>21</sup> Secrétariat du GFF-CDF, Procédures normales d'exploitation internes, 2021.

approbation, une présentation au Conseil du Trésor est requise, et le processus est généralement long.

Comme il est souligné dans l'étude de cas des répondants externes d'une table de négociation centrale, les négociateurs fédéraux n'ont pas le pouvoir de prendre des décisions et n'ont donc pas le pouvoir discrétionnaire de discuter en profondeur et de régler des questions à la table des négociations sans demander un mandat. Cependant, une grande proportion de répondants internes et externes ont signalé que l'obtention des mandats, des approbations et de la rémunération ne se fait pas en temps opportun. Comme les répondants de l'étude de cas d'une table de négociation de la région centrale l'ont observé, cela a une incidence sur l'ensemble du processus de négociation et sur la relation entre la Couronne et les Autochtones.

Les répondants externes de deux tables de négociation de la région centrale ont indiqué qu'ils se sentaient pressés d'accepter les offres parce que tout changement nécessiterait un nouveau mandat qui pourrait prendre plusieurs années avant d'être approuvé par le Cabinet. Les répondants externes d'une table de négociation de la région de l'Ouest ont fait remarquer que, malgré une feuille de route détaillée pour le processus de négociation, le processus d'établissement du mandat a entraîné des retards importants. Dans ce cas, Pêches et Océans Canada (MPO) aurait été particulièrement lent à obtenir des mandats, ce que les répondants ont attribué à la résistance interne à la DNUDPA et à la réconciliation. Les répondants externes d'une table de négociation de la région Ouest ont souligné que les mandats sont un mécanisme qui permet au Canada de faire avancer les négociations, mais que la présence d'un mandat peut limiter l'ampleur des discussions.

Les répondants externes ont soulevé des préoccupations au sujet de la transparence du processus de mandat. Étant donné que le mandat est un facteur important dans la durée réelle des négociations, les répondants externes s'attendent à une communication claire au sujet de l'avancement des mandats par l'entremise du système d'approbation du Canada. Le mandat est considéré comme un document confidentiel du Cabinet, assujéti à une interdiction générale sans discernement. Par exemple, un répondant interne, en réponse à une question au sujet du processus d'établissement du mandat, a fourni à un groupe autochtone de l'information accessible au public sur le site Web d'un des organismes centraux, une action qui a été censurée par les représentants de ce même organisme. Comme les répondants externes l'ont fait remarquer, les négociateurs autochtones doivent rendre des comptes à leurs propres chefs et communautés, d'autant plus que leur participation aux négociations représente un investissement important de ressources et de temps qui peut avoir des conséquences politiques graves. Il est raisonnable de s'attendre à ce que des mises à jour régulières sur l'état des négociations soient fournies, y compris sur l'avancement du mandat.

Les répondants ont suggéré une plus grande habilitation des négociateurs fédéraux par la dévolution de la prise de décisions et l'approbation des pouvoirs de financement. Pour assurer la continuité des négociations et de la mise en œuvre, les répondants ont suggéré d'accroître les pouvoirs (p. ex. un mandat général) et d'élargir la portée afin d'aider à réduire la nécessité de s'adresser au Cabinet pour toutes les questions, et de favoriser la cohésion et la coordination interministérielles, une décentralisation générale de la prise de décisions et une enveloppe de financement discrétionnaire pouvant être gérée par RCAANC aux tables de négociation. Tel qu'indiqué à la section 4.2, cela pourrait impliquer le CDF dans un rôle plus significatif de prise de décision, de surveillance et de responsabilisation.

Bien que le processus GFF-CDF vise à assurer la collaboration entre les ministères fédéraux, dans la pratique, la coordination des autres ministères et des provinces et territoires à la table des négociations a été problématique sur le plan de l'attitude, de l'approche et du positionnement. Cette situation a entraîné un large éventail de problèmes qui ont érodé la relation entre le Canada et les groupes autochtones, en plus de retarder les négociations. Il faut un engagement accru à l'égard d'une approche pangouvernementale, ainsi qu'une meilleure surveillance et une plus grande responsabilisation des autres ministères.

La collaboration entre les ministères et organismes fédéraux se fait par l'entremise des processus du CDF. Le CDF sur les questions transactionnelles et le CDF pour la politique servent de tribunes interministérielles pour examiner et surveiller les activités liées à l'article 35 et l'élaboration de politiques connexes, ainsi que pour formuler des recommandations à ce sujet<sup>22</sup>. Ces forums fournissent une perspective et une surveillance pangouvernementales essentielles avant l'examen par les ministres ou le Cabinet. Au niveau opérationnel, il incombe aux négociateurs du gouvernement fédéral de tenir au courant les membres du GFF et de travailler en étroite collaboration avec les ministères, en particulier les organismes centraux et les ministères qui peuvent participer aux négociations ou à la mise en œuvre de l'entente, tout au long du processus de négociation. Ce processus vise à assurer une approche pangouvernementale et une sensibilisation aux activités à venir.

Toutefois, en pratique, la coordination des autres ministères (et des provinces et territoires) à la table des négociations a été problématique sur le plan de l'attitude, de l'approche et du positionnement. Les répondants internes et externes ont signalé un large éventail de problèmes qui ont érodé la relation entre le Canada et les groupes autochtones et retardé les négociations. Par exemple, à mesure que les autres ministères sont intégrés, ils apportent avec eux une compréhension différente de l'élaboration conjointe, de ce que cela signifie d'élaborer conjointement des mandats et d'adopter une approche de « page blanche » pour les négociations, et ils sont moins à l'aise avec la prémisse de la reconnaissance automatique des droits de la RDAA.

Contrairement à RCAANC, les répondants externes d'une table de négociation des régions de l'Ouest et de l'Est ont décrit les AM (en particulier le MPO par opposition à Parcs Canada [PC]) et les négociateurs comme des défenseurs des croyances et des attitudes antérieures à l'égard des peuples autochtones, malgré l'adoption par le GC du programme de réconciliation et de la DNUDPA. Les répondants d'une table de négociation de la région centrale ont également indiqué que les autres ministères ne connaissaient pas la réalité vécue par les peuples autochtones. Les répondants externes d'une négociation dans la région centrale ont décrit les autres ministères comme étant réfractaires au risque, ce qu'ils ont attribué à l'incapacité de RCAANC d'éduquer adéquatement les partenaires des autres ministères.

---

<sup>22</sup> Mandat révisé du Comité directeur fédéral sur les droits prévus à l'article 35, cadre de référence révisé – 2020.

Les répondants interrogés dans le cadre d'une table de négociation dans la région Est ont décrit les frictions entre RCAANC et les autres ministères lorsque les négociateurs de RCAANC abordaient des sujets qui, selon eux, empiétaient sur leur mandat. On a laissé entendre que cette situation était en partie attribuable à l'approche de RDAA, qui encourage les discussions ouvertes avec les communautés autochtones sur divers sujets qui ne relèvent pas du mandat de RCAANC.

Certains répondants internes ont indiqué que les autres ministères et les secteurs de RCAANC responsables de la mise en œuvre des ententes ne disposent pas de l'espace nécessaire pour tenir des consultations afin d'évaluer rigoureusement la faisabilité de la mise en œuvre. En revanche, les répondants externes d'une table de négociation de la région Ouest ont fait remarquer que, pendant les négociations avec la Colombie-Britannique, les organismes provinciaux concernés ont été invités à participer au processus de négociation afin de s'assurer qu'ils connaissent bien l'entente, ce qui a permis une mise en œuvre harmonieuse.

Dans de nombreux cas, la participation des provinces et des territoires est importante en raison des questions de compétence, et les répondants ont fait remarquer que, dans de tels cas, les tables trilatérales sont plus efficaces que les tables bilatérales successives. Dans certaines administrations, et tout particulièrement au Québec, le gouvernement provincial et certaines Premières Nations ont hésité à établir des tables trilatérales.

L'amélioration de la collaboration interministérielle fédérale et de l'engagement à l'égard d'une approche pangouvernementale de la négociation, de l'approche de RDAA et de la DNUDPA pourrait impliquer, comme il est indiqué à la section 4.3, un rôle de surveillance et de responsabilisation plus important de la part du CDF.

**Les difficultés à recruter et à retenir des négociateurs compétents et expérimentés, la longue période requise pour intégrer les négociateurs et le roulement élevé des négociateurs fédéraux ont entraîné une déstabilisation aux tables de négociation et des retards importants dans le processus de négociation.**

Le maintien d'équipes de négociation stable, autant de la part du Canada que des parties autochtones, est un facteur important pour créer les conditions nécessaires à des négociations efficaces, comme la collégialité et la confiance.

Les répondants internes ont décrit de graves difficultés à recruter et à retenir des négociateurs qualifiés et expérimentés, un problème qui touche l'ensemble du gouvernement fédéral et pas seulement RCAANC. Les répondants internes signalent des charges de travail excessives, les fonctionnaires étant responsables de beaucoup plus de tables que par le passé, et un milieu de travail difficile et très stressant. Ces facteurs ont eu une incidence sur le recrutement et le maintien en poste. Certains répondants internes ont également fait remarquer que dans certaines régions, comme la Colombie-Britannique, le coût élevé de la vie s'est également révélé un défi pour le recrutement. Même lorsqu'il est possible de recruter des négociateurs fédéraux, le temps nécessaire pour intégrer de nouveaux négociateurs, qui peut apparemment aller jusqu'à un an, a également été soulevé comme une préoccupation.

Le contexte qui en a découlé, comme soulevé par une grande proportion de répondants internes et externes au gouvernement du Canada, s'est caractérisé par un roulement élevé de négociateurs fédéraux, chacun apportant ses propres valeurs, ses propres préjugés et son style à la table des négociations, ainsi que par un recours à du personnel subalterne dans des rôles plus appropriés pour des négociateurs chevronnés. Les répondants externes d'une table de négociation de la région centre ont indiqué que les négociateurs fédéraux ont changé à trois ou quatre reprises pendant la durée des négociations. Les répondants externes d'une table de négociation de la région Ouest ont mentionné que la table avait vu trois négociateurs en chef de RCAANC se succéder depuis 2017, une situation décrite comme démoralisante et frustrante. Comme l'ont expliqué les répondants externes d'une table de négociation de la région Est, cela a eu pour effet de déstabiliser les négociations et de retarder considérablement le processus de négociation.

Les répondants externes d'une table de négociation de la région centrale ont indiqué que l'équipe de négociation fédérale manquait de personnel. En revanche, les répondants externes d'une table de négociation de la région centre ont dû faire face à une équipe de négociation fédérale excessivement grande de 10 à 15 représentants (5 fois plus nombreuse que leur propre équipe), en partie à cause de la division de l'ancien ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien.

**L'approche de RDAA s'écarte considérablement des pratiques historiques de négociation fédérale. Sa mise en œuvre relativement récente à grande échelle a fait ressortir plusieurs problèmes attribuables à l'inertie institutionnelle. Certaines d'entre elles sont liées au comportement des négociateurs fédéraux, à l'engagement des autres ministères à l'égard de l'approche d'élaboration conjointe, à la DNUDPA et à la réconciliation, ainsi qu'aux pratiques de recrutement et de maintien en poste.**

L'adoption d'une approche de RDAA beaucoup plus souple, exploratoire et novatrice a fait ressortir un certain nombre de problèmes connexes, ce qui n'est pas inattendu étant donné que cette approche a été introduite relativement récemment et, de façon généralement efficace, mise en œuvre à grande échelle.

Certains répondants externes ont souligné la lenteur de l'adaptation des programmes de soutien et des modalités connexes à la nouvelle réalité. Par exemple, certains répondants externes ont éprouvé des problèmes avec l'admissibilité de certaines activités proposées pour appuyer le Programme de reconstruction des nations. Les répondants internes ont souligné l'absence de directives claires sur ces types d'activités, ce qui, dans un environnement de contrôle financier, tendait à mener à une interprétation plus prudente des modalités. À cet égard, le programme pourrait bénéficier d'une réévaluation de ses modalités.

Comme il a été précédemment mentionné dans le présent rapport, les répondants ont indiqué que certains autres ministères et certains négociateurs fédéraux maintiennent les croyances et les attitudes du passé à l'égard des peuples autochtones. D'autres répondants ont signalé que l'adoption de l'approche de RDAA par les autres ministères était inégale, tout comme leur engagement envers la DNUDPA et la réconciliation. À cet égard, certains ministères ont été jugés plus efficaces que d'autres, notamment PC, en partie pour sa grande collaboration avec les groupes autochtones dans le passé en raison de son mandat.

Certains répondants ont fait état d'un écart entre la vision politique et la promesse de l'approche d'élaboration conjointe du processus de RDAA, ainsi que des attentes accrues de la part des groupes autochtones, et sa mise en œuvre par la bureaucratie fédérale, certains ministères revenant aux pratiques antérieures.

Enfin, comme il a été précédemment mentionné dans le présent rapport, les processus fédéraux, comme le mandat et l'approbation, la coordination interministérielle, ainsi que le recrutement et le maintien en poste des négociateurs fédéraux, ne se sont pas adaptés à l'approche plus souple, exploratoire et novatrice de RDAA, ce qui a retardé les négociations.

Ces enjeux bénéficieraient de solutions qui feraient preuve de la même souplesse et de la même innovation que l'approche de RDAA.

**Certains aspects du cadre stratégique des négociations n'ont pas suivi la rapidité et l'ampleur de la mise en œuvre de la RDAA, particulièrement en ce qui concerne les questions qui ont été ou seront probablement rencontrées par les négociateurs à plus d'une table. La reconnaissance de la compétence et de l'autorité des chefs héréditaires et la souplesse du processus de ratification sont deux de ces questions qui bénéficieraient de réponses stratégiques normalisées.**

Les répondants internes ont souligné la lenteur de l'adaptation du cadre stratégique des négociations à la nouvelle réalité, particulièrement en ce qui concerne les enjeux auxquels les négociateurs à plus d'une table ont été, ou seront probablement, confrontés. Les répondants externes ont indiqué que la réponse du Canada à ces enjeux était incohérente, tardive ou tout simplement inexistante, tandis que les répondants internes ont mentionné l'absence d'une réponse stratégique normalisée à certains de ces enjeux.

Par exemple, la reconnaissance de la compétence et de l'autorité des chefs héréditaires est une question qui n'est toujours pas réglée après plusieurs années de négociations. Les répondants d'une table de négociation de la région de l'Ouest ont indiqué que l'administration centrale de Justice Canada (JUS) avait manifesté une volonté d'examiner des approches moins conventionnelles à cet égard, mais que son personnel régional s'était révélé plus intransigeant.

En revanche, les répondants d'une table de négociation de la région centrale ont fait remarquer que le gouvernement fédéral a évolué vers une position plus favorable à l'égard du processus décisionnel traditionnel, en adoptant une approche souple de la ratification conjointe pour permettre à chaque Première Nation à la table des négociations d'élaborer un processus de ratification fondé sur sa culture et ses coutumes distinctes tout en respectant les intérêts communs des Autochtones et du gouvernement fédéral en matière d'ouverture et de transparence.

Ces types de questions bénéficieraient de réponses stratégiques normalisées et contribueraient à faire progresser les négociations plus efficacement.

## 4.2 Dans quelle mesure les flexibilités actuelles intégrées au programme sont-elles efficaces pour permettre la négociation d'ententes progressives qui démontrent des progrès et renforcent la capacité dans les communautés autochtones?

Le programme de négociation a beaucoup évolué pour permettre une plus grande utilisation des ententes progressives bilatérales ou tripartites, qui ont été appuyés de façon importante par l'approche de RDAA. L'élaboration d'ententes progressives a contribué à renforcer la confiance entre les parties négociatrices et les liens entre les communautés, les gouvernements provinciaux et l'industrie tout en encourageant la poursuite des négociations.

Le programme de négociation a beaucoup évolué pour permettre une plus grande utilisation des ententes progressives bilatérales ou tripartites, qui ont été appuyés de façon importante par le recours aux tables de négociation sur la RDAA. Les progrès réalisés dans le cadre des ententes progressives ont permis de renforcer la confiance entre les parties négociatrices, de renforcer les liens entre les communautés, les gouvernements provinciaux et l'industrie, et d'encourager la poursuite du processus de négociation. La section 6.1 décrit un certain nombre de tables où des approches progressives ont été utilisées.

Le processus de RDAA a été la plus grande réussite observée durant la période d'évaluation, le Canada s'étant aussi engagé à élaborer conjointement de nouvelles politiques et approches pour régler les droits et les titres ancestraux. Les répondants externes interviewés dans le cadre de cette évaluation étaient généralement d'avis que l'approche de RDAA constituait une avancée positive, et même « révolutionnaire » selon un répondant, tandis que la majorité des répondants ont décrit le processus de négociation comme étant plus rapide et inscrit dans une expérience positive, et davantage axé sur la collaboration et les intérêts. Malgré les lacunes décrites ailleurs dans le présent rapport, l'approche progressive du Canada est généralement privilégiée, les parties autochtones voyant de véritables changements s'opérer plus rapidement. Bien qu'il s'agisse d'une approche plus modeste à l'égard des négociations, cette approche est plus réaliste et correspond mieux aux intérêts des groupes autochtones.

Les études de cas entreprises dans le cadre de la présente évaluation ont mis en évidence la valeur de l'approche progressive, qui permet aux groupes autochtones d'avoir des discussions ciblées avec le Canada sur des sujets d'intérêt précis.

Les répondants internes d'une table de négociation de la région centrale ont indiqué que l'approche de RDAA a rendu le processus de négociation plus efficace, donnant à l'équipe de négociation fédérale plus de pouvoir pour aller de l'avant, et qu'il représente dans l'ensemble un processus plus coopératif qui contraste favorablement avec l'ancienne approche « à prendre ou à laisser ». Comme il est mentionné ailleurs dans le présent rapport, cette approche novatrice des négociations a connu des difficultés parce que le gouvernement fédéral n'a jamais fait preuve de souplesse ni d'innovation dans les négociations.

Les intérêts d'une table de négociation de la région de l'Est étaient bien placés pour progresser au moyen de multiples approches de négociation, pouvoirs et échéanciers. Bien qu'un répondant interne ait fait remarquer que cette table n'est probablement pas l'exemple qui démontre le mieux comment l'approche progressive renforce la capacité dans les communautés autochtones, la négociation de l'entente sur l'autonomie gouvernementale pourrait sans doute être un exemple d'amélioration de la capacité de la Nation. Les participants à cette table ont adopté une approche progressive par nécessité et en raison du manque de participation trilatérale de la province.

Dans le cas du bénéficiaire du programme de reconstruction de la nation, un répondant interne a fait remarquer que le soutien reçu dans le cadre du Programme de reconstruction de la nation pourrait aider la Nation à mieux s'organiser et à mieux déterminer sa structure et la façon d'aborder les négociations à la table, ce qui réduirait le temps requis pour les négociations.

#### **4.3 Les rôles et les responsabilités sont-ils clairement définis et compris par tous les intervenants des structures actuelles de prestation des programmes?**

**Les rôles et responsabilités des parties négociatrices sont clairement décrits dans divers documents de la table de négociation. Bien que les répondants aient indiqué que les rôles et les responsabilités étaient bien compris, il y a eu quelques exceptions à cette règle, en particulier parmi les autres ministères et, dans certains cas, au sein du secteur des TGA. Toutes les parties bénéficieraient de directives plus claires à cet égard.**

Les rôles et responsabilités des parties négociatrices sont clairement décrits dans divers documents de la table de négociation, comme le protocole d'entente, la lettre d'entente et les plans de table. Bien que les répondants internes et externes aient déclaré bien comprendre leurs rôles et responsabilités à la table des négociations, il y a eu quelques exceptions à cette règle, en particulier parmi les autres ministères.

Les répondants internes ont indiqué que lorsque d'autres ministères s'ajoutent aux négociations, ils ne comprennent pas nécessairement leurs rôles et responsabilités et, comme précédemment mentionné dans le présent rapport, ils n'ont peut-être pas le même niveau d'engagement à l'égard de l'élaboration conjointe, de l'approche souple et novatrice de RDAA, de la DNUDPA et de la réconciliation. Les répondants internes de l'étude de cas sur la Nation ont indiqué que RCAANC consacrait beaucoup de temps et d'efforts à des consultations internes avec d'autres ministères pour s'assurer que tous comprenaient les rôles et responsabilités en matière de gouvernance et de prestation des programmes.

Certains répondants internes ont soulevé des enjeux sur le plan de la coordination fédérale, qui devrait être améliorée vu son importance pour assurer l'uniformité de l'approche de négociation. Cela comprenait la coordination entre TGA et les autres ministères, et au sein de TGA même. L'incompréhension des rôles et responsabilités respectifs a été identifiée comme une cause probable de ces enjeux. La Direction générale du financement a été désignée comme une organisation qui bénéficierait particulièrement d'une meilleure orientation stratégique à cet égard, car cela aiderait à orienter les décisions d'affectation des fonds.

Certains répondants ont suggéré d'élaborer de l'information générique pour décrire clairement les attentes, les rôles et les responsabilités des groupes autochtones qui envisagent d'entrer dans le processus de négociation.

#### **4.4 Dans quelle mesure les processus actuels d'approbation et de coordination internes du gouvernement fédéral (p. ex. le Groupe des fonctionnaires fédéraux et le Cabinet) appuient-ils une approche axée sur les résultats pour la négociation de traités, d'ententes sur l'autonomie gouvernementale et d'autres arrangements constructifs?**

Il existe des possibilités de mieux utiliser le Comité directeur fédéral en déléguant certains éléments du processus décisionnel du Cabinet, ce qui simplifierait le processus de négociation, accélérerait la conclusion des négociations et réduirait les coûts. La décentralisation du processus décisionnel vers le CDF pourrait également améliorer la cohésion et la coordination interministérielles, ainsi que le respect de la réconciliation et de la DNUDPA.

Le Comité directeur fédéral sur les questions transactionnelles (CDF sur les questions transactionnelles) et le Comité directeur fédéral sur les politiques et la coordination (CDF pour la politique) sont des forums interministériels au niveau des SMA chargés d'examiner, de surveiller et de formuler des recommandations sur les activités liées à l'article 35 et l'élaboration de politiques connexes (appelés "exécutif" pour la politique du CDF). Ils fournissent une perspective et une surveillance pangouvernementales essentielles de ces questions avant leur examen par le ministre ou le Cabinet<sup>23</sup>. Le CDF sur les questions transactionnelles est appuyé par le Groupe des fonctionnaires fédéraux (GFF) sur les droits prévus à l'article 35. Le CDF pour la politique est soutenu par un sous-comité au niveau du directeur général. Les répondants externes n'étaient généralement pas certains du rôle du CDF et n'étaient donc pas en mesure de formuler des commentaires, tandis que les répondants internes appuyaient généralement le CDF. Étant donné le défi que représente la coordination avec les autres ministères, que tous les répondants considèrent comme un des principaux aspects à améliorer dans le processus de négociation, les répondants internes ont suggéré que le CDF sur les questions transactionnelles pourrait apporter une aide plus substantielle à cet égard, étant donné que le CDF sur les questions transactionnelles est bien positionné pour établir des paramètres pour les autres ministères et les tenir responsables de leur participation aux négociations, aux discussions et aux processus de mise en œuvre liés à l'article 35.

Le GFF est une tribune opérationnelle dont les membres examinent les questions liées à l'article 35, tiennent des discussions à ce sujet et cherchent à établir un consensus. Les membres du GFF soutiennent directement le CDF sur les questions transactionnelles. Encore une fois, les

<sup>23</sup>DEPO – GFF-CDF, Procédures normales d'exploitation internes, 2021.

répondants externes n'étaient pas certains du rôle du GFF et n'étaient donc pas en mesure de formuler des commentaires. Les répondants internes étaient moins favorables au GFF qu'au CDF pour la politique. Les répondants internes d'une table de négociation de la région centrale ont indiqué que le GFF ne réunissait pas toute l'expertise requise, qu'il était inutilement réticent au risque et qu'il offrait très peu de valeur.

En général, les répondants internes ont souligné que le CDF sur les questions transactionnelles et le CDF pour la politique pourraient être utilisés plus efficacement. Par exemple, certains répondants ont suggéré que des éléments du processus décisionnel du Cabinet pourraient être dévolus au CDF par l'entremise de pouvoirs accrus et d'un mandat élargi. Par exemple, étant donné que le CDF sur les questions transactionnelles fournit déjà des conseils au Cabinet sur la négociation des mandats, avec l'appui du GFF, certains mandats et certaines décisions de financement pourraient plutôt être approuvés à ce niveau. Le fait d'avoir moins souvent recours au Cabinet pour toutes les questions simplifierait le processus de négociation, ce qui réduirait le temps et les coûts nécessaires pour conclure les négociations. La décentralisation du processus décisionnel vers le CDF pourrait également améliorer la cohésion et la coordination interministérielles, ainsi que le respect de la réconciliation et de la DNUDPA.

**Une approche axée sur les résultats pour la négociation de traités, d'ententes sur l'autonomie gouvernementale et d'autres arrangements constructifs implique de l'ouverture et de la transparence, ainsi que des attentes bien définies en matière de résultats, de cibles et d'échéanciers, des responsabilités claires et un système de responsabilisation bien conçu. Bien que des éléments d'une approche axée sur les résultats aient été relevés dans le processus, un cadre de rendement stable au niveau du programme, élaboré conjointement par tous les intervenants, pour clarifier les intérêts, les attentes et les résultats, y compris les normes de service, s'est avéré largement absent.**

Des éléments d'une approche axée sur les résultats pour la négociation de traités, d'ententes sur l'autonomie gouvernementale et d'autres arrangements constructifs ont été relevés, mais ces éléments ne se trouvent pas dans l'ensemble du système. Une approche axée sur les résultats implique de l'ouverture et de la transparence, ainsi que des attentes bien définies en matière de résultats, de cibles et d'échéanciers, des responsabilités claires et un système de responsabilisation bien conçu.

De nombreux facteurs politiques, sociaux et économiques contribuent au processus de négociation et à la conclusion des ententes, et de nombreux partenaires de prestation conjointe y participent, dont d'autres ministères, des parties autochtones et les provinces et territoires. Il est donc difficile de déterminer les résultats appropriés pour le programme de négociation, ainsi que les indicateurs et les cibles connexes. Comme indiqué plus loin dans le présent rapport, le programme a eu de la difficulté à maintenir un cadre de rendement stable qui non seulement reflète fidèlement les résultats escomptés, mais peut aussi être utilisé autrement que comme un instrument de compte rendu, c'est-à-dire comme un outil de planification pour la prise de décisions au niveau du programme. Un cadre de rendement complet et stable représente, au

niveau du programme, le principal mécanisme d'opérationnalisation de la gestion axée sur les résultats et un système de responsabilisation.

De plus, comme mentionné plus loin dans le présent rapport, il n'y avait pas suffisamment de données facilement accessibles pour suivre et analyser le rendement du processus de négociation au niveau du programme. De nombreux indicateurs ont été ajoutés ou retirés du cadre de rendement du programme au cours de la période d'évaluation et il a été difficile d'obtenir des données sur le rendement, ce qui a complexifié la détermination de l'incidence du programme dans son ensemble.

Au niveau des tables de négociation, des processus robustes sont en place pour la planification des tables (p. ex. plans de travail pluriannuels des tables de négociation), la budgétisation des tables de négociation ainsi que la surveillance et les rapports connexes (p. ex. examen annuel des tables de négociation). Ces processus contribuent à l'efficacité et à l'efficacités globales du processus de négociation à la table et appuient la responsabilisation à ce niveau.

L'amélioration de la surveillance et de la responsabilisation dans l'ensemble du système de négociation (FPT, Cabinet, groupes autochtones), et pas seulement au sein de RCAANC, exige d'abord un cadre de rendement stable, afin de clarifier les intérêts, les attentes et les résultats, y compris les normes de service (p. ex. échéancier pour l'établissement du mandat). L'élaboration de ce cadre ne devrait pas relever exclusivement de TGA, mais plutôt se dérouler conjointement entre tous les intervenants, y compris les groupes autochtones. L'adoption d'une approche horizontale de son élaboration devrait également contribuer à améliorer la coordination interministérielle en déterminant où les intérêts et les attentes se chevauchent et où ils ne se chevauchent pas.

Étant donné que le CDF a le mandat d'examiner, de surveiller et de formuler des recommandations sur les activités liées à l'article 35 et l'élaboration de politiques connexes, et qu'il a une perspective pangouvernementale (c.-à-d. systémique), cet organisme est probablement le candidat pour centraliser la responsabilité d'assurer l'obligation de rendre des comptes.

## 5. Résultats de l'évaluation – Efficacité

### 5.1 Dans quelle mesure le processus de négociation a-t-il contribué à ce que le Canada et les groupes autochtones élaborent conjointement des solutions concernant la mise en œuvre des droits au moyen de discussions et de négociations? (résultat à court terme)

Le programme de négociation a mis en place des mécanismes permettant d'élaborer conjointement avec succès des solutions pour la mise en œuvre des droits au moyen de discussions et de négociations, principalement aux premières étapes des négociations. Bien que des instruments comme le protocole d'entente et la lettre d'entente ne soient pas juridiquement contraignants ou ne garantissent pas le succès, ils jettent des bases solides pour la réussite des négociations.

En réponse aux appels des Autochtones en faveur de processus de négociation plus souples, d'une évolution de la jurisprudence et du renouvellement des engagements du Canada pour faire progresser la réconciliation, le Canada a activement poursuivi les tables de négociation du processus de RDAA afin d'explorer des façons novatrices d'appuyer l'autodétermination des Autochtones dans le processus de négociation des traités. Cela a mené à la mise en place de mécanismes d'élaboration conjointe de solutions (p. ex. protocole d'entente [PE] et lettre d'entente [LE]), que les répondants internes et externes ont confirmé être des outils très utiles à cet égard. Par exemple, les répondants externes d'une table de négociation de la région de l'Est ont décrit le PE visant la RDAA comme un reflet exact des intérêts de la Nation pour les discussions exploratoires et l'objectif stratégique à long terme<sup>24</sup>, alors que ceux d'une table de négociation de la région de l'Ouest indiquaient que la lettre d'entente engageait les parties à une discussion limitée et ciblée sur la négociation éventuelle d'une entente de réconciliation pour renouveler et renforcer leur relation de nation à nation, et négocier de bonne foi pour parvenir à une réconciliation durable. Bien que les répondants reconnaissent que les PE et les LE ne sont pas juridiquement contraignants et ne garantissent pas un résultat positif, de tels outils jettent des bases solides pour les négociations.

La mesure dans laquelle le processus de négociation a contribué à ce résultat est étayée par les deux indicateurs de l'ébauche du PIR de 2021 ci-dessous.

Indicateur : Nombre de groupes autochtones qui ont élaboré conjointement et conclu des types préliminaires d'ententes

<sup>24</sup> Plus précisément, ils appuient le processus de négociation d'une entente bilatérale sur l'autonomie gouvernementale, améliorent le programme actuel de fonds d'immobilisation pour le logement parallèlement à l'approbation de l'entente sur l'autonomie gouvernementale par le Cabinet et font avancer les discussions multilatérales sur les changements au régime de gouvernance régionale afin d'améliorer le processus décisionnel de la Nation sur son territoire traditionnel.

**Le nombre de groupes autochtones qui ont élaboré conjointement et conclu des types préliminaires d'ententes a augmenté de façon constante au cours de la période d'évaluation, particulièrement depuis la mise en œuvre de la politique sur la RDAA en 2017.**

L'équipe d'évaluation n'a pas été en mesure d'évaluer le rendement par rapport aux attentes, car aucun objectif n'a été établis pour ce nouvel indicateur dans l'ébauche du PIR de 2021.

Le nombre de groupes autochtones qui ont élaboré conjointement et conclu des types préliminaires d'ententes a augmenté de façon constante depuis la mise en œuvre de la politique de RDAA en 2017, passant de 26 en 2017-2018 à 73 en 2018-2019, pour redescendre à 68 en 2019-2020 et à 12 en 2020-2021.

Tableau 2 : Nombre de groupes autochtones qui ont élaboré conjointement et conclu des types préliminaires d'ententes entre les exercices 2013-2014 et 2020-2021

Exercice	Nombre de groupes autochtones
2013-2014	Données non disponibles. Des ententes de type préliminaire ont été créées lors de la mise en œuvre de la politique de RDAA, qui n'a été publiée qu'en 2017.
2014-2015	Comme ci-dessus
2015-2016	Comme ci-dessus
2016-2017	26
2017-2018	54
2018-2019	73
2019-2020	68
2020-2021	12

Source : Rapport sur les résultats ministériels et données internes provenant de l'outil de suivi des ententes de TGA

**Indicateur : Nombre de groupes autochtones participant aux tables sur les traités, les ententes sur l'autonomie gouvernementale et d'autres arrangements constructifs**

**Le nombre de groupes autochtones participant aux tables sur les traités, les ententes sur l'autonomie gouvernementale et d'autres arrangements constructifs a augmenté de façon constante au cours de la période d'évaluation, particulièrement depuis la mise en œuvre de la politique de RDAA en 2017.**

Bien que les données soient disponibles, l'équipe d'évaluation n'a pas été en mesure d'évaluer le rendement par rapport aux attentes, car les cibles pour cet indicateur n'ont pas été établies dans l'ébauche du PIR de 2021. Les cibles n'ont pas été établies parce qu'il s'agissait d'un nouvel indicateur dans l'ébauche du PIR de 2021 qui n'a pas encore été approuvé.

Le nombre de groupes autochtones participant aux négociations sur les traités, les ententes sur l'autonomie gouvernementale et d'autres arrangements constructifs a augmenté de façon constante, passant de 228 en 2013-2014 à 521 en 2020-2021. Le nombre de groupes participants a augmenté de façon importante en 2018-2019, probablement en raison de la mise en œuvre de la politique de RDAA en 2017.

Tableau 3 : Nombre de groupes autochtones participant aux négociations sur les traités, les ententes sur l'autonomie gouvernementale et d'autres arrangements constructifs pour les exercices 2013-2014 à 2020-2021

Exercice	Nombre de groupes autochtones
2013-2014	228
2014-2015	239
2015-2016	294
2016-2017	375
2017-2018	307
2018-2019	509
2019-2020	531
2020-2021	521

Source : Rapport sur les résultats ministériels et données internes provenant de l'outil de suivi des ententes de TGA

## 5.2 Dans quelle mesure le processus de négociation a-t-il contribué à la collaboration entre le Canada et les peuples autochtones pour établir de nouvelles relations financières? (résultat à court terme)

Le programme de négociation a permis au Canada et aux peuples autochtones de travailler ensemble à l'établissement d'une nouvelle relation financière. Des progrès ont été réalisés dans la réforme de la relation financière entre les groupes autochtones et le gouvernement, y compris dans la réforme des processus de financement au moyen d'une approche d'élaboration conjointe, le Processus collaboratif d'élaboration d'une politique financière, et les répondants externes sont généralement d'avis que l'établissement d'une nouvelle relation financière est sur la bonne voie.

RCAANC a travaillé efficacement par l'intermédiaire d'un forum mensuel avec les gouvernements autochtones autonomes, le Processus collaboratif d'élaboration d'une politique financière, pour examiner et remplacer les politiques de financement budgétaire qui s'appliquent particulièrement à eux. Le secteur TGA a versé quelque 8,2 millions de dollars pour améliorer la mise en œuvre de la Politique financière collaborative du Canada sur l'autonomie gouvernementale. Par conséquent, un processus de financement élaboré conjointement a été lancé, offrant aux partenaires autochtones une plus grande certitude quant à l'accès en temps opportun aux fonds pour appuyer l'autonomie gouvernementale et l'autodétermination.

Au cours des trois dernières années, des progrès ont été réalisés grâce au processus de collaboratif dans l'élaboration conjointe de méthodologies convenues pour la gouvernance et de méthodologies provisoires pour la gestion des terres et des dépenses de ressources, et en 2019, les ententes de transfert financier ont été complètement renégociés avec 25 gouvernements autochtones autonomes. Des progrès ont également été réalisés dans la réforme de la relation financière entre les groupes autochtones et le GC, y compris dans la réforme des processus de financement au moyen d'une approche d'élaboration conjointe. De plus, 302 Premières Nations ont choisi d'adhérer à la *Loi sur la gestion des terres des premières nations*, ce qui leur permet de travailler avec les institutions financières et d'affirmer leur compétence dans le domaine de la gouvernance financière.

Bien que les répondants externes aient décrit les nouvelles relations financières comme un domaine prometteur plutôt que comme des résultats tangibles, plusieurs exemples de mesures positives ont été fournis, comme la dispense du remboursement des prêts. Les répondants externes d'une table de négociation de la région centrale ont indiqué que des fonds étaient disponibles pour appuyer la transition d'une société au gouvernement, et les répondants internes ont précisé que d'autres nations avaient aussi eu accès à un financement stable et fiable similaire. Les répondants externes d'une table de négociation de la région de l'Est ont soulevé l'entente de financement financier envisagée, qui fournirait un financement accru pour la gouvernance, et un plus grand contrôle par la nation des transferts fiscaux du Canada leur permettant de déterminer les priorités en matière de prestation de services et de réduire le fardeau liée à l'établissement de rapports.

La mesure dans laquelle le processus de négociation a contribué à ce résultat est étayée par l'indicateur suivant de l'ébauche du PIR de 2021.

Indicateur : Pourcentage de gouvernements autochtones autonomes qui participent au processus d'élaboration de la politique financière

**La participation des gouvernements autochtones autonomes au forum mensuel de RCAANC sur le processus collaboratif d'élaboration des politiques financières a été de 57 % en 2020-2021, ce qui représente un léger écart par rapport à la cible de 67 % attribuable à la pandémie de COVID-19.**

L'objectif de cet indicateur est une participation moyenne de 67 % aux réunions mensuelles du forum de collaboration de RCAANC avec les gouvernements autochtones autonomes pour examiner et remplacer les politiques de financement budgétaire (comparativement à 64 % en 2020). En 2020-2021, la seule année pour laquelle des données étaient disponibles depuis l'ajout de l'indicateur en 2020-2021, 57 % des gouvernements autochtones autonomes ont participé au processus collaboratif d'élaboration de la politique financière, un léger manque à gagner en raison de l'annulation de réunions en 2020 attribuable à la pandémie de COVID-19.

### 5.3 Dans quelle mesure le processus de négociation a-t-il aidé les groupes autochtones à reconstruire leurs nations? (résultat à court terme)

Le Programme de reconstruction des nations a aidé les groupes autochtones à améliorer leur capacité de gouverner et de reconstruire leurs nations et leurs gouvernements. Le programme est souple et les besoins sont comblés, mais pour améliorer les retombées, le PRN doit disposer d'un budget accru et d'exigences plus claires en ce qui concerne l'admissibilité des activités de reconstruction des nations, ainsi que d'un processus de demande pluriannuel simplifié et d'exigences de reddition de comptes connexes.

Le Programme de reconstruction des nations (PRN) a été lancé pour aider les groupes autochtones à bâtir des structures de gouvernance qui répondent à leurs divers besoins sur la voie de l'autodétermination. Le programme a appuyé d'importants travaux intergouvernementaux dans des domaines clés tels que l'échange d'information, les ententes d'exploitation forestière et la surveillance environnementale. Le programme a également soutenu le renforcement des capacités par des activités de reconstruction des nations, comme des activités culturelles traditionnelles et des programmes communautaires, ainsi que l'élaboration de plans de gouvernance et la rédaction de constitutions.

Dans le cadre du PRN, l'admissibilité des activités de reconstruction des nations est souple, et peu de répondants externes interrogés ont signalé un manque d'harmonie avec leurs besoins. Certains ont fait remarquer que RCAANC n'a pas fourni le soutien nécessaire du PRN pour la reconstitution de leurs nations, une situation qui a nui à la relation entre les négociateurs fédéraux et les parties autochtones à la table des négociations.

Lorsque les parties autochtones ont reçu l'appui du PRN, les répondants externes ont déclaré que leur capacité à gouverner et à reconstruire leurs nations et leurs gouvernements s'était améliorée, comme c'était le cas pour une table de négociation de la région de l'Est et de l'Ouest. Cependant, les répondants internes et externes ont indiqué que pour améliorer les retombées, le PRN doit disposer d'un budget accru (un répondant a également fait un commentaire sur les programmes espaces culturels et gardiens pour la terre), d'exigences plus claires en ce qui concerne l'admissibilité des activités de reconstruction des nations, ainsi que d'un processus de demande pluriannuel simplifié et d'exigences de reddition de comptes connexes.

La mesure dans laquelle le processus de négociation a contribué à ce résultat est étayée par les deux indicateurs de l'ébauche du PIR de 2021 ci-dessous. Ces indicateurs ne parlent pas précisément de « reconstruire les nations et les gouvernements », c'est-à-dire les caractéristiques (l'état final recherché) d'une nation et d'un gouvernement « reconstruits ». Le PRN est un programme axé sur la demande, et bien que les répondants aient indiqué que la reconstruction des nations a progressé, il est difficile d'évaluer dans quelle mesure les besoins de reconstruction des nations sont satisfaits partout au Canada. Il est difficile d'évaluer l'efficacité du PRN parce que les données semblent être recueillies uniquement pour les activités et les extrants, plutôt que pour les résultats.

Indicateur : Pourcentage de groupes autochtones ayant participé à des négociations et ayant reçu des fonds du Programme de reconstruction des nations<sup>25</sup>

De 2018-2019 à 2020-2021, 44 % des groupes autochtones qui ont reçu du financement dans le cadre du Programme de reconstruction des nations ont participé activement aux négociations, atteignant la cible établie de 40 %.

La cible pour cet indicateur est que 40 % des groupes autochtones qui ont reçu du financement du PRN participent activement aux négociations chaque année jusqu'au 31 mars 2023 (comparativement à 0 % au 1<sup>er</sup> avril 2018). Cet objectif a été atteint. De 2018-2019 à 2020-2021, 44 % des groupes autochtones qui ont reçu du financement dans le cadre du Programme de reconstruction des nations ont participé activement aux négociations.

Le financement du PRN s'élevait à 13 millions de dollars en 2018-2019 et en 2020-2021, et à 20 millions en 2019-2020. L'Ontario et la Colombie-Britannique ont reçu la plus grande part du financement, la Colombie-Britannique ayant reçu un peu plus de 5 millions de dollars en 2019-2020, et l'Ontario, environ 4,8 millions en 2020-2021. Les territoires, l'Alberta et les provinces de l'Atlantique avaient tendance à recevoir le montant le plus faible, le financement total étant inférieur à 2 millions de dollars en 2018-2019, 2019-2020 et 2020-2021.

Tableau 4 : Nombre et pourcentage de groupes autochtones en négociation qui ont reçu du financement dans le cadre du Programme de reconstruction des nations pour les exercices 2018-2019 à 2020-2021<sup>26</sup>

Exercice	Nombre de groupes autochtones recevant des fonds du Programme de reconstruction des nations	Nombre de groupes autochtones ayant participé à des négociations du Programme de reconstruction des nations	Pourcentage de groupes autochtones ayant participé à des négociations et ayant reçu des fonds du Programme de reconstruction des nations
2018-2019	60	24	40 %
2019-2020	48	19	40 %
2020-2021	48	25	52 %

Source : Données du programme

Indicateur : Nombre de groupes autochtones qui ont entamé ou repris des négociations actives après avoir reçu des fonds du Programme de reconstruction des nations<sup>27</sup>

<sup>25</sup> L'équipe du programme de négociation a indiqué que cet indicateur a été retiré.

<sup>26</sup> Le PRN a été mis sur pied en 2018-2019.

<sup>27</sup> L'équipe du programme de négociation a indiqué que cet indicateur a été retiré.

De 2019-2020 à 2020-2021, un groupe autochtone avait entamé ou relancé des négociations actives après avoir reçu du financement du Programme de reconstruction des nations, en bonne voie d'atteindre la cible établie de quatre groupes autochtones d'ici le 31 mars 2023.

La cible pour cet indicateur est que quatre groupes autochtones aient entamé ou relancé des négociations actives après avoir reçu du financement du PRN d'ici la fin du cinquième exercice, le 31 mars 2023 (comparativement à zéro au 1<sup>er</sup> avril 2018). De 2019-2020 à 2020-2021, un groupe autochtone a entamé ou relancé des négociations actives après avoir reçu du financement du PRN.

Tableau 5 : Nombre de groupes autochtones qui ont entamé ou relancé des négociations actives après avoir reçu des fonds du Programme de reconstruction des nations de l'exercice 2018-2019 à l'exercice 2020-2021<sup>28</sup>

Exercice	Nombre de groupes autochtones
2018-2019	Ne s'applique pas à la première année du programme
2019-2020	0
2020-2021	1

Source : Données du programme

#### 5.4 Dans quelle mesure le processus de négociation a-t-il amélioré les relations de nation à nation, de gouvernement à gouvernement et entre les Inuit et la Couronne? (résultat à moyen terme)

La mesure dans laquelle le processus de négociation a amélioré les relations de nation à nation, de gouvernement à gouvernement et entre les Inuit et la Couronne est quelque peu mitigée. Un certain nombre de sources faisant autorité indiquent un lien entre l'amélioration du processus de négociation et l'amélioration des relations avec les groupes autochtones. Sans une définition et des mesures objectives des relations de nation à nation et de gouvernement à gouvernement, il est difficile d'évaluer si ce résultat est atteint. Les répondants internes et externes ont exprimé un large éventail de points de vue, souvent très divergents.

Plusieurs sources faisant autorité, comme le rapport de la Commission de vérité et réconciliation de 2016, le rapport Eyford de 2014 et les rapports du Comité principal de surveillance d'AANC et

<sup>28</sup> Le PRN a été mis sur pied en 2018-2019.

de l'Assemblée des Premières Nations de 2013, permettent d'établir un lien entre l'amélioration du processus de négociation et l'amélioration des relations avec les groupes autochtones. Le processus de négociation a permis un dialogue constructif au sujet de la compréhension commune des traités historiques et a fourni un mécanisme pour renforcer la relation au moyen d'approches contemporaines, en particulier le processus de RDAA. Toutefois, sans une définition et des mesures objectives des relations de nation à nation et de gouvernement à gouvernement, il est difficile d'évaluer si ce résultat est atteint. Les différences entre les tables de négociation et le stade où en sont les négociations compliquent l'évaluation des répercussions sur ce résultat.

Les répondants internes et externes ont exprimé un large éventail de points de vue, souvent très divergents, sur la mesure dans laquelle le processus de négociation a amélioré les relations de nation à nation, de gouvernement à gouvernement et entre les Inuit et la Couronne.

Les répondants externes d'une table de négociation de la région de l'Est ont décrit une relation positive de nation à nation et de gouvernement à gouvernement, qui s'est grandement améliorée par rapport au passé. Les répondants externes d'une table de négociation de la région centrale ont décrit la relation de travail avec le gouvernement fédéral comme une relation de principe avec le JUS particulièrement contraignante pour les négociateurs fédéraux, tandis que les répondants internes ont qualifié la relation de travail de collaborative, positive et productive.

Les répondants externes d'une table de négociation de la région centrale ont fait remarquer que le GC s'était éloigné du langage désuet de l'extinction des droits et qu'il est maintenant encadré de façon plus moderne avec des titres autochtones coexistant avec la souveraineté de la Couronne. Selon ces répondants, toutefois, le test ultime de la réconciliation serait une action concrète future, par exemple, au moyen d'ententes de partage des revenus.

Dans le cas d'une table de négociation de la région de l'Ouest, les répondants internes ont fait remarquer qu'une solide relation de nation à nation existait depuis longtemps et que la réconciliation avançait dans le cadre du processus de négociation. Les répondants externes ont décrit un processus d'élaboration d'une vision entre la nation et la Colombie-Britannique visant à comprendre la vision décennale de la nation, la façon dont les nations peuvent coexister et partager les ressources et la façon de veiller à ce que le territoire officiel de la nation soit enchâssé dans les lois provinciales et fédérales. Une autre table de négociation de la région de l'Ouest a également entrepris un exercice de vision semblable, qui a abouti à une entente de réconciliation globale (qui prévoit un échéancier de 25 ans et des mesures immédiates importantes de la part de la Colombie-Britannique pour démontrer concrètement la transformation de la relation provinciale avec la Première Nation).

Les répondants externes d'une table de négociation de la région centrale ont fait remarquer que les conditions d'une relation de nation à nation et de gouvernement à gouvernement ne seraient réunies qu'une fois qu'un traité serait en vigueur, mais l'ajout de la phrase en soi ressemblait davantage à un slogan politisé et peu de personnes au GC en comprennent le sens.

La mesure dans laquelle le processus de négociation a contribué à ce résultat est étayée par l'indicateur suivant de l'ébauche du PIR de 2021.

Indicateur : Pourcentage de prêts remboursés

Au total, 470,68 millions de dollars seront remboursés à 29 groupes autochtones admissibles au remboursement, les trois premiers des cinq paiements égaux s'élevant à 282,41 millions (60 %) en date d'avril 2022. Le programme est en voie d'atteindre la cible établie de 60 % des prêts remboursés d'ici le 31 mars 2023.

L'objectif de cet indicateur est que 60 % des prêts soient remboursés d'ici le 31 mars 2023, ce que le programme de négociation est en voie d'atteindre.

En tout, 83 groupes autochtones admissibles, dont certains couvrent de nombreuses communautés autochtones, ont été dispensés du remboursement de leurs prêts aux fins de négociation de revendications territoriales globales non remboursés, une somme totalisant 914,02 millions de dollars, à compter du 31 mars 2020.

Quelque 29 groupes autochtones avaient remboursé au Canada des prêts aux fins de négociation de revendications territoriales globales et étaient admissibles à un remboursement. Au total, 470,68 millions de dollars seront remboursés à ces groupes, les trois premiers paiements égaux sur cinq s'élevant à 282,41 millions (60 %) en date d'avril 2022. Il reste deux versements de 94,14 millions par année (les 40 % restants) à verser jusqu'à l'exercice 2024-2025.

### **5.5 Dans quelle mesure le processus de négociation a-t-il aidé activement les peuples autochtones à faire progresser leur compétence sur leurs affaires? (résultat à moyen terme)**

Les données probantes étaient limitées en ce qui concerne la mesure dans laquelle le processus de négociation a aidé activement les peuples autochtones à faire progresser la compétence sur leurs affaires. Les répondants ont décrit ce résultat comme un travail en cours. Par définition, cependant, les ententes négociées visent à faire progresser la compétence autochtone dans les affaires sociales, politiques et économiques, et à permettre la prise de décisions au sujet de leurs communautés et l'exercice de leurs droits. Le Programme de reconstruction des nations et d'autres mesures de soutien comme la dispense du remboursement des prêts jettent les bases de l'avancement de la compétence.

Les données probantes étaient limitées en ce qui concerne la mesure dans laquelle le processus de négociation a aidé les peuples autochtones à faire progresser la compétence sur leurs affaires. Par définition, cependant, les ententes négociées visent à faire progresser la compétence autochtone dans les affaires sociales, politiques et économiques, et à permettre la prise de décisions au sujet de leurs communautés et l'exercice de leurs droits. Le Programme de

reconstruction des nations, et d'autres mesures de soutien comme la dispense du remboursement des prêts, jettent les bases de l'avancement de la compétence des peuples autochtones sur leurs affaires.

L'opinion générale des répondants interrogés pour cette évaluation était qu'il était trop tôt pour déterminer si ce résultat avait été atteint, mais que les choses progressaient dans ce sens. Les répondants internes d'une table de négociation de la région centrale ont fait remarquer qu'une entente spécifique témoigne de la valeur et de la priorité de cette nation. Dans une table de négociation de la région centrale, un répondant externe a déclaré qu'il était trop tôt pour déterminer si les négociations étaient en bonne voie d'aboutir sur une compétence autochtone, mais que les négociations allaient dans la bonne direction. Les répondants externes d'une table de négociation de la région de l'Est ont décrit un sentiment d'autonomisation, avec des discussions ouvertes donnant un sentiment de contrôle pour se préparer avec plus de confiance aux ententes subséquentes et aux prochaines étapes. Le répondant interne dans cette étude de cas a fait remarquer que l'entente sur l'autonomie gouvernementale en cours de négociation avec la table de négociation de la région de l'Est, bien que de portée étroite, prévoit des pouvoirs législatifs plutôt que des pouvoirs de réglementation.

La mesure dans laquelle le processus de négociation a contribué à ce résultat est étayée par l'indicateur suivant de l'ébauche du PIR de 2021.

Indicateur : Nombre de tables sur les traités, les ententes sur l'autonomie gouvernementale et d'autres arrangements constructifs (y compris le nombre de groupes autochtones participant à ces tables)

Tableau 6: Le nombre de tables et le nombre de groupes autochtones participant à ces tables pour chaque année de la période d'évaluation.

Exercice	Nombre de tables	Nombre de groupes autochtones
Avant-2014	54	447
2013-2014	1	1
2014-2015	2	3
2015-2016	8	127
2016-2017	25	25
2017-2018	24	186
2018-2019	30	112
2019-2020	17	68
2020-2021	6	6
2021-2022	25	145

Source : Données du programme

## 5.6 Dans quelle mesure le processus de négociation a-t-il aidé les peuples autochtones à influencer sur leur développement politique, économique, social et culturel? (résultat à long terme)

Les données empiriques sont limitées en ce qui concerne la mesure dans laquelle le processus de négociation a aidé activement les peuples autochtones à influencer sur leur développement politique, économique, social et culturel. Les répondants ont décrit ce résultat comme un travail en cours, mais sur la bonne voie. Toutefois, par définition, les traités, les ententes sur l'autonomie gouvernementale ou d'autres arrangements constructifs visent à faire progresser le développement politique, économique, social et culturel des Autochtones.

Par définition, les traités, les ententes sur l'autonomie gouvernementale et les autres arrangements constructifs visent à faire progresser le développement politique, économique, social et culturel des Autochtones. Cependant, les données empiriques attribuant l'amélioration du bien-être des communautés à la conclusion de traités, d'ententes sur l'autonomie gouvernementale et d'autres arrangements constructifs sont limitées et méritent une analyse plus approfondie :

- Le rapport Eyford de 2013 indiquait que les traités modernes améliorent le bien-être des communautés, en donnant l'exemple des 11 Premières Nations visées par un traité au Yukon, dont les résultats socioéconomiques se sont améliorés par rapport au traité préalable et dépassent ceux des Premières Nations hors traité dans cette région<sup>29</sup>.
- Dans une série de cinq rapports publiés en 2016, la Commission des traités de la Colombie-Britannique a modélisé les avantages financiers et économiques des traités modernes. Des avantages ont été constatés pour ces Premières Nations pendant la période de négociation du traité et tout au long de sa mise en œuvre, bien que cette constatation ait été décrite comme « très préliminaire » en raison de données insuffisantes. D'autres analyses semblables ont fait face à des limites de données semblables. Néanmoins, la conclusion du rapport de la Commission des traités de la Colombie-Britannique est que la conclusion de traités avec les Premières Nations procure un avantage économique net important aux Premières Nations, à la Colombie-Britannique et au Canada<sup>30</sup>.
- En 2021, RCAANC a signalé que, depuis 1981, l'indice de bien-être des communautés (IBC) s'est amélioré pour les communautés des Premières Nations, inuites et non autochtones. La croissance s'est avérée plus marquée pour les communautés des Premières Nations qui avaient conclu des ententes sur l'autonomie gouvernementale, puis pour les Premières Nations visées par des traités modernes, les Premières Nations hors traité et les communautés inuites visées par des traités modernes. RCAANC a fait remarquer qu'il était difficile de distinguer les retombées associées aux traités ou au

<sup>29</sup> Douglas R. Eyford, « Une nouvelle orientation : Faire avancer les droits ancestraux et issus de traités des Autochtones », Relations Couronne-Autochtones et Affaires du Nord Canada, 2013. <https://www.rcaanc-cirnac.gc.ca/fra/1426169199009/1529420750631?wbdisable=true>

<sup>30</sup> Rapport de Deloitte : Socio-economic Benefits of Modern Treaties in BC (2016) Deloitte (bctreaty.ca)

nombre d'ententes facultatives sur le bien-être des retombées associées aux facteurs régionaux. Toutefois, les écarts de rendement entre les communautés autonomes et les communautés non autonomes indiquent que, après la conclusion d'une entente sur l'autonomie gouvernementale, les peuples autochtones sont en mesure d'apporter des changements importants et significatifs à divers facteurs sociaux, politiques et économiques dans leur communauté<sup>31</sup>.

- En 2020, RCAANC a déclaré que le retour de tous les prêts aux fins de négociation de revendications territoriales globales avait amélioré la capacité des communautés d'améliorer la santé et le bien-être de tous leurs membres et de poursuivre un meilleur développement économique<sup>32</sup>.

Des preuves anecdotiques confirment un lien étroit entre la conclusion de traités, d'ententes sur l'autonomie gouvernementale et d'autres arrangements constructifs et le développement politique, économique, social et culturel des Autochtones. Par exemple, les chefs des Premières Nations interviewés dans le cadre des études de la Commission des traités de la Colombie-Britannique étaient d'avis que les avantages sociaux et sociétaux se concrétisent progressivement au fur et à mesure que les Premières Nations établissent leurs gouvernements et leurs lois, construisent l'infrastructure matérielle qui soutient une population résidente élargie et multiplient leurs activités économiques et commerciales<sup>33</sup>.

Les répondants à cette évaluation ont généralement décrit ce résultat comme un travail en cours, mais sur la bonne voie. Les répondants internes d'une table de négociation de la région centrale ont souligné les avantages d'une entente qui soutient la reconstruction de la langue de la nation. Dans une table de négociation de la région de l'Est, des répondants externes ont fait remarquer que, puisque la province ne participe pas à la table, les possibilités de développement économique sont limitées. Le répondant interne de cette étude de cas a souligné que l'entente de financement budgétaire envisagé dans le cadre de l'entente permet à la nation de déterminer ses propres priorités en matière de prestation de services, avec moins d'exigences en matière de rapports. L'élaboration d'une constitution pour l'entente sur l'autonomie gouvernementale a donné lieu à une réflexion communautaire importante sur les valeurs et les pratiques de gouvernance de la nation, ce qui a fait progresser les efforts de la nation pour déterminer son développement politique, social et culturel.

La mesure dans laquelle le processus de négociation a contribué à ce résultat est étayée par les indicateurs suivants de l'ébauche du PIR de 2021 :

Indicateur : Pourcentage de communautés ayant conclu des ententes et dont l'indice de bien-être des communautés a augmenté, diminué ou stagné

L'Indice de bien-être des communautés est un indice composite fondé sur le Recensement de la population de Statistique Canada (1981 à 2006, 2016) et l'Enquête nationale auprès des ménages (2011). Aucune donnée n'a été fournie parce que l'Indice de bien-être des communautés doit être mis à jour pour tenir compte des données du Recensement de 2021, qui

---

<sup>31</sup> Relations Couronne-Autochtones et Affaires du Nord Canada (2021), *Modern Treaties and Opt-In Agreements and Measuring Socio-Economic Outcomes* (Traités et ententes facultatives modernes et mesure des résultats socioéconomiques), février 2021.

<sup>32</sup> Affaires autochtones et du Nord Canada (2020), « *Rapport sur les résultats ministériels de 2019 à 2020* », dernière modification le 7 décembre 2020. <https://www.rcaanc-cirnac.gc.ca/fra/1602010631022/1602010813619>

<sup>33</sup> Rapport de Deloitte : Socio-economic Benefits of Modern Treaties in BC (2016) Deloitte (bctreaty.ca)

n'ont pas encore été publiées par Statistique Canada. Cet indicateur est proposé dans l'ébauche du PIR de 2021.

Indicateur : Nombre de communautés où des traités, des ententes sur l'autonomie gouvernementale et d'autres arrangements constructifs ont été conclus

**Le nombre de communautés où des traités, l'autonomie gouvernementale et d'autres arrangements constructifs ont été conclus a augmenté de façon constante au cours de la période d'évaluation.**

L'équipe d'évaluation n'a pas été en mesure d'évaluer le rendement par rapport aux attentes parce que des cibles n'avaient pas été établies pour cet indicateur. Le programme n'a pas justifié l'absence de cible.

Le nombre de communautés où des traités, des ententes sur l'autonomie gouvernementale et d'autres arrangements constructifs ont été conclus a augmenté de façon constante, passant de 113 en 2013-2014 à 161 en 2019-2020 et à 159 en 2020-2021.

Tableau 7 : Nombre de traités, d'ententes sur l'autonomie gouvernementale et d'autres arrangements constructifs qui ont été conclus entre les exercices 2013-2014 et 2020-2021

Exercice	Nombre de communautés
2013-2014	113
2014-2015	114
2015-2016	115
2016-2017	117
2017-2018	156
2018-2019	54*
2019-2020	161*
2020-2021	159

Source : Rapport sur les résultats ministériels et données internes provenant de l'outil de suivi des ententes/des négociations de TGA

\* Les données du Rapport sur les résultats ministériels de cette année ne comprennent que les ententes qui ont été négociées dans le cadre du processus de RDAA.

Indicateur : Nombre de traités, d'ententes sur l'autonomie gouvernementale et d'autres arrangements constructifs qui ont été conclus

**Le nombre de traités, d'ententes sur l'autonomie gouvernementale et d'autres arrangements constructifs qui ont été conclus est passé de 25 en 2013-2014 à 39 en 2020-2021. La cible établie de 41 ententes conclues n'a pas été atteinte.**

La cible pour cet indicateur est de 48 communautés où des traités, des ententes sur l'autonomie gouvernementale et d'autres arrangements constructifs ont été conclus en 2020-2021 (comparativement à 38 en décembre 2019). Cet objectif n'a pas été atteint, et la justification fournie était que le nombre d'ententes prévues qui auraient dû être conclues a été touché par la pandémie.

Le nombre de traités, d'ententes sur l'autonomie gouvernementale et d'autres arrangements constructifs qui ont été conclus est passé de 25 en 2013-2014 à 39 en 2020-2021.

Tableau 8 : Nombre de traités, d'ententes sur l'autonomie gouvernementale et d'autres arrangements constructifs qui ont été conclus entre les exercices 2013-2014 et 2020-2021

Exercice	Nombre de traités, d'ententes sur l'autonomie gouvernementale et d'autres arrangements constructifs
2013-2014	25
2014-2015	1
2015-2016	1
2016-2017	0
2017-2018	2
2018-2019	2
2019-2020	8
2020-2021	0
Total	39

Source : Rapport sur les résultats ministériels et données internes provenant de l'outil de suivi des ententes de TGA

## **5.7 Dans quelle mesure des possibilités ou des efforts sont-ils déployés pour refléter les principes de l'ACS Plus dans le processus de négociation?**

**Les lignes directrices de TGA sur l'ACS Plus encouragent les négociateurs à déterminer si une disposition proposée pour une entente contient des éléments qui pourraient nuire aux femmes, aux hommes ou à d'autres sous-groupes communautaires. Bien qu'il y ait des preuves que l'ACS Plus se fait dans le cadre du programme de négociation, les répondants internes et externes ont fait remarquer que l'ACS Plus n'est pas un sujet souvent soulevé au niveau des tables.**

Les lignes directrices de TGA sur l'ACS Plus encouragent les négociateurs à évaluer si une disposition proposée dans une entente contient des éléments qui pourraient avoir une incidence négative sur les femmes ou les hommes ou sur d'autres sous-groupes communautaires (jeunes, aînés, parents seuls, personnes handicapées, personnes LGBTQ2, etc.) par rapport aux autres parmi les membres qui seront régis par l'entente en cours de négociation<sup>34</sup>. Il y a des preuves que l'ACS Plus est en cours. Par exemple, en 2019-2020, le Canada a entrepris huit ACS Plus associées à des discussions et à des tables de négociation sur les droits prévus à l'article 35<sup>35</sup>.

Des efforts sont faits pour tenir compte des principes de l'ACS Plus dans le processus de négociation, dans la mesure où les négociateurs doivent déterminer si une disposition proposée pour une entente ou un entente sur l'autonomie gouvernementale contient des éléments qui pourraient avoir des répercussions négatives sur les femmes, les hommes ou d'autres sous-groupes communautaires. Le document des lignes directrices de TGA sur l'ACS Plus fournit des conseils généraux et contextuels pour l'intégration d'une perspective intersectorielle. Les groupes autochtones sont encouragés à appliquer ces principes, mais ils n'y sont pas obligés.

En pratique, à la table des négociations, les répondants internes et externes ont fait remarquer que l'ACS Plus n'est pas un sujet qui est souvent soulevé. Cela contraste fortement avec la ligne directrice de TGA sur l'ACS Plus, qui stipule que les groupes autochtones sont encouragés à appliquer ces principes. Les répondants internes considèrent généralement l'ACS Plus comme un domaine qui relève entièrement des parties autochtones, car il ne s'agit pas d'une exigence formelle dans le cadre du processus de négociation.

## **6. Constatations de l'évaluation – Efficacité et Économie**

### **6.1 Le processus de négociation des traités, des ententes sur l'autonomie gouvernementale et d'autres arrangements constructifs a-t-il été géré et exécuté de façon efficace et économique?**

---

<sup>34</sup> Lignes directrices de TGA sur l'ACS Plus.

<sup>35</sup> Affaires autochtones et du Nord Canada, Rapport sur les résultats ministériels de 2019 à 2020, 2019.

**Le programme de négociation a apporté de nombreuses améliorations au cours de la période d'évaluation qui ont permis d'améliorer l'efficacité et l'économie du processus de négociation. Notamment, les solutions élaborées conjointement au début des négociations, tout en exigeant des efforts et des ressources supplémentaires dès le départ, ont amené des avantages en aval, notamment en accélérant les négociations et en créant les conditions nécessaires à une meilleure limitation des coûts. En s'attaquant aux limites restantes de la prestation des programmes et des structures de gouvernance actuelles, le programme de négociation, le Canada et les groupes autochtones seront en bien meilleure position à l'avenir.**

Le programme de négociation a apporté de nombreuses améliorations au cours de la période d'évaluation qui ont à leur tour permis d'améliorer la négociation de traités, d'ententes sur l'autonomie gouvernementale et d'autres arrangements constructifs. Plus particulièrement, les solutions élaborées conjointement au début des négociations, tout en exigeant des efforts et des ressources supplémentaires dès le départ, ont amené des gains d'efficacité et des économies en aval. L'investissement initial du gouvernement du Canada a permis de conclure les négociations plus rapidement, ce qui, combiné à un processus et à un plan de négociation plus prévisibles et axés sur les intérêts, a créé les conditions propices à une meilleure limitation des coûts. Plus important encore, les besoins des groupes autochtones sont satisfaits plus rapidement, en établissant les conditions qui leur permettront d'exercer leur compétence sur leurs propres affaires, de reconstruire leurs nations et d'améliorer leur développement socioéconomique.

Les sections 4.1 et 4.2 du présent rapport décrivent les limites des structures actuelles de prestation de programmes et de gouvernance qui ont nui au processus de négociation et qui ne seront pas répétées ici. Malgré cela, les parties internes et externes étaient généralement d'avis que, dans l'ensemble, le processus de négociation a été géré et mené de façon efficiente et économique. En s'attaquant aux limites restantes de la prestation des programmes et des structures de gouvernance, comme le mandat, la prise de décisions, la coordination avec les autres ministères, permettra au programme de négociation, au Canada et aux groupes autochtones d'être en bien meilleure position à l'avenir.

Les études de cas réalisées dans le cadre de la présente évaluation regorgent d'exemples d'approches adaptatives, souples et novatrices pour la négociation de traités, d'ententes sur l'autonomie gouvernementale et d'autres arrangements constructifs, dont quelques-unes sont décrites ci-dessous.

- Une table de négociation de la région centrale était composé de plusieurs communautés. Une entente définitive a été conclue et est entrée en vigueur par la suite. Le processus de ratification a été particulièrement novateur car il a été adapté aux besoins des communautés.
- Une table de négociation de la région de l'Ouest a fait l'objet de nombreuses questions non résolues, principalement en ce qui concerne la reconnaissance par le Canada des styles héréditaires de gouvernance. Malgré ces problèmes, les négociations en vue d'une entente sur la gouvernance ont eu lieu. Ce document de processus vise à faire en sorte que les chefs héréditaires et le Canada s'entendent sur ce à quoi ressembleront la

gouvernance héréditaire et la relation de nation à nation. Cela a permis de renouveler les relations et de poursuivre les discussions. À l'heure actuelle, on compte plusieurs tables qui traitent de différents enjeux. Le résultat final sera une série d'ententes sectoriels progressifs de moindre envergure plutôt qu'un traité en tant que tel.

- Dans le cas d'une table de négociation de la région de l'Ouest, un exercice d'élaboration d'une vision conjointe a été entrepris avec la Colombie-Britannique, ce qui a mené à l'entente fondateur. L'exercice d'élaboration d'une vision a abouti à l'idée d'une entente globale de réconciliation, avec un échéancier de 25 ans et des mesures immédiates importantes que la Colombie-Britannique était prête à prendre pour indiquer l'engagement de la province à l'égard d'une relation transformée avec la Première.
- Dans le cas d'une table de négociation de la région centrale, l'approche traditionnelle des négociations, qui implique un processus par étapes, n'a pas été suivie. Au lieu de cela, une approche progressive a été utilisée pour négocier les ententes gouvernementales de base. Bien que ces ententes gouvernementales de base n'aient aucune valeur juridique, il a été reconnu que la nation avait des droits fondamentaux et des droits à l'autonomie gouvernementale, ce qui étend sa compétence sur des questions essentielles à la création du gouvernement, comme les élections et la citoyenneté. Parallèlement, des mesures provisoires visant à établir la gouvernance de base ont été mises en œuvre à mesure que les négociations sur l'autonomie gouvernementale avançaient. Le Canada s'est engagé à poursuivre les négociations en vue d'un traité protégé par la Constitution, et des négociations sont actuellement en cours.
- Dans le cas d'une table de négociation de la région centrale, impliquant plusieurs Premières Nations, des tables communes ont été utilisées pour discuter de questions d'intérêt collectif, en vue d'en arriver à une décision pertinente et équitable sur laquelle le groupe s'est entendu, avec des tables bilatérales et trilatérales subséquentes, selon les circonstances. Le processus de négociation a permis de conclure un entente-cadre pour les principaux sujets d'intérêt. Les mandats ont été élaborés conjointement pour assurer l'entente de toutes les parties avant les processus d'approbation officiels. Guidées par l'entente-cadre, les négociations se sont transformées en négociations bilatérales et tripartites individuelles avec le Canada et la province.
- Une table de négociation de la région de l'Est a décrit une approche souple à plusieurs volets pour répondre aux besoins des Autochtones. Les intérêts de la Nation étaient bien placés pour progresser au moyen de multiples approches de négociation, de pouvoirs et d'échéances, une caractéristique propre à cette table de négociation. Les pouvoirs consentis par la *Politique sur le droit inhérent* ont été utilisés pour faire progresser certains éléments de la nation en matière d'autodétermination, de la prestation de services, du logement et des intérêts de gouvernance; les négociations ont aussitôt été entamées sur une base bilatérale, évitant ainsi l'étape d'élaboration de la liste des conditions/du mandat de négociation propre aux tables de négociation sur la RDAA. Une table sur la RDAA a toutefois été utilisée comme tribune pour une discussion multidimensionnelle. Enfin, la *Politique sur les revendications territoriales globales* a servi à faire avancer la revendication territoriale de la nation. La nation a également tiré parti de la table sur la RDAA et de son financement pour établir un nouveau forum visant à élaborer des positions communes et à démontrer comment le programme a contribué à améliorer la gouvernance autochtone.

Ce qui est remarquable au sujet de ces exemples, c'est la grande variété des approches utilisées par le Canada et les groupes autochtones et conçues en fonction du résultat principal pour répondre aux besoins des groupes autochtones en faisant progresser les négociations de façon

efficace et économique. Cela démontre également que, si les politiques et les programmes appropriés sont établis, le système fédéral et la bureaucratie ont la capacité de s'adapter, de faire preuve de souplesse et d'innover.

## 6.2 Y a-t-il des systèmes de mesure du rendement appropriés en place et des données facilement accessibles pour décrire et suivre les progrès et le rendement du processus de négociation?

La mesure du rendement du programme est une préoccupation. Un cadre de rendement est un outil clé pour aider à clarifier et à communiquer les résultats et les cibles escomptés du programme, et il est essentiel à la planification et à la prise de décisions, à la surveillance et à la reddition de comptes, ainsi qu'à la responsabilisation, et il sous-tend une gestion axée sur les résultats. Plusieurs cadres de mesure du rendement assez différents se sont succédé au cours de la période d'évaluation. La version la plus récente sur laquelle repose cette évaluation n'a pas encore été finalisée. L'élaboration du cadre de rendement ne devrait pas relever exclusivement de TGA, mais plutôt adopter une approche horizontale, élaborée conjointement et éclairée par tous les intervenants, y compris les groupes autochtones et les autres ministères.

La gestion axée sur les résultats est au cœur des pratiques de gestion du gouvernement fédéral depuis la mise en œuvre de la politique *Des résultats pour les Canadiens et les Canadiennes : Un cadre de gestion pour le gouvernement du Canada* en 2000, et a été maintenue par tous les gouvernements qui se sont succédé depuis. Conformément aux lettres de mandat<sup>36</sup>, le premier ministre et le Cabinet s'attendent à ce que tous les ministres, y compris la ministre des Relations Couronne-Autochtones<sup>37</sup>, obtiennent des résultats pour les Canadiens au moyen d'une approche axée sur les résultats.

En raison du rythme des changements radicaux apportés au programme au cours de la période d'évaluation, le PIR a dû faire l'objet d'une réforme importante et reste un document non définitif. Compte tenu de cela, il est particulièrement préoccupant que le cadre de rendement du programme de négociation, c'est-à-dire le PIR, demeure en constante évolution et n'ait pas encore été achevé, adopté et approuvé. Cette évaluation était fondée sur une ébauche du PIR de 2021, qui a été mise à jour depuis, mais est toujours au stade d'ébauche au moment de la rédaction du présent rapport d'évaluation.

<sup>36</sup> La pratique des lettres de mandat publiques, introduite par le GC en novembre 2015, est elle-même une caractéristique centrale de l'approche axée sur les résultats et la prestation.

<sup>37</sup> À titre d'exemple, voir Cabinet du premier ministre, *Lettre de mandat de la ministre des Relations Couronne-Autochtones*. Ottawa, 2019. <https://pm.gc.ca/fr/lettres-de-mandat/2019/12/13/archivee-lettre-de-mandat-de-la-ministre-des-relations-couronne>.

Au cours de la période d'évaluation, plusieurs versions provisoires non approuvées du cadre de rendement du programme qui reflètent l'évolution du programme au cours de la période d'évaluation comme telle se sont succédé au niveau opérationnel :

- Le cadre de rendement de 2014 a identifié cinq résultats. Ceux-ci avaient tendance à comprendre des indicateurs uniques et reposaient fortement sur le nombre de tables de négociation et les objectifs atteints dans les plans d'action des négociations pour le suivi des progrès.
- Le cadre de rendement de 2018 représentait un changement important dans le discours entourant les négociations. Il a amené des résultats en mettant l'accent sur la promotion de la réconciliation et des relations de nation à nation à l'échelle pangouvernementale, en mettant davantage l'accent sur le bien-être et les droits des communautés autochtones.
- Les cadres de rendement de 2021 et de 2022 ont permis aux participants autochtones de mieux se faire entendre grâce à l'élaboration conjointe, tout en continuant de mettre l'accent sur le bien-être et la construction de la nation. Cette ébauche n'a jamais été approuvée.
- Il y a peu de différence entre les cadres de rendement de 2021 et de 2022. Certains indicateurs ont été déplacés d'un résultat de programme à un autre, ou tout simplement retirés. Certains indicateurs faisant référence à des nations autochtones particulières ont été retirés du cadre de rendement de 2022, étant donné qu'ils visaient uniquement à appuyer des objectifs particuliers et non à servir d'indicateurs globaux du programme. Compte tenu de l'état non définitif du PIR, d'autres indicateurs ont amené de nouveaux indicateurs de programme précis, à mesure que de nouvelles présentations au Conseil du Trésor étaient approuvées, comme les ententes de coordination des services à l'enfance et à la famille. Les résultats finaux de l'ébauche des cadres de rendement de 2018 à 2022 étaient axés sur les résultats significatifs des négociations, déterminés au moyen de l'Indice du bien-être des communautés plutôt que par la conclusion d'ententes, comme c'était le cas par le passé. Le cadre de rendement de 2022 situe le bien-être dans le contexte de la société canadienne, ce qui tient compte de l'écart de bien-être plutôt que de l'amélioration du bien-être.

De plus, comme il est mentionné plus loin dans le présent rapport, il n'y avait pas suffisamment de données facilement accessibles pour suivre et analyser le rendement du processus de négociation au niveau du programme. La version provisoire du cadre de rendement utilisé pour cette évaluation comportait également de nombreux indicateurs qui ne concernaient pas particulièrement les résultats. Comme il a été précédemment mentionné, le cadre de rendement du programme a vu l'introduction et le retrait de nombreux indicateurs au cours de la période d'évaluation, ce qui a également complexifié l'évaluation du rendement pour l'ensemble de la période d'évaluation.

L'instabilité et l'état inachevé du cadre de rendement du programme de négociation sont préoccupants. Un cadre de rendement aide à clarifier et à communiquer les résultats et les cibles escomptés du programme. C'est aussi un instrument de planification et de prise de décisions, de surveillance et de reddition de comptes. Il sous-tend l'approche de gestion axée sur les résultats et devrait énoncer les attentes en matière de résultats, de cibles et d'échéanciers, des responsabilités claires et un système de responsabilisation bien conçu.

De nombreux facteurs politiques, sociaux et économiques contribuent au processus de négociation et à la conclusion des ententes, et de nombreux partenaires de prestation conjointe y participent, dont d'autres ministères, des parties autochtones et les provinces et territoires. Il

est donc difficile de déterminer les résultats appropriés pour le programme de négociation, ainsi que les indicateurs et les cibles connexes. Par exemple, les répondants interviewés pour cette évaluation ont exprimé des définitions différentes de la réussite. Les répondants externes considéraient généralement le succès comme des ententes conclues, tandis que les répondants internes le considéraient comme des ententes conclues, des relations positives avec les parties autochtones et des progrès par rapport aux plans annuels de gestion des tables.

Comme il a été précédemment mentionné dans le présent rapport, l'élaboration du cadre de rendement du programme ne devrait pas relever exclusivement de TGA. Le cadre nécessite la participation de toutes les parties aux tables de négociation, y compris les groupes autochtones et les autres ministères.

**La disponibilité des données sur le rendement des programmes est une préoccupation, et il n'y avait pas de reddition de comptes évidente pour la surveillance du rendement des programmes et les rapports connexes. On a constaté que les plans ministériels de RCAANC et les rapports sur les résultats ministériels correspondants ne constituaient pas une source de données fiable. On s'attendait à ce que le SIBR soit une source importante de données sur le rendement, mais l'information contenue dans ce système a été jugée désuète et incomplète.**

La disponibilité des données sur le rendement est également une préoccupation. L'équipe d'évaluation a eu de nombreuses difficultés à obtenir cette information. Comme il a été précédemment mentionné, le cadre de rendement utilisé pour cette évaluation était encore en cours d'élaboration, et un grand nombre des indicateurs proposés étaient encore au stade d'ébauche. Il était donc difficile d'obtenir des données et de déterminer les retombées de l'ensemble du programme. Les responsabilités en matière de surveillance du rendement du programme sont réparties entre plusieurs organisations, ce qui est normal compte tenu de la complexité du processus de négociation. Cependant, il ne semble pas y avoir de coordination centrale de la surveillance du rendement et de la reddition de comptes par une seule entité, ce qui a une incidence sur la prise de décisions, la surveillance et la responsabilisation.

L'équipe d'évaluation a consulté les plans ministériels de RCAANC et les rapports sur les résultats ministériels correspondants comme source possible de données sur le rendement du programme. Les plans ministériels antérieurs à 2018-2019 ne comportaient pas de cibles pour le programme de négociation. Toutefois, les rapports sur les résultats ministériels correspondants comprenaient à la fois les cibles et les résultats réels. Les plans ministériels devraient indiquer les indicateurs et les cibles, comme ils le font à partir de 2019-2020, et le rapport sur les résultats ministériels correspondant devrait fournir les chiffres réels pour ces cibles, de même qu'expliquer tout écart par rapport à la valeur cible. Bon nombre des plans ministériels de RCAANC publiés avant 2018-2019 indiquent que de plus amples renseignements sont disponibles sur le sous-programme Négociation de traités, d'ententes sur l'autonomie gouvernementale et d'autres arrangements constructifs dans l'InfoBase du GC. Toutefois, l'InfoBase du GC ne présente que les données de 2018-2019 à 2020-2021.

L'équipe d'évaluation s'attendait à ce que le Système d'information basé sur les résultats (SIBR) soit une source importante de données sur le rendement. Élaboré en 2014 à partir d'un projet

pilote antérieur, le Plan d'action fédéral et profil, le SIBR devait être un système de gestion des cas de négociation à l'appui de la planification stratégique, de la reddition de comptes et de la gestion à chaque table, aux niveaux régional et national, afin de mieux harmoniser les ressources avec les priorités. Le SIBR a été examiné par l'équipe d'évaluation et s'est révélé être un outil complet. Cependant, l'information dans le SIBR a été jugée désuète et incomplète, cette dernière caractéristique étant attribuable à une utilisation incohérente de la plateforme selon les responsables du programme.

## 7. Conclusions et Recommandations

### 7.1 Conclusions

#### Pertinence

On s'attendra toujours à ce que le cadre politique et le processus des négociations soient conformes aux éléments suivants et qu'ils les appuient :

- Besoins des groupes autochtones;
- Obligation constitutionnelle pour le Canada de reconnaître les droits ancestraux et issus de traités, qui sont reconnus et confirmés à l'article 35 de la *Loi constitutionnelle*;
- Priorités du gouvernement fédéral à l'égard :
  - de relations renouvelées de nation à nation et de gouvernement à gouvernement avec les peuples autochtones;
  - de la réconciliation;
  - d'un engagement envers la mise en œuvre des *appels à l'action* de la CVR;
  - du respect de la DNUDPA.

Cet impératif juridique dicte une nécessité continue de négocier des traités, des ententes sur l'autonomie gouvernementale et d'autres arrangements constructifs. Le maintien d'un cadre stratégique de négociation et d'une politique de processus pour traiter des droits ancestraux et issus de traités en vertu de l'article 35 est aussi pertinent aujourd'hui qu'il l'était lorsque le Canada a rétabli une politique de conclusion de traités en 1973, et il continuera de l'être à l'avenir.

Depuis 2015, le Canada apporte des améliorations importantes au programme de négociation et répond de plus en plus aux besoins des groupes autochtones. Cela s'est produit notamment grâce à l'adoption de l'approche progressive de RDAA et de la *Politique sur la reconnaissance et la réconciliation des droits pour les négociations des traités en Colombie-Britannique*, les plus importants progrès réalisés depuis 1973. Le Canada a réussi à éliminer bon nombre des obstacles institutionnels et des processus inefficaces qui ont historiquement éclipsé le programme, en grande partie grâce à une transition vers des processus largement participatifs centrés sur l'élaboration conjointe, à un soutien à la reconstruction des nations et à l'élimination du fardeau financier, ce qui permet aux groupes autochtones de négocier et de conclure des ententes. Ces améliorations ont entraîné une accélération substantielle des négociations.

Bien que les groupes autochtones aient exprimé un optimisme prudent à l'égard des réformes du programme de négociation du Canada, il existe un consensus généralisé selon lequel les ententes mutuellement convenues entre les parties autochtones et la Couronne demeurent pertinentes et sont dans l'intérêt collectif de tous les Canadiens.

## Conception et mise en œuvre

Les améliorations apportées aux politiques, aux programmes et aux processus au cours de la période d'évaluation ont substantiellement amélioré le processus de négociation. L'adoption relativement récente de l'approche de RDAA à grande échelle, un écart important par rapport aux pratiques historiques, a fait ressortir, sans grande surprise, bon nombre des mêmes limites, mais certaines nouvelles limites, de la prestation et de la gouvernance qui ont historiquement eu une incidence sur le processus de négociation. Ces limites ont affecté autant la négociation d'ententes hors traité et de traités progressifs que la négociation de traités, ce qui suggère qu'un grand nombre de ces limites sont systémiques.

La durée requise pour les processus de mandat et d'approbation fédéraux continue d'être un facteur important qui a une incidence sur la conclusion des négociations et la relation entre la Couronne et les Autochtones. Les groupes autochtones ont besoin d'une plus grande transparence au sujet du processus d'obligation de rendre compte à leurs communautés et à leurs chefs.

Bien que le processus du CDF, et plus particulièrement du CDF sur les questions transactionnelles, vise à assurer la collaboration entre les ministères fédéraux, en pratique, la coordination des autres ministères et des provinces et territoires à la table des négociations a été problématique sur le plan de l'attitude, de l'approche et du positionnement. Il y a un engagement inégal des autres ministères à l'égard de l'approche d'élaboration conjointe du processus de RDAA, de la DNUDPA et de la réconciliation. Cela a entraîné un large éventail de problèmes qui ont eu une incidence sur la relation entre la Couronne et les Autochtones et qui ont retardé les négociations. Il faut un engagement accru à l'égard d'une approche pangouvernementale, ainsi qu'une surveillance de la participation et une plus grande responsabilisation des autres ministères.

Il existe des possibilités de mieux utiliser le CDF sur les questions transactionnelles et le CDF pour la politique en déléguant certains éléments du processus décisionnel du Cabinet, ce qui simplifierait le processus de négociation, accélérerait la conclusion des négociations et réduirait les coûts. La décentralisation du processus décisionnel vers le CDF pourrait également améliorer la cohésion et la coordination interministérielles, ainsi que le respect de la réconciliation et de la DNUDPA.

Le gouvernement fédéral, et en particulier RCAANC, a éprouvé de graves difficultés à recruter et à retenir des négociateurs qualifiés et expérimentés. Cette situation, conjuguée à la longue période nécessaire pour intégrer les négociateurs, à l'augmentation de la charge de travail et au roulement élevé des négociateurs fédéraux, a entraîné une déstabilisation aux tables de négociation, causé des retards importants et eu une incidence sur la relation entre la Couronne et les Autochtones.

Certains aspects du cadre stratégique des négociations n'ont pas suivi la rapidité et l'ampleur des discussions exploratoires sur la mise en œuvre de la RDAA, particulièrement en ce qui concerne les enjeux auxquels les négociateurs à plus d'une table ont été, ou seront probablement, confrontés. La reconnaissance de la compétence et de l'autorité des chefs héréditaires et la souplesse du processus de ratification sont deux de ces questions qui bénéficieraient de réponses stratégiques normalisées.

Depuis 2015, le Canada s'est clairement engagé, au moyen de mesures concrètes et de partenariats, à veiller à ce que le programme de négociation soit conforme aux besoins des

groupes autochtones, qu'il corresponde à ces besoins et qu'il les appuie. Les réformes du Canada depuis 2015 ont généralement été couronnées de succès et se sont traduites par une amélioration manifeste de la négociation de traités, d'ententes sur l'autonomie gouvernementale et d'autres arrangements constructifs, tout en améliorant la relation entre la Couronne et les Autochtones. Étant donné que bon nombre des questions restantes ont historiquement éclipsé le programme de négociation, elles sont probablement les plus difficiles à résoudre. Toutefois, la volonté du Canada de régler des questions difficiles dans le cadre d'un véritable partenariat avec les parties autochtones est un signe positif d'optimisme.

## Efficiences et économie

Comme il a été précédemment mentionné, le programme de négociation a apporté de nombreuses améliorations au cours de la période d'évaluation qui ont permis d'améliorer l'efficacité et l'économie du processus de négociation, notamment l'élaboration conjointe de solutions aux premières étapes des négociations. Bien que cela ait nécessité des efforts et des ressources supplémentaires au départ, il y a eu d'importants avantages en aval. Plus important encore, les négociations ont été accélérées et les conditions ont été réunies pour une meilleure limitation des coûts.

Le programme a considérablement évolué pour permettre une plus grande utilisation des ententes progressifs bilatéraux ou tripartites, qui ont été appuyés de façon importante par l'approche de RDAA. L'élaboration d'ententes progressives a contribué à renforcer la confiance entre les parties négociatrices et les liens entre les communautés, les gouvernements provinciaux et l'industrie tout en encourageant la poursuite des négociations.

## Gestion axée sur les résultats

Une approche axée sur les résultats pour la négociation de traités, d'ententes sur l'autonomie gouvernementale et d'autres arrangements constructifs implique de l'ouverture et de la transparence, ainsi que des attentes bien définies en matière de résultats, de cibles et d'échéanciers, des responsabilités claires et un système de responsabilisation bien conçu. Bien que des éléments d'une approche axée sur les résultats aient été relevés, un cadre de rendement stable au niveau du programme, élaboré avec la participation des intervenants, pour clarifier les intérêts, les attentes et les résultats, y compris les normes de service, s'est avéré largement absent.

Les travaux visant à finaliser le cadre de rendement au cours de la période d'évaluation, afin de mettre l'accent sur la contribution du programme de négociation, sont en cours. Plusieurs ébauches de cadres de mesure du rendement assez différentes ont été présentées au cours de la période d'évaluation à mesure que le niveau de travail progressait dans l'achèvement de l'ébauche du PIR de 2021. La version la plus récente sur laquelle repose cette évaluation n'a pas encore été finalisée et a fait l'objet d'importantes révisions depuis. La qualité de l'ébauche des indicateurs et la difficulté d'obtenir facilement les données sur le rendement connexes indiquent que l'ébauche du cadre de rendement n'est pas utilisée actuellement pour la planification de programme, la prise de décisions en matière d'investissement ou l'apprentissage et l'amélioration.

Le manque de données facilement accessibles pour suivre et analyser le rendement du processus de négociation au niveau du programme est préoccupant. On s'attendait à ce que le SIBR soit une source de données importante, et bien qu'il s'agisse d'un outil bien conçu, l'information contenue dans ce système a été jugée désuète et incomplète, indiquant une

sous-utilisation de l'outil par le Secteur. Étant donné que les responsabilités en matière de surveillance du rendement des programmes sont réparties entre plusieurs organisations, la coordination centrale de la surveillance du rendement et de la reddition de comptes par une seule entité n'était pas évidente.

L'absence d'un cadre de rendement pose de multiples problèmes particulièrement dans le cas d'un programme de ce genre. Un cadre de rendement est un outil clé pour aider à clarifier et à communiquer les résultats et les cibles escomptés du programme, et il est essentiel à la planification et à la prise de décisions, à la surveillance et à la reddition de comptes, ainsi qu'à la responsabilisation, et il sous-tend une gestion axée sur les résultats.

L'élaboration du cadre de rendement ne devrait pas relever exclusivement de TGA. Elle nécessite la participation de tous les intervenants, y compris les groupes autochtones et les autres ministères, afin de mieux refléter ce qui est entendu de la part de toutes les parties aux tables de négociation.

## 7.2 Recommandations

Recommandations pour RCAANC :

1. Améliorer les structures et les processus de gouvernance en simplifiant la prise de décisions et en imposant des processus, en tenant compte de la délégation des pouvoirs de financement :
  - fournir des conseils et du soutien aux autres ministères afin de promouvoir l'adhésion aux principes de réconciliation ;
  - élargir le mandat, le cadre de référence et les membres du CDF pour la politique pour inclure une représentation autochtone dans une participation active à la prise de décisions du programme de négociation.
2. Collaborer avec les autres ministères pour améliorer la coordination et contribuer à tenir les autres ministères responsables :
  - élargir le mandat et le cadre de référence du CDF pour qu'il participe davantage à la coordination des autres ministères et favorise la responsabilisation des autres ministères par rapport à des exigences claires;
  - présenter des principes pratiques pour orienter les délibérations opérationnelles, ainsi que la coordination et la responsabilisation des autres ministères.
3. Moderniser le cadre stratégique afin de promouvoir des approches cohérentes et des voies de négociation permettant de résoudre rapidement les problèmes récurrents pour aider les parties autochtones à mieux s'y retrouver dans le processus de négociation complexe et les options qui s'offrent à elles.
4. Établir un plan à long terme pour maintenir en poste des négociateurs qualifiés et expérimentés, régler le long processus d'intégration et envisager la planification de la relève aux tables.
5. Améliorer le partage d'information, dans la limite de ce qui est autorisé, notamment avec toutes les parties aux tables de négociation et au sein de RCAANC, afin de présenter des mises à jour sur l'état d'avancement du processus d'établissement du mandat.

6. Améliorer le processus de mesure du rendement afin de permettre la participation de tous les intervenants, notamment les groupes autochtones et les autres ministères, simplifier la surveillance et la production de rapports afin d'améliorer la coordination centrale et de maximiser l'utilisation du SIBR pour veiller à ce que les données soient facilement accessibles pour la gestion du programme.