



Évaluation de la gestion et de la mise en œuvre des ententes et des traités

Préparé par la: Direction générale de l'évaluation

Aout 2022



Table des matières

Liste des acronymes.....	iii
Sommaire	iv
Réponse et plan d'action de la direction.....	viii
1. Introduction	1
1.1 Contexte.....	1
1.2 Profil du programme	5
1.3 Résultats attendus.....	6
1.4 Ressources du programme.....	7
2. Description de l'évaluation.....	8
2.1. But et portée.....	8
2.2 Méthodologie.....	9
2.3 Limites.....	9
3. Constatations	10
3.1 Pertinence	10
3.2 Conception et exécution	14
3.3 Efficacité.....	23
4. Efficience et économie.....	34
5. Conclusions et recommandations	36
5.1 Conclusions.....	36
5.2 Recommandations.....	38
Appendice A – Modèle logique – G et MO.....	40
Appendice B – Matrice d'évaluation	41

Liste des acronymes

BMTM	Bureau de mise en œuvre des traités modernes
DGMO	Direction générale de la mise en œuvre
EAG	Ententes sur l'autonomie gouvernementale
G et MO	Gestion et mise en œuvre
GAA	Groupes autochtones autonomes
PFC	Politique financière collaborative
RCAANC	Relations Couronne-Autochtones et Affaires du Nord Canada
RTG	Revendication territoriale globale
SMO	Secteur de la mise en œuvre
TGA	Traités et gouvernement autochtone

Sommaire

Aperçu

Le Secteur de la vérification et de l'évaluation de Relations Couronne-Autochtones et Affaires du Nord Canada (RCAANC) a mené une évaluation à méthodes mixtes des activités de Gestion et mise en œuvre (G et MO) (c'est-à-dire le « programme ») conformément au Plan d'évaluation quinquennal de RCAANC et en conformité avec la *Politique sur les résultats* du Conseil du Trésor et à l'article 42.1 de la *Loi sur la gestion des finances publiques*. L'évaluation a porté sur la période comprise entre avril 2015 et mars 2021. Les activités et les résultats propres aux provinces et aux territoires, aux autres ministères et organismes gouvernementaux, au Bureau de mise en œuvre des traités modernes (BMTM) et au Comité de surveillance des sous-ministres n'ont pas été pris en compte, car ils échappent à l'influence et au contrôle directs de la Direction générale de la mise en œuvre (DGMO).

Les constatations et conclusions générales relatives à la pertinence, la conception et l'exécution, l'efficacité et l'efficience des activités de G et MO sont résumées ci-dessous. Les résultats ont été triangulés à partir de multiples sources de données, dont un examen des documents du programme, des dossiers, de la documentation grise, des données sur le rendement, des entrevues avec 69 informateurs clés au total et trois études de cas axées sur les pratiques exemplaires et les nouveaux enjeux. Les recommandations visant à améliorer l'approche de RCAANC en matière de collaboration avec les partenaires autochtones et de gestion et de mise en œuvre des traités et des ententes sont indiquées plus loin.

Pertinence

Les activités de G et MO s'harmonisent avec la priorité de réconciliation du gouvernement du Canada et du Ministère. Il y a un besoin continu d'assurer la mise en œuvre complète et honorable à l'échelle pangouvernementale des traités et des ententes, qui marquent le début d'une nouvelle relation entre les signataires autochtones et la Couronne et favorisent la réconciliation. La mise en œuvre réussie des traités et des ententes appuie l'objectif général du gouvernement d'améliorer la relation avec les peuples autochtones en se fondant sur les droits, le respect, la coopération et le partenariat.

Les activités de G et MO s'harmonisent avec le besoin continu de coordination et d'expertise en matière de mise en œuvre au sein du gouvernement fédéral, en particulier en ce qui concerne la gestion des relations intergouvernementales avec les signataires autochtones et le soutien aux autres ministères pour résoudre les problèmes de mise en œuvre et s'acquitter de leurs obligations. Cependant, le fait de présenter G et MO comme un « programme » et de financer les signataires autochtones par l'entremise d'autorisations de programme peut ne pas refléter une véritable approche de relations entre la Couronne les Inuits et de nation à nation, compte tenu des exigences et de la surveillance connexes qui limitent l'autonomie des signataires autochtones. Les traités modernes et les ententes sur l'autonomie gouvernementale reposent sur des relations intergouvernementales durables. Le contexte de ces relations a beaucoup changé depuis la création du programme de G et MO. Le fait de considérer la mise en œuvre de ces ententes selon une optique de programme ne reflète pas adéquatement les responsabilités pangouvernementales énoncées dans ces traités et ententes. En fait, le besoin de relations intergouvernementales appropriées, efficaces et efficaces ne fera que grandir avec la finalisation de nouvelles ententes pour lesquels les responsabilités de coordination de la mise en œuvre sont susceptibles de revenir à la DGMO.

Conception et exécution

En raison notamment des récents changements organisationnels et de l'évolution de la compréhension de ce qu'exige la mise en œuvre, il est nécessaire de clarifier davantage les rôles et les responsabilités en matière de mise en œuvre au sein de RCAANC et dans l'ensemble du gouvernement fédéral. La mesure dans laquelle le personnel de la DGMO peut défendre les intérêts des partenaires autochtones au sein du système fédéral et appuyer une approche coordonnée et pangouvernementale de la mise en œuvre est donc limitée.

Des mécanismes complets permettant d'évaluer pleinement et précisément les besoins en ressources de la DGMO par rapport aux rôles et stratégies définis et à une charge de travail fluctuante n'ont pas encore été établis. Les signataires autochtones ne disposent pas non plus de ressources suffisantes pour s'acquitter de leurs obligations et répondre aux nouveaux enjeux et opportunités de mise en œuvre, bien que des pratiques émergentes comme le processus d'élaboration de la Politique financière collaborative (PFC) et ses dérivés (c'est-à-dire la table du M5¹ et l'annexe sur l'éducation) soient utilisées pour définir et répondre progressivement aux besoins en ressources non satisfaits.

Le système de mesure du rendement présente plusieurs difficultés qui limitent la capacité de RCAANC de produire de l'information valide et fiable pour appuyer la prise de décisions. Bien que la DGMO ait récemment entrepris des travaux pour améliorer la mesure du rendement, des efforts pour définir les besoins et les responsabilités en matière de mesure du rendement pour une mise en œuvre propre à la DGMO par rapport à une mise en œuvre à l'échelle de l'ensemble du gouvernement et pour s'assurer que les données sur le rendement reflètent et évaluent les relations intergouvernementales prévues. Par exemple, certaines données sur le rendement n'étaient pas disponibles, étaient incomplètes ou non vérifiées. De plus, le modèle logique de G et MO et les données sur la mesure du rendement correspondantes reflètent certaines activités et certains résultats attendus qui ne correspondent pas à les relations intergouvernementales avec les partenaires autochtones. Par ailleurs, la solidité et l'efficacité des relations de travail et la satisfaction des partenaires autochtones à l'égard de la mise en œuvre ont souvent été considérées comme des indicateurs de progrès utiles, mais non mesurés.

Efficacité

Les activités jugées prioritaires par la DGMO au cours de la période d'évaluation visaient à appuyer la mobilisation des partenaires autochtones et à répondre à leurs priorités, notamment la nécessité de redéfinir et de faire évoluer la relation financière entre les partenaires autochtones et le Canada. Bien que les expériences des partenaires autochtones aient varié, l'évaluation a révélé que les activités de G et MO comme les comités de mise en œuvre, le processus d'élaboration de la PFC et le Groupe de travail sur la COVID-19 ont contribué à l'amélioration des relations en offrant aux partenaires autochtones et aux représentants du gouvernement fédéral la possibilité d'établir et de maintenir des relations de travail positives, d'engager des conversations à double sens, de régler les problèmes et de répondre aux préoccupations, de collaborer et d'instaurer la confiance. Le fait de diriger ou de soutenir des séances de formation, de mener des activités de sensibilisation auprès d'autres ministères et de donner à ces derniers l'occasion de collaborer avec des partenaires autochtones a également contribué à améliorer la

¹ Groupe de signataires de traités modernes non visés par une entente sur l'autonomie gouvernementale (EAG)

sensibilisation des fonctionnaires fédéraux aux traités et aux ententes et leur capacité de s'acquitter de leurs obligations.

Les activités de G et MO et de la DGMO ont indirectement contribué à soutenir les gouvernements et les groupes autochtones dans la mesure où elles ont favorisé la mise en œuvre complète et honorable des traités et des ententes, répondu aux besoins et aux priorités des partenaires autochtones et fourni à ces derniers les ressources nécessaires à la mise en œuvre de leurs obligations, à leur autonomie et à la lutte contre les inégalités sous-jacentes. Des travaux sont en cours pour répondre aux besoins en ressources non satisfaits des signataires autochtones.

Les partenaires autochtones les plus satisfaits des activités de G et MO sont généralement ceux qui ont fait preuve d'une plus grande réceptivité face à leurs besoins et priorités. Toutefois, dans l'ensemble, les partenaires autochtones n'ont pas toujours reçu une réponse rapide et pangouvernementale aux problèmes de mise en œuvre ou à d'autres priorités, et les parties prenantes ont clairement exprimé le souhait d'une responsabilisation accrue. D'autres facteurs ont limité la satisfaction des partenaires autochtones à l'égard de la mise en œuvre, notamment les contraintes en matière de ressources, la coordination insuffisante à l'échelle du gouvernement fédéral, les retards de mise en œuvre, les interprétations étroites ou restrictives des traités et des ententes, le roulement du personnel du gouvernement fédéral et la perte de mémoire institutionnelle, ainsi que les limites du partenariat offert par le Canada. Il faut déployer d'autres efforts pour faire connaître les traités et les ententes dans l'ensemble du gouvernement et faire en sorte que les fonctionnaires soient parfaitement outillés pour comprendre les obligations et les enjeux propres à chaque ministère et à l'ensemble du gouvernement et y répondre. La DGMO a également la possibilité de développer une expertise interne sur les questions de mise en œuvre commune (par exemple, les questions fiscales, les évaluations d'impact, la pêche) ou d'établir des liens plus étroits avec les autres ministères concernés afin de développer une expertise de mise en œuvre spécifique.

Efficiencia et économie

La création d'un nouveau ministère et d'un nouveau secteur a nécessité un investissement important en temps et en ressources. Il existe des possibilités d'analyser stratégiquement les activités de la DGMO afin de déterminer les améliorations de l'efficacité qui peuvent aider la DGMO à mieux collaborer avec les autres ministères et les partenaires autochtones pour favoriser une réponse rapide et coordonnée aux problèmes de mise en œuvre ainsi que le respect des obligations du Canada. La DGMO pourrait également avoir l'occasion de développer une expertise interne en la matière ou d'établir des liens plus étroits avec d'autres ministères, ce qui pourrait améliorer l'efficacité en permettant à la DGMO et aux autres ministères de mieux tirer parti des connaissances, des capacités et des leçons apprises d'expériences antérieures.

Enfin, compte tenu des besoins importants en temps et en ressources des pratiques émergentes comme le processus d'élaboration de la PFC, il est particulièrement nécessaire d'évaluer quand et comment elles peuvent être utilisées pour mieux appuyer la mise en œuvre et répondre aux besoins en ressources des partenaires autochtones, tout en respectant les coûts de renonciation qu'elles présentent. Ce faisant, il est nécessaire d'accorder un rôle central aux priorités des partenaires et aux considérations de coûts-avantages afin que l'approche du Canada, facilitée par la DGMO, puisse permettre une participation concrète et soutenir les relations prévues de nation à nation, entre les Inuits et la Couronne et de gouvernement à gouvernement, ainsi que l'autodétermination.

Recommandations

Sur la base des constatations et des conclusions de l'évaluation, il est recommandé que RCAANC :

1. Dirige le travail de collaboration pour passer d'une approche programmatique de la mise en œuvre des ententes et des traités à une approche qui reflète la nature durable et évolutive des relations intergouvernementales.
2. Entreprene une analyse complète des rôles, des responsabilités, des ressources, des processus, des relations avec les partenaires et les intervenants en matière de mise en œuvre de manière à renforcer la mise en œuvre des traités modernes et des ententes et à refléter pleinement les relations intergouvernementales.
3. Collabore avec les partenaires de l'autonomie gouvernementale et des traités modernes pour élaborer des options relatives aux données qui reflètent l'autodétermination et pour faciliter l'intégration de ces données et de cette approche pangouvernementale lors de la conception de nouveaux programmes et d'autres initiatives.
4. Détermine quels mécanismes émergents (comme la PFC) devraient être utilisés pour aider les partenaires de l'autonomie gouvernementale et des traités modernes à contribuer aux processus décisionnels du gouvernement du Canada et à favoriser les relations intergouvernementales.

Réponse et plan d'action de la direction

Titre du projet : Évaluation de la gestion et de la mise en œuvre des ententes et des traités

1. Réponse de la direction

La réponse et le plan d'action de la direction ont été élaborés pour donner suite aux recommandations formulées dans l'évaluation de la gestion et de la mise en œuvre des ententes et des traités.

Le Secteur de la mise en œuvre (SMO) accueille favorablement les importantes constatations et recommandations de ce rapport. Beaucoup de ces recommandations devront être mises en œuvre de manière uniforme dans tout le SMO, bien que le rapport porte surtout sur une des trois directions générales du SMO, soit la Direction générale de la mise en œuvre (DGMO). L'attention portée à la DGMO s'explique en partie par la *Politique sur les résultats* et ses programmes connexes. La politique a été établie en 2016, avant la création du SMO. La DGMO faisait alors partie de Traités et gouvernement autochtone (TGA). Comme le volume et la complexité des problèmes de mise en œuvre ont augmenté au cours des dernières années (p. ex., le volume des ententes à mettre en œuvre, les nouveaux pouvoirs liés au renouvellement des traités, les nouveaux programmes, les politiques et les lois qui s'appliquent aux groupes autonomes ou signataires de traités modernes comme les Services à l'enfance et à la famille et la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones), il est devenu nécessaire de revoir sans cesse où s'exécute le travail au sein du secteur et donc nos recommandations sont concentrées au niveau du secteur et non pour chaque direction générale. Cette façon de faire nous permet de nous positionner le plus efficacement possible à l'interne pour répondre aux attentes de nos partenaires signataires de traités modernes et d'ententes sur l'autonomie gouvernementale, et ce, sans dépasser les limites de nos ressources. Nous espérons que cette croissance nous permettra de mieux nous attaquer aux défis de la mise en œuvre à l'échelle du gouvernement, tout en veillant à ce que les questions de mise en œuvre individuelles, comme le renouvellement des traités et les comités de mise en œuvre, puissent continuer à être traitées dans le cadre des relations directes avec les coordinateurs et les gestionnaires de la mise en œuvre. Cela est conforme à l'engagement actuel du mandat de RCAANC d'appuyer les processus dirigés par les autochtones visant à rebâtir et à reconstituer leurs nations et à promouvoir l'autodétermination ainsi que travailler en partenariat sur la mise en œuvre de l'esprit et de l'intention des traités et des ententes sur les revendications territoriales et l'autonomie gouvernementale, et ce, au moyen de mécanismes de contrôle adéquats pour tenir le gouvernement fédéral responsable.

L'évaluation reconnaît les limites de l'évaluation des activités de gestion et de mise en œuvre qui dépassent la portée de l'évaluation et la difficulté de distinguer les travaux effectués par la DGMO de ceux réalisés par les autres directions générales du SMO et le Secteur des traités et du gouvernement autochtone (TGA). Pour aller de l'avant, le plan d'action comprend un engagement à poursuivre la mise en place de boucles de rétroaction essentielles entre le SMO et TGA et d'autres secteurs, et d'autres ministères fédéraux. De plus, la présente évaluation s'appuie sur les travaux en cours pour donner suite au plan d'action associé à l'évaluation de la Directive du Cabinet sur l'approche fédérale pour la mise en œuvre des traités modernes de 2020, qui a été réalisée conformément aux exigences de la Directive. Les résultats combinés de ces évaluations et les plans d'action connexes permettront de renforcer les travaux du SMO.

Les signataires autochtones peuvent conclure des traités et des ententes sur l'autonomie gouvernementale avec le Canada en s'attendant à ce que ce dernier mette en œuvre concrètement ses obligations en vertu de l'entente de manière à respecter l'honneur de la Couronne. Cette relation, dont est responsable RCAANC, est perpétuelle et durable et tient compte de la nature évolutive des nouvelles politiques ou lois fédérales qui ont une influence sur les signataires autochtones, du transfert des autorisations de programme et de l'atteinte continue des intérêts et des objectifs des partenaires autochtones.

Bien que l'évaluation indique clairement que les autres ministères non pas été pris en compte dans la portée initiale, leur rôle dans la mise en œuvre est essentiel. Plus de 30 ministères fédéraux ont des obligations de mise en œuvre directe énoncées dans les traités, et tous les ministères fédéraux doivent être au courant des obligations pangouvernementales, comme les obligations particulières en matière d'approvisionnement et de consultation.

La portée de cette évaluation a été établie en 2015. Depuis lors, la relation du Canada avec les peuples autochtones a beaucoup évolué. Au fur et à mesure que le processus de réconciliation se poursuit, de plus en plus d'accords uniques honorant les objectifs d'autodétermination propres à chaque nation entreront en vigueur et nécessiteront un soutien à la mise en œuvre. Afin de réussir à mettre en œuvre les ententes actuelles et à venir, ainsi que les recommandations formulées dans le cadre de cette évaluation, le secteur de la mise en œuvre aura besoin du soutien de l'ensemble du gouvernement pour s'assurer que les autres ministères sont au courant de leurs obligations dans le cadre de chaque entente et qu'ils ont la capacité de les respecter. Il en va de même pour RCAANC, car la mise en œuvre de ces ententes suppose une étroite collaboration avec les experts en la matière d'autres secteurs.

Le plan d'action a été conçu de manière à ce que les mesures proposées pour donner suite à l'évaluation représentent des efforts pertinents et réalistes. Un certain nombre d'initiatives clés, qui s'harmonisent avec les recommandations de la présente évaluation, sont déjà en cours.

2. Plan d'action

Recommandations	Mesures	Gestionnaire responsable (titre/secteur)	Dates prévues de début et d'achèvement
1. Diriger le travail de collaboration pour passer d'une approche programmatique de la mise en œuvre des ententes et des traités à une approche qui reflète la nature durable et évolutive des relations intergouvernementales.	a. Le Secteur de la mise en œuvre travaillera avec les partenaires des traités modernes et de l'autonomie gouvernementale pour élaborer et faire avancer conjointement les propositions afin de s'assurer que la nature unique des traités modernes et des ententes d'autonomie gouvernementale est prise en compte de manière appropriée dans le processus d'élaboration des politiques.	Directeur général, Direction générale de la mise en œuvre	a. <i>Date de début :</i> <i>En cours</i> <i>Date de fin :</i> <i>Été 2023</i>
	b. Le Secteur de la mise en œuvre tirera parti de l'évaluation des répercussions des traités modernes (ERTM) et sur les structures de gouvernance, notamment le Comité de surveillance des sous-ministres et le Comité de mise en œuvre des directeurs généraux, afin de renforcer	Directeur général, Direction générale des politiques, de la planification et de la coordination	b. <i>Date de début :</i> <i>En cours</i> <i>Date de fin :</i> <i>Hiver 2023</i>

		l'approche pangouvernementale de mise en œuvre des traités modernes.		
2. Entreprendre une analyse complète des rôles, des responsabilités, des ressources, des processus, des relations avec les partenaires et les intervenants en matières de mise en œuvre de manière à renforcer la mise en œuvre des traités modernes et des ententes et à refléter pleinement la relation intergouvernementale.	a.	Le Secteur de la mise en œuvre travaillera avec le Secteur de la dirigeante principale des finances, des résultats et de l'exécution, et le Secteur des traités et du gouvernement autochtone pour élaborer et recommander un nouveau processus qui facilite la boucle de rétroaction entre les phases de mise en œuvre et de négociation des ententes afin de tenir pleinement compte des besoins en ressources pour la mise en œuvre bien avant la finalisation des ententes.	<p>Directeur général, Direction générale de la mise en œuvre</p> <p>Directeur général, Direction générale des politiques, de la planification et de la coordination</p>	<p><i>a. Date de début : En cours</i></p> <p><i>Date de fin : Hiver 2023</i></p>
	b.	Le Secteur de la mise en œuvre continuera à travailler avec les organismes centraux et d'autres ministères pour renforcer les connaissances sur la nature unique du traité moderne, de l'autonomie et d'autres arrangements constructifs.		<p><i>b. Date de début : En cours</i></p> <p><i>Date de fin : Automne 2023</i></p>
	c.	Le SMO modernisera ses structures pour s'assurer que le personnel et les structures organisationnelles peuvent soutenir la mise en œuvre à long terme.		<p><i>c. Date de début : En cours</i></p> <p><i>Date de fin : Printemps 2023</i></p>
3. Collaborer avec les partenaires de l'autonomie gouvernementale et des traités modernes pour élaborer des options relatives aux données qui reflètent l'autodétermination et pour faciliter l'intégration de ces données et de cette approche pangouvernementale lors de la conception de nouveaux programmes et d'autres initiatives.	a.	Le SMO appuiera la souveraineté des données des traités modernes et des partenaires signataires, notamment au moyen des travaux sur la trousse d'outils de gestion et de gouvernance des données.	Directeur général, Direction générale de la mise en œuvre	<p><i>a. Date de début : En cours</i></p> <p><i>Date de fin : À déterminer</i></p>
	b.	Le SMO consultera les spécialistes des résultats et de l'exécution pour obtenir des recommandations sur les moyens appropriés et efficaces d'intégrer les données et les indicateurs de rendement qui reflètent l'autodétermination dans la conception pangouvernementale des nouveaux programmes et initiatives. Le SMO communiquera ces recommandations aux autres ministères afin de les aider à élaborer leurs propres outils internes pour intégrer ces données dans la conception de leurs propres programmes et initiatives.	Directeur général, Direction générale des politiques, de la planification et de la coordination	<p><i>b. Date de début : En cours</i></p> <p><i>Date de fin : Printemps 2023</i></p>
	c.	Le SMO évaluera les outils existants au sein de RCAANC, comme le système de l'Environnement de gestion des traités modernes, afin de déterminer s'ils sont utiles pour renforcer la responsabilisation et les rapports sur le rendement du		<p><i>c. Date de début : En cours</i></p> <p><i>Date de fin : Hiver 2024</i></p>

	gouvernement fédéral en ce qui concerne la mise en œuvre des obligations découlant des traités modernes et des ententes d'autonomie gouvernementale.		
4. Déterminer quels mécanismes émergents (comme la PFC) devraient être utilisés pour aider les partenaires de l'autonomie gouvernementale et des traités modernes à contribuer aux processus décisionnels du gouvernement du Canada et de favoriser les relations intergouvernementales.	<p>a. Le SMO collaborera avec les partenaires des traités et du gouvernement autochtone ainsi qu'avec les partenaires des traités modernes et de l'autonomie gouvernementale, dans le cadre du processus d'élaboration de la politique financière collaborative et d'autres moyens, afin d'élaborer des méthodes permettant de déterminer et de combler les lacunes socioéconomiques. Ces méthodologies soutiendront l'évolution de la <i>Politique financière collaborative du Canada sur l'autonomie gouvernementale</i> et feront progresser l'autonomie gouvernementale comme une voie viable pour s'écarter de la <i>Loi sur les Indiens</i>.</p> <p>b. Le SMO collaborera avec ses partenaires pour examiner les moyens de simplifier le processus de production de rapports annuels afin d'alléger le fardeau des exigences en matière de production de rapports.</p>	<p>Directeur général, Direction générale de la mise en œuvre</p> <p>Directeur général, Direction générale des politiques, de la planification et de la coordination</p>	<p>a. <i>Date de début : En cours</i></p> <p><i>Date de fin : En cours</i></p> <hr/> <p>b. <i>Date de début : Été 2022</i></p> <p><i>Date de fin : Été 2023</i></p>

1. Introduction

1.1 Contexte

Aperçu des traités et ententes

L'histoire des traités au Canada a connu quatre phases : les ententes commerciales; les traités de paix et d'amitié; les traités historiques et les traités modernes². Depuis 1975, année de la signature du premier traité moderne, les traités et les ententes ont été négociés en fonction de deux politiques du gouvernement fédéral qui constituent le fondement de la façon dont le Canada négocie avec les titulaires de droits en vertu de *l'article 35* de la *Loi constitutionnelle* de 1982 :

- La *Politique sur les revendications territoriales globales (1986)*, dont les origines remontent à 1973, précise que les revendications territoriales peuvent être négociées dans les régions où les revendications de titres autochtones n'ont pas été réglées par des traités historiques ou par d'autres moyens juridiques. Les traités modernes, aussi appelés revendications territoriales globales (RTG), sont fondés sur l'affirmation de droits et de titres autochtones permanents. Il s'agit d'ententes tripartites protégées par la constitution qui assurent la clarté et prévisibilité en ce qui concerne la propriété et la gestion des droits sur les terres et les ressources et servent de relations vivantes qui font progresser un vaste ensemble d'objectifs en faveur de la réconciliation avec les peuples autochtones.
- La *Politique sur le droit inhérent (1995)* reconnaît le droit inhérent des peuples autochtones du Canada de se gouverner eux-mêmes en ce qui concerne les questions internes à leurs collectivités, qui font partie intégrante de leurs cultures, de leurs identités, de leurs traditions, de leurs langues et de leurs institutions et, enfin, les rapports spéciaux qu'ils entretiennent avec leurs terres et leurs ressources. Les ententes sur l'autonomie gouvernementale (EAG) négociées en vertu de cette politique sont des dispositions juridiquement contraignantes qui donnent un effet pratique au droit inhérent à l'autonomie gouvernementale en établissant la structure et les ressources nécessaires pour que les gouvernements autochtones puissent gérer leurs affaires internes et assumer une plus grande responsabilité et un plus grand contrôle sur les décisions qui touchent leurs collectivités. Les EAG peuvent être autonomes ou faire partie d'une RTG. Les ententes sectorielles sont une option connexe qui établit l'autonomie gouvernementale concernant des compétences précises, comme l'enseignement primaire et secondaire.

Les RTG, les EAG et les ententes sectorielles créent de nouvelles relations de nation à nation, entre la Couronne et les Inuits, et de gouvernement à gouvernement et modifient considérablement le paysage politique et socioéconomique. Ils s'accompagnent également d'un nouveau financement fédéral pour les frais de mise en œuvre engagés par les signataires autochtones et les ministères fédéraux pour remplir les obligations convenues, ainsi que pour tout avantage de règlement protégé par la loi (y compris les transferts financiers aux gouvernements/groupes autochtones désignés)³.

² Mise en œuvre des traités modernes et des ententes sur l'autonomie gouvernementale. Rapport annuel provisoire : juillet 2015 à mars 2018

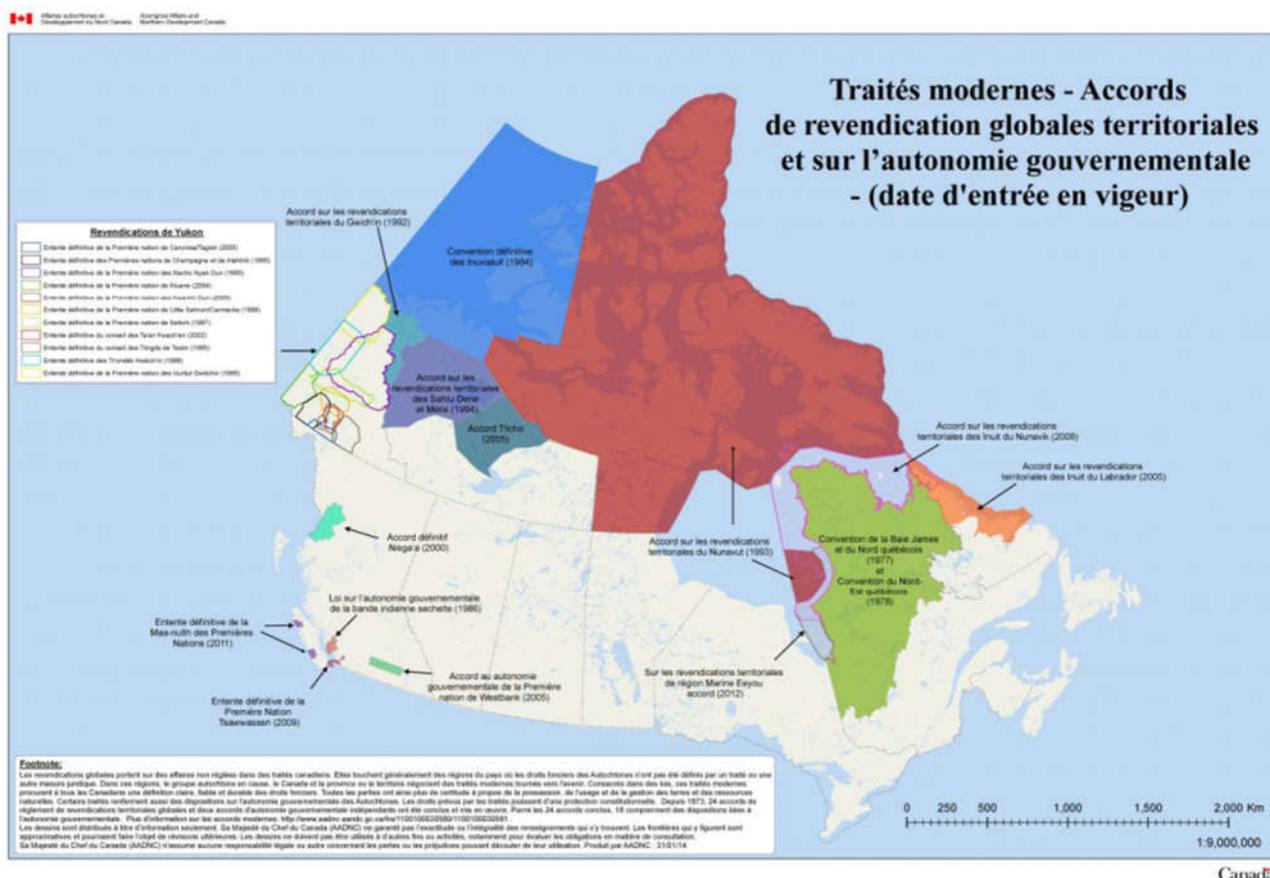
³ Guide pour les responsables fédéraux de la mise en œuvre des ententes sur les revendications territoriales globales et l'autonomie gouvernementale

En mars 2018, il y avait 32 traités et ententes conclus avec 53 Premières Nations, 46 collectivités Inuits et trois collectivités métisses, ce qui correspondait à ce qui suit :

18	RTG avec EAG	4	EAG autonomes (pas de RTG)
7	RTG sans EAG ⁴	3	Ententes sectorielles

La figure 1 montre la répartition des RTG et des EAG achevés au Canada (y compris les EAG autonomes), ainsi que la date d'entrée en vigueur de chacune⁵. Les ententes sectorielles ne sont pas représentées.

Figure 1 : Carte des traités modernes et des ententes sur l'autonomie gouvernementale



Description textuelle détaillée de la figure 1 : Carte des traités modernes et des ententes sur l'autonomie gouvernementale

La figure 1 montre la carte des traités modernes et des ententes sur l'autonomie gouvernementale sur la carte du Canada, ainsi que la date à laquelle ils sont entrés en vigueur.

⁴ Il est important de noter que chaque entente est une fonction de la période au cours de laquelle elle a été signée et que les politiques du Canada relatives aux relations Couronne-Autochtones ont considérablement évolué depuis 1978. Par conséquent, les « boîtes à outils » de négociation avec lesquelles le Canada a travaillé étaient très différentes pour chaque entente. Ainsi, les M5 n'ont pas d'EAG car lorsque le Canada négociait ces ententes, l'autonomie gouvernementale n'était pas une option proposée par le Canada, mais seulement une revendication territoriale. Cependant, les cinq négocient aujourd'hui l'autonomie gouvernementale.

⁵ Évaluation de la Directive du Cabinet sur l'approche fédérale pour la mise en œuvre des traités modernes

À Terre Neuve et Labrador, on trouve l'Accord sur les revendications territoriales des Inuit du Labrador en vigueur depuis 2005.

Au Québec, on trouve la Convention de la Baie James et du Nord québécois en vigueur depuis 1977, la Convention du Nord Est québécois en vigueur depuis 1978, et l'Entente sur la gouvernance de la Nation crie en vigueur depuis 2018.

Chevauchant Terre Neuve et Labrador et une partie de la baie d'Hudson, l'Accord sur les revendications territoriales des Inuit du Nunavik est entré en vigueur en 2008.

Situé à la frontière du Québec et de la baie d'Hudson, l'Accord sur les revendications territoriales concernant la région marine d'Eeyou est entré en vigueur en 2012.

Entré en vigueur en 1993, l'Accord sur les revendications territoriales du Nunavut englobe le Nunavut.

Au Manitoba, l'Accord sur l'autonomie gouvernementale de la Nation des Dakota de Sioux Valley est entré en vigueur en 2014.

En Colombie Britannique, l'Accord d'autonomie gouvernementale de la Première Nation de Westbank est entré en vigueur en 2005, l'Accord définitif de la Première Nation de Tsawwassen est entré en vigueur en 2019, la Sechelt Indian Band Government Act (loi sur l'autonomie gouvernementale de la bande indienne sechelte) est entrée en vigueur en 1986, l'Accord définitif des Tla'amin est entré en vigueur en 2016, l'Accord définitif Nisga'a est entré en vigueur en 2000 et enfin, l'Accord définitif des premières nations maa-nulthes sur l'île de Vancouver est entré en vigueur en 2011.

Au Yukon, il existe 11 ententes. L'Entente définitive de la Première nation de Kluane est entrée en vigueur en 2004, l'Entente définitive des Premières Nations de Champagne et d'Aishihik est entrée en vigueur en 1995, l'Entente définitive de la Première nation de Carcross-Tagish est entrée en vigueur en 2006, l'Entente définitive de la Première nation des Kwanlin Dun est entrée en vigueur en 2005, l'Accord définitif du Conseil des Ta'an Kwach'an est entré en vigueur en 2002, l'Entente définitive de la Première nation de Little Salmon-Carmacks est entrée en vigueur en 1997, l'Entente définitive du conseil des Tlingits de Teslin est entrée en vigueur en 1995, l'Entente définitive de la Première nation de Selkirk est entrée en vigueur en 1997, l'Entente définitive de la Première nation des Nacho Nyak Dun est entrée en vigueur en 1995, l'Entente définitive des Tr'ondëk Hwëch'in est entrée en vigueur en 1998 et l'Entente définitive de la Première nation des Gwitchin est entrée en vigueur en 1992.

Chevauchant le Yukon et les Territoires du Nord-Ouest, la Convention définitive des Inuvialui et la revendication de l'Arctique de l'Ouest est entrée en vigueur en 1984.

Dans les Territoires du Nord-Ouest, on retrouve l'Entente sur la revendication territoriale globale des Gwich'in qui est entrée en vigueur en 1992, l'Entente sur la revendication territoriale globale des Dénés et Métis du Sahtu qui est entrée en vigueur en 1994, l'Entente sur l'autonomie gouvernementale des Dénés et Métis du Sahtu de Déline qui est entrée en vigueur en 2016 ainsi que l'Accord tlicho qui est entré en vigueur en 2005.

Dans le présent rapport, les RTG (avec ou sans EAG) seront désignées par le terme « traités » et les EAG et ententes sectorielles autonomes par le terme « ententes », sauf indication contraire.

Mise en œuvre des traités et des ententes

La Directive du Cabinet sur l'approche fédérale pour la mise en œuvre des traités modernes adoptée en 2015 préconise une approche pangouvernementale de la mise en œuvre et fournit le cadre opérationnel pour la gestion des obligations de la Couronne. L'Énoncé de principes relatif à l'approche fédérale pour la mise en œuvre des traités modernes qui l'accompagne, décrit l'approche pangouvernementale que le Canada entend adopter pour collaborer avec les signataires autochtones afin d'appuyer la mise en œuvre et de favoriser la réconciliation.

L'approche pangouvernementale se reflète dans les rôles et responsabilités clés de la mise en œuvre, qui s'étendent à l'ensemble du gouvernement fédéral⁶ :

- Le ministère Relations Couronne-Autochtones et Affaires du Nord Canada (RCAANC) est le chef de file du gouvernement du Canada pour la négociation des traités et des ententes, ainsi que pour la coordination et la mise en œuvre subséquentes des activités qui appuient le respect intégral et honorable des obligations et des engagements du Canada. Au sein de RCAANC, le Secteur des traités et du gouvernement autochtone (TGA) est chargé de diriger les négociations. Le Secteur de la mise en œuvre (SMO) est responsable de la mise en œuvre des traités et des ententes une fois finalisés, y compris les négociations des modifications et des renouvellements, les transferts financiers et les structures de gouvernance qui varient d'une entente à l'autre. Chaque secteur apporte à l'autre ses commentaires et son soutien, le cas échéant.
- Les Comités tripartites de mise en œuvre (parfois connus sous un autre nom comme un Groupe de travail sur la mise en œuvre) se composent de représentants de chaque groupe signataire et servent d'arrangement pratique pour diriger et superviser conjointement la mise en œuvre. Les responsabilités du comité comprennent, sans s'y limiter, la communication entre les membres du forum et les décideurs de haut niveau de chaque partie, l'établissement de liens avec les parties prenantes externes comme les conseils d'administration et les comités, ainsi que la détermination, la résolution ou la présentation, à un échelon supérieur, des problèmes ou des différends qui surviennent au cours de la mise en œuvre.
- Il incombe à tous les ministères et organismes fédéraux de connaître, de comprendre et de mettre en œuvre les obligations qui leur sont propres (et communes), conformément aux traités et aux ententes, et sous la supervision de leurs dirigeants. Ils sont également chargés d'effectuer une évaluation des répercussions des traités modernes lors de l'élaboration de propositions de politiques, de plans et de programmes pour le Cabinet. Chaque ministère ou organisme peut participer aux activités de mise en œuvre et aux structures de gouvernance, comme les réunions du Comité de mise en œuvre, au besoin, pour s'assurer que leurs obligations sont respectées – par exemple, pour discuter et résoudre les questions ou les différends soulevés par les signataires autochtones.
- Enfin, un Comité de surveillance des sous-ministres, présidé par le sous-ministre de RCAANC, assure la surveillance et l'orientation aux échelons supérieurs de la mise en œuvre de la Directive du Cabinet et, par extension, des rôles et responsabilités du Canada pour appuyer une approche pangouvernementale de la mise en œuvre. Le Bureau de mise en œuvre des traités modernes (BMTM), faisant partie du SMO, sert de secrétariat

⁶ Évaluation de la Directive du Cabinet sur l'approche fédérale pour la mise en œuvre des traités modernes

au Comité de surveillance des sous-ministres et assure la coordination interministérielle et le soutien pangouvernemental en matière de conformité, de questions, de différends et de gouvernance.

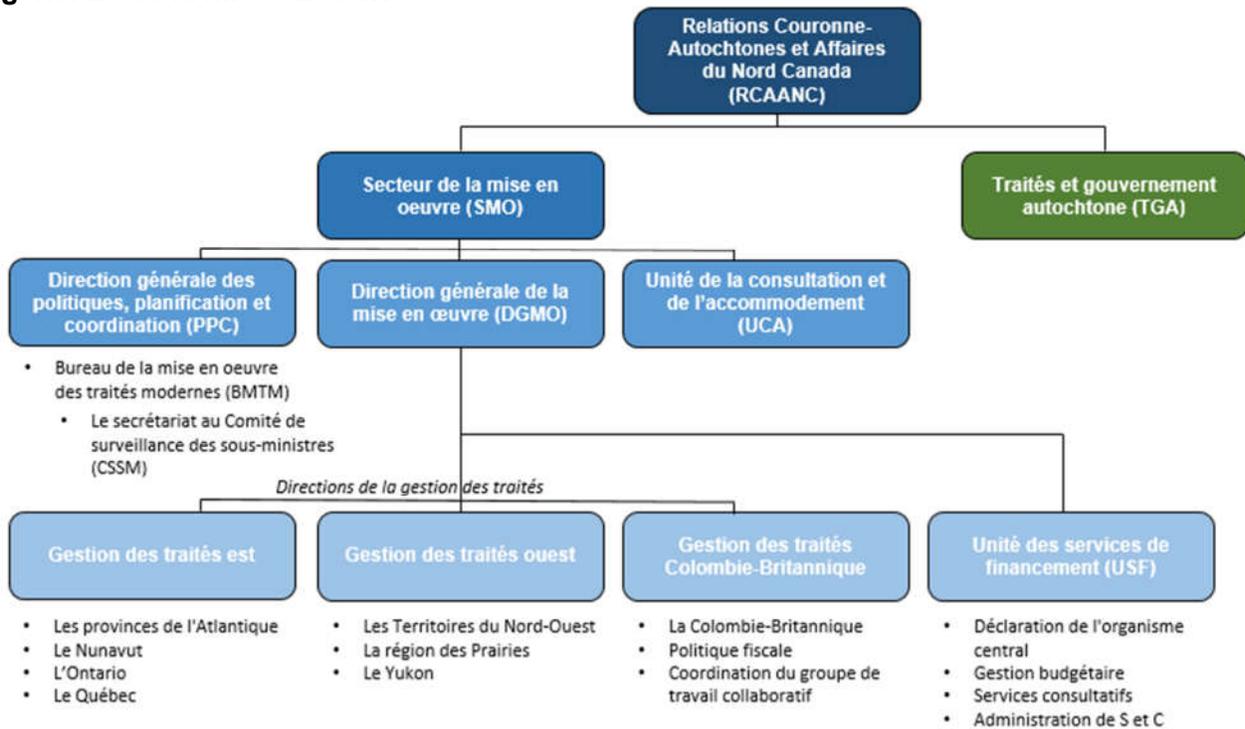
1.2 Profil du programme

Activités de gestion et de mise en œuvre

La Direction générale de la mise en œuvre (DGMO) est l'une des trois directions générales du SMO. Elle est accompagnée de l'Unité de la consultation et de l'accommodement et de la Direction générale des politiques, planification et coordination, dont le BMTM fait partie.

La figure 2 représente la structure organisationnelle du SMO, illustrant la séparation entre la mise en œuvre (dirigée par le SMO) et la négociation (dirigée par le Secteur des TGA).

Figure 2 : Structure organisationnelle du Secteur de la mise en œuvre et de la Direction générale de la mise en œuvre



La DGMO administre le « programme » gestion et mise en œuvre (G et MO), ci-après dénommé « activités de G et MO », dans le cadre de son objectif de créer et de maintenir des partenariats permanents et de soutenir la mise en œuvre complète et équitable des traités et des ententes et, par extension, la réconciliation entre le Canada et les peuples autochtones⁷. Comme le montre la figure 2, il existe trois directions chargées de la gestion des traités au sein de la DGMO –

⁷ Mise en œuvre des traités modernes et des ententes sur l'autonomie gouvernementale : Rapport annuel provisoire : juillet 2015 à mars 2018

chacune étant une unité géographique dirigée par un directeur – et une unité de services de financement responsable des rapports de l'agence centrale, de la gestion budgétaire, des services de conseil et de l'administration de toutes les subventions et contributions du secteur.

Les activités de G et MO entreprises par chaque direction de gestion des traités, appuyées par l'Unité des services de financement, comprennent les éléments suivants :

- Coordonner/mettre en œuvre les obligations découlant des traités et des ententes;
- Gérer les relations intergouvernementales avec les signataires autochtones (y compris la représentation du Canada au sein des comités tripartites de mise en œuvre, la participation des signataires autochtones aux négociations et aux consultations);
- Travailler de manière bilatérale pour appuyer les autres ministères et organismes fédéraux, notamment en soutenant le renforcement des capacités et en facilitant le règlement des différends; et
- Sur demande, aider les collectivités autochtones à exprimer leurs intérêts, à participer aux activités économiques ainsi qu'à gérer et à mettre en valeur les terres et les ressources.

Transformation

Une importante transformation organisationnelle a été entreprise au cours des dernières années pour permettre un leadership novateur et faire progresser les relations de nation à nation et entre la Couronne et les Inuits, ce qui a eu des répercussions répétées sur les rôles et les responsabilités en matière de mise en œuvre. Voici quelques changements notables :

- La mise en place de la Directive du Cabinet en 2015, suivie de la création du Comité de surveillance des sous-ministres et du BMTM;
- La dissolution d'Affaires autochtones et du Nord Canada en août 2017 pour créer deux nouveaux ministères, RCAANC et Services aux Autochtones Canada;
- La mise en place du SMO parallèlement à la création de RCAANC afin de mettre davantage l'accent sur la mise en œuvre, ce qui a nécessité le transfert de la DGMO du Secteur des TGA au SMO, en divisant officiellement la responsabilité et la supervision des négociations et de la mise en œuvre entre deux secteurs dotés de leurs propres sous-ministres adjoints; et
- La mise en place de l'Unité des services de financement et de Gestion des traités pour la Colombie-Britannique au sein de la DGMO, ainsi que le transfert du BMTM de la DGMO à la Direction générale de politiques, planification et coordination de 2018-2019 à 2020-2021.

Ces changements se sont produits dans le contexte de l'évolution du paysage politique⁸ et de l'émergence de la COVID-19, qui ont toutes deux précipité les changements dans les activités de G et MO.

1.3 Résultats attendus

On s'attend à ce que les peuples autochtones, les Canadiens et les gouvernements autochtones et fédéral/provincial/territorial bénéficient de la mise en œuvre des traités et des ententes,

⁸ Parmi les exemples, citons une nouvelle politique financière en matière d'autonomie gouvernementale, une nouvelle politique sur la reconnaissance et la mise en œuvre des droits des Autochtones et l'adoption du projet de loi C-92, entre autres.

soutenue par les activités de G et MO; toutefois, les principaux bénéficiaires devraient être les membres des groupes autochtones signataires.

De façon générale, les activités de G et MO visent à améliorer la connaissance et la compréhension des traités et des ententes dans l'ensemble du gouvernement fédéral afin de s'assurer que les obligations du Canada sont respectées, à améliorer les relations entre la Couronne et les Inuits, de nation à nation et de gouvernement à gouvernement, ainsi qu'à aider les peuples autochtones à faire progresser leurs institutions de gouvernance et à gérer et contrôler les programmes et les services comme ils le souhaitent. Les progrès réalisés dans chacun de ces domaines devraient contribuer à soutenir l'autodétermination des peuples autochtones et à lutter contre les inégalités socioéconomiques. À ce titre, les activités de G et MO s'harmonisent fortement avec la responsabilité fondamentale en matière de droits et d'autodétermination du Cadre ministériel des résultats de RCAANC et visent à atteindre le résultat ministériel: les peuples autochtones et les habitants du Nord déterminent leur développement politique, économique, social et culturel (voir le modèle logique du programme à l'appendice A).

1.4 Ressources du programme

Grâce à la signature de ces ententes et traités, les partenaires ne sont plus assujettis à l'application de la *Loi sur les Indiens* et doivent rendre compte en premier lieu aux membres de leurs communautés et s'efforcer de protéger et de préserver les droits des bénéficiaires, de défendre leurs intérêts et de mettre en œuvre leurs traités et ententes respectifs. L'un des principes fondamentaux des relations intergouvernementales avec les gouvernements autochtones autonomes est que ceux-ci sont les mieux placés pour offrir des programmes et des services à leurs citoyens. Il s'agit notamment de la prestation de programmes et de services à leurs citoyens relativement à la gestion des terres et des ressources, au patrimoine et à la culture, aux services sociaux, à la santé, aux immobilisations et à l'infrastructure communautaire, au développement économique et à l'éducation. À ce titre, ils ont des responsabilités et des obligations en matière de dépenses qui sont généralement plus vastes que celles des Premières Nations en vertu de la *Loi sur les Indiens*, ou des groupes inuits ou métis qui ne sont pas autonomes.

Les subventions aux gouvernements et organismes autochtones désignés, qui sont versées à titre d'indemnités en vertu des *Lois sur le règlement des revendications territoriales globales*, et qui sont protégées par la loi. Par conséquent, ces paiements de transfert sont traités de la même manière que les transferts des gouvernements provinciaux et territoriaux, et des exigences limitées en matière de déclaration s'appliquent⁹.

Entre avril 2015 et mars 2021, les dépenses de transfert de G et MO ont totalisé 4,5 milliards de dollars. Le tableau 1 présente la répartition des dépenses réelles par exercice financier pour cette période.

⁹ L'exception générale concerne le financement d'enveloppes d'amélioration spéciales, comme l'initiative de « réduction des écarts » dans le cadre de la PFC.

Tableau 1 : Dépenses de G et MO par exercice financier

Catégorie	Dépenses réelles (montants en \$ par exercice financier, en millions)					
	2015-2016	2016-2017	2017-2018	2018-2019	2019-2020	2020-2021
Dépenses de fonctionnement	5,0	5,1	5,2	5,9	5,5	6,0
Subventions et Contributions ¹⁰	421,8	520,6	755,4	621,0	903,9	958,1
Dépenses législatives	47,3	69,2	62,8	55,9	53,3	20,6
Total annuel	474,1	594,9	823,4	682,8	962,7	984,7

Les subventions et les contributions ont représenté la majorité des dépenses (92%), couvrant plusieurs autorisations de programme, comme le montre le Tableau 2.

Tableau 2 : Autorisations du programme de G et MO

Subventions	Contributions
<ul style="list-style-type: none"> • Subventions pour la mise en œuvre des ententes sur les revendications territoriales globales et l'autonomie gouvernementale et d'autres ententes visant les droits prévus à l'article 35. • Subventions aux gouvernements et aux organismes autochtones désignés, versées à titre d'indemnités en vertu des <i>Lois sur le règlement des revendications territoriales globales</i>. • Subventions aux Premières Nations participantes et à l'Autorité scolaire des Premières Nations en vertu de la <i>Loi sur la compétence des Premières Nations en matière d'éducation en Colombie-Britannique</i>. 	<ul style="list-style-type: none"> • Contributions pour appuyer la négociation et la mise en œuvre d'ententes ou d'initiatives liées aux traités, aux revendications et à l'autonomie gouvernementale. • Contributions aux fins de consultation et d'élaboration de politiques.

2. Description de l'évaluation

2.1. But et portée

Conformément au Plan d'évaluation quinquennal de Relations Couronne-Autochtones et Affaires du Nord Canada et conformément à la *Politique sur les résultats* du Conseil du Trésor, l'objectif de cette évaluation était d'examiner la G et MO des traités et des ententes pour la période d'avril 2015 à mars 2021. De plus, comme le programme inclut aussi des subventions et des contributions permanentes, l'évaluation était assujettie à l'article 42.1 de la *Loi sur la gestion des finances publiques*.

L'évaluation a porté sur les activités et les résultats propres à la DGMO des ententes et des traités conclus après 1975 qui ont été négociés conformément aux politiques sur les revendications territoriales globales et le droit inhérent. Les questions de pertinence, de conception et de réalisation, d'efficacité et d'efficience ont été abordées. Bien qu'elles soient importantes, les activités et les résultats propres à la mise en œuvre par les gouvernements provinciaux et territoriaux et les autres ministères n'étaient pas visés par la présente évaluation.

La présente évaluation s'appuie sur plusieurs examens récents, notamment l'évaluation de la Directive du Cabinet sur l'approche fédérale pour la mise en œuvre des traités modernes de

¹⁰ Ne comprend pas plus de 100 millions de dollars de financement sous la responsabilité de la DGMO qui ont été transférés aux bureaux régionaux pour être administrés.

2020, l'Évaluation des incidences des ententes sur l'autonomie gouvernementale de 2016 et les évaluations antérieures. Les conclusions visent à éclairer la prise de décisions fondées sur des données probantes pour l'amélioration et le renouvellement des politiques et des programmes à l'appui du rôle unique du programme dans la promotion des relations entre la Couronne et les Inuits et les relations de nation à nation.

2.2 Méthodologie

Dans le cadre de l'évaluation, on a adopté une approche à méthodes mixtes comportant de multiples champs d'enquête pour aborder de façon exhaustive les enjeux cernés et les principales questions d'évaluation. La Matrice d'évaluation de l'appendice B fournit des informations supplémentaires. Les sources de données comprennent ce qui suit :

Examen des documents	Examen des données sur le rendement	Entrevues avec des informateurs clés	Études de cas
<p>Un examen complet de la documentation grise et des dossiers de programmes, notamment :</p> <ul style="list-style-type: none"> notes de réunions; ententes, plans de mise en œuvre; rapports annuels; présentations, sites Web; et documents de politique. 	<p>Un examen des données sur le rendement provenant de sources comme :</p> <ul style="list-style-type: none"> Environnement de gestion des traités modernes 2.0 (Environnement de gestion des traités modernes); Outil de suivi du Secteur des TGA; Données sur la formation; Outil de suivi du règlement des différends; et Indice de bien-être des collectivités. 	<p>Des entrevues semi-structurées avec des informateurs clés ont été menées virtuellement ou par écrit avec 69 participants, représentant les groupes suivants :</p> <ul style="list-style-type: none"> Partenaires autochtones (n=26); Représentants de RCAANC (n=15); Autres ministères (n=26); et Gouvernements provinciaux/territoriaux (n=8). 	<p>Trois études de cas ont été entreprises afin de fournir une enquête approfondie sur les pratiques exemplaires et les nouveaux enjeux en ce qui concerne :</p> <ul style="list-style-type: none"> Le processus d'élaboration de la Politique financière collaborative (PFC); Groupe de travail sur la COVID-19; et Soutien ponctuel à la mise en œuvre fourni par la DGMO.

2.3 Limites

Restrictions	Mesure d'atténuation
<p>1. Certaines activités de G et MO dépassaient le cadre de l'évaluation et n'ont pas été pleinement explorées ou reflétées dans les conclusions et les recommandations.</p>	<p>Les stratégies employées pour atténuer les limites comprennent :</p> <ul style="list-style-type: none"> Poser des questions d'approfondissement pendant les entrevues pour clarifier l'attribution et la compréhension; Assurer un suivi continu et élargir la collecte de données afin d'accroître la participation; effectuer des analyses des lacunes pour déterminer et appuyer l'intégration de sources de données supplémentaires afin de combler les lacunes relevées; et Triangler les constatations et les conclusions de l'évaluation en utilisant plusieurs champs d'enquête pour appuyer la validation croisée et l'exploration d'autres explications des résultats.
<p>2. La capacité à comprendre les structures et les activités liées à la G et MO et à distinguer les activités de la DGMO des activités connexes du BMTM ou du Secteur des TGA a constitué un défi pour les informateurs clés. Cela peut avoir limité leur capacité à partager les points de vue liés à certaines activités de G et MO et créé des problèmes d'attribution possibles.</p>	
<p>3. La disponibilité des documents et des données du programme était limitée. Cela est probablement attribuable, au moins en partie, à la nouveauté de RCAANC et du SMO. Par exemple, la disponibilité de certaines données sur la mesure du rendement était limitée (p. ex., l'Environnement de gestion des traités modernes n'était pas complet ni à jour) et la documentation des rôles et responsabilités, des plans et des registres d'activités de G et MO était limitée pour permettre d'étendre, confirmer et mettre en contexte les constatations. Certains résultats attendus n'ont pas pu être pleinement évalués, car les données étaient conservées à l'extérieur de la DGMO (p. ex., par le BMTM ou les gouvernements autochtones) et n'étaient pas disponibles ou fournies.</p>	
<p>4. Il existe un risque de biais de réponse étant donné que les points de vue et les expériences des informateurs clés qui ont choisi de participer volontairement à l'évaluation peuvent avoir été différents de ceux qui ne l'ont pas fait – en particulier si l'utilité de la participation n'était pas claire pour certains étant donné le coût de renonciation.</p>	

Des conclusions et recommandations générales ont été élaborées en fonction de l'ensemble des constatations afin de renforcer la validité, la fiabilité et la crédibilité, ainsi que l'utilité.

3. Constatations

Les sous-sections suivantes présentent les constatations générales et les données probantes à l'appui des questions d'évaluation de la pertinence, de la conception et de l'exécution et de l'efficacité.

3.1 Pertinence

Constatation 1. Les activités de G et MO s'harmonisent avec la priorité de réconciliation du gouvernement du Canada et du Ministère. Il faut encore veiller à la mise en œuvre complète et honorable des traités et des ententes à l'échelle du gouvernement, qui marquent le début d'une nouvelle relation entre les signataires autochtones et la Couronne et favorisent la réconciliation.

Les priorités fédérales et ministérielles comprennent la reconnaissance des droits des Autochtones, le soutien à l'autodétermination et la promotion de la réconciliation, comme il est indiqué dans :

- **Le discours du Trône** : les discours du Trône de 2020 et de 2021 ont souligné l'engagement du gouvernement fédéral envers la réconciliation, notamment en s'attaquant au racisme et aux iniquités systémiques (« écarts ») auxquels sont confrontées les collectivités autochtones et en mettant en œuvre les appels à l'action de la Commission de vérité et réconciliation, entre autres.
- **Les lettres de mandat ministériel** : les lettres indiquent qu'« aucune relation n'est [ou ne reste] plus importante pour moi et pour le Canada que la relation avec les peuples autochtones », soulignant que le renforcement de cette relation implique de travailler à l'autodétermination et à la réconciliation¹¹.
- **Plans et rapports ministériels** : les documents ministériels reconnaissent régulièrement un engagement à faire progresser l'autodétermination et la réconciliation¹².

Dans son rapport final, la Commission de vérité et réconciliation a défini la réconciliation comme un processus continu d'établissement et de maintien de relations respectueuses, incluant le rétablissement de la confiance en présentant des excuses, en offrant des réparations individuelles et collectives et en menant des actions concrètes qui démontrent un réel changement sociétal. Les informateurs clés de tous les groupes ont souligné l'harmonisation entre les activités de G et MO et les priorités énoncées du Canada en matière de réconciliation et d'amélioration des relations avec les peuples autochtones, en caractérisant le transfert des droits et des terres par l'entremise de traités et d'ententes comme le summum de la réconciliation. Un sentiment semblable a été partagé lors du Forum Canada-PN autonomes et signataires de

¹¹ Lettre de mandat de la ministre des Relations Couronne-Autochtones - 2019 et Lettre de mandat supplémentaire de la ministre des Relations Couronne-Autochtones - 2021

¹² Plan ministériel 2020-2021

traités modernes (2017), au cours duquel la mise en œuvre des traités et des ententes a été jugée comme l'un des moyens les plus importants pour définir et établir des relations respectueuses de nation à nation et faire progresser l'autodétermination.

Il est nécessaire de faciliter et d'appuyer la mise en œuvre des traités et des ententes afin de les harmoniser avec les lois fédérales, en particulier les droits des Autochtones affirmés dans l'article 35 de la *Loi constitutionnelle* (1982), la *Politique sur le droit inhérent* (1995), et la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones¹³, ainsi que pour remplir les obligations légales et les exigences législatives découlant même des traités et des ententes finalisées. Les traités et les ententes créent un ordre de gouvernement distinct dans le cadre constitutionnel canadien. Les traités et les ententes définissent les conditions de nouvelles relations vivantes entre le Canada et les signataires autochtones et, ce faisant, appuient les progrès vers la réconciliation dans la mesure où les engagements sont ensuite réalisés et respectés. Les RTG (avec ou sans composante d'EAG) sont protégées par la constitution, tandis que les EAG autonomes sont soutenues par la loi. Par conséquent, il y aura un besoin continu de ressources, de leadership, de structures et de processus fédéraux pour soutenir la mise en œuvre complète et honorable des traités et des ententes, ainsi que pour établir et maintenir les relations prévues de nation à nation, de Couronne à Inuits et de gouvernement à gouvernement qu'ils ont établies.

Tel que décrit précédemment à la section 1.1, la Directive du Cabinet sur l'approche fédérale pour la mise en œuvre des traités modernes et l'Énoncé de principes relatif à l'approche fédérale pour la mise en œuvre des traités modernes préconisent une approche pangouvernementale pour gérer les obligations de la Couronne et établir des relations intergouvernementales efficaces et à long terme avec les partenaires autochtones afin d'appuyer la mise en œuvre. Le rapport de la Commission royale sur les peuples autochtones (1996) ainsi que des documents récents de RCAANC précisent également que la réconciliation est appuyée en favorisant de nouveaux mécanismes bilatéraux permettant de travailler plus étroitement avec les dirigeants autochtones, en établissant une nouvelle relation financière avec les signataires autochtones et en assurant la capacité fédérale « de faciliter et de mettre en œuvre de nouvelles politiques et de nouvelles relations », appuyées par une « expertise spécialisée » sur la mise en œuvre.

Les informateurs clés ont également souligné le besoin continu de ressources et de processus spécialisés pour appuyer la mise en œuvre à l'échelle du gouvernement fédéral (y compris le renforcement des capacités, le règlement des différends et la surveillance) et pour développer et maintenir les connaissances et les relations organisationnelles avec les partenaires autochtones. Ils ont également souligné le besoin de personnel possédant des connaissances spécialisées en matière de mise en œuvre pour s'y retrouver dans les nouveaux enjeux (p. ex., les grands projets ayant des répercussions sur les partenaires de traités, l'adoption de lois comme le projet de loi C-92), les contextes en évolution (p. ex., les nouvelles obligations qui sont déclenchées ou les différends qui surgissent) et la nature limitée dans le temps de certains comités de mise en œuvre.

Les activités de G et MO englobent la gestion des relations intergouvernementales avec les signataires autochtones, l'élaboration conjointe de la politique financière avec les partenaires autochtones, l'administration des ententes de financement budgétaire et des ententes de transfert financier, et le travail bilatéral avec les autres ministères sur des questions précises. Ce faisant, les activités de G et MO répondent bien aux besoins déterminés de coordination et d'expertise fédérale en ce qui concerne la mise en œuvre des ententes et des traités.

¹³ La *Loi sur la déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones* est entrée en vigueur en juin 2021, fournissant une feuille de route pour la mise en œuvre de la déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones.

Constatation 2. Plusieurs activités de G et MO reflètent des relations entre la Couronne et les Inuits et de nation à nation. Toutefois, le fait de définir G et MO comme un « programme » et de financer les signataires autochtones au moyen d'autorisations de programme (subventions et contributions) pourrait ne pas refléter une véritable approche de la relation entre la Couronne et les Inuits et de nation à nation, compte tenu des exigences connexes et de la surveillance qui limitent l'autonomie des signataires autochtones.

Diverses activités de G et MO intègrent des approches de la relation entre la Couronne et les Inuits ou de nation à nation dans la mesure où elles offrent des occasions et du soutien aux partenaires autochtones pour qu'ils se réunissent avec le Canada (représenté par la DGMO et faisant participer d'autres ministères, au besoin) afin d'engager des discussions et des négociations, d'établir et de renforcer les relations, et de partager la prise de décision (p. ex., l'élaboration conjointe de la politique financière) et la responsabilité (p. ex., pour les nominations aux conseils de cogestion). Les comités de mise en œuvre, le processus d'élaboration de la PFC et le Groupe de travail sur la COVID-19 en sont des exemples. Les commentaires des informateurs clés de tous les groupes ont également souligné que le recours aux subventions pour financer les partenaires autochtones s'harmonisait davantage avec l'approche de la relation entre la Couronne et les Inuits et de nation à nation qu'avec l'autre autorisation de programme – les ententes de contribution – puisque les subventions offrent comparativement une plus grande souplesse et imposent moins d'exigences et de contraintes aux bénéficiaires.

Néanmoins, plusieurs informateurs clés de tous les groupes ont exprimé de la confusion ou un désaccord quant à la qualification des activités de G et MO comme un « programme » parce qu'une telle formulation minimisait l'ampleur et l'importance des engagements durables du Canada envers les signataires autochtones. Les informateurs clés ont plutôt assimilé le rôle de la DGMO et les activités de G et MO connexes aux Affaires intergouvernementales ou aux Affaires mondiales, ce qui est perçu comme reflétant mieux les relations vivantes que représentent les traités et les ententes, ainsi que l'approche visée de la relation entre la Couronne et les Inuits et nation à nation. L'Énoncé de principes relatif à l'approche fédérale pour la mise en œuvre des traités modernes souligne de la même façon que l'établissement et le maintien de relations intergouvernementales sont essentiels à la mise en œuvre.

Le processus d'élaboration de la PFC fournit un exemple clair de la nécessité d'adopter des mesures fiscales de rechange et de redéfinir les relations: outre le fait que les 25 Groupes autochtones autonomes (GAA) ont participé aux négociations parallèles sur l'entente de financement budgétaire et l'entente de transfert financier dans le cadre de la nouvelle PFC, la demande d'une approche semblable et plus collaborative parmi les groupes non visés par une EAG a entraîné la création de la Table M5 pour les signataires de traités sans autonomie gouvernementale et d'une annexe propre aux ententes sectorielles sur l'éducation. La volonté du Canada de collaborer avec des partenaires autochtones de cette manière inédite souligne l'évolution du contexte de sa relation avec les signataires autochtones, tout comme les développements à l'extérieur de la DGMO, comme la création des tables de discussion et l'adoption de la *Loi sur la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones*.

Les réponses des informateurs clés ont également remis en question la compatibilité de l'utilisation des autorisations de programme standard (subventions et contributions), étant donné la nature évolutive de la relation entre le Canada et les signataires autochtones, ainsi que les divergences dans le traitement des GAA par rapport aux autres gouvernements (p. ex., le

gouvernement provincial ou territorial ou les gouvernements étrangers). Notamment, les ententes de contributions ont été décrites comme étant en contradiction avec les relations intergouvernementales prévues dans les cas où ils ont été utilisés. Par exemple, le financement destiné à combler les « écarts » pour le développement des infrastructures était assorti d'exigences en matière de rapports pour justifier les futures demandes de financement interne, ce qui a été jugé comme incompatible avec l'esprit et l'intention des traités et des ententes et comme une atteinte à l'autonomie des GAA. Les partenaires d'ententes sur l'autonomie gouvernementale et de traités modernes doivent rendre des comptes à leurs citoyens et ne sont pas assujettis aux exigences en matière de rapports et de rendement des programmes prévues par la *Loi sur les Indiens*. La souveraineté des données doit être reconnue et prise en compte dans le contexte des activités pangouvernementales de G et MO.

Une comparaison des modalités de financement et de la surveillance associées aux transferts financiers prévus par la loi aux GAA dans le cadre du « programme » de G et MO et aux paiements de transfert aux provinces dans le cadre du Programme de péréquation a été entreprise afin de déterminer si (et si oui, comment) l'approche intergouvernementale du Canada à l'égard de chaque niveau de gouvernement était différente. La comparaison s'est appuyée sur les informations publiques accessibles sur chaque programme et sur les commentaires des informateurs clés. Comme le résume le tableau 3, des différences ont été observées entre les programmes en ce qui concerne la surveillance parlementaire des dépenses, bien que tous deux comprennent des paiements de transfert fédéraux à un autre niveau de gouvernement en vertu d'une autorité législative fédérale. Aucune exigence provinciale en matière de rapports n'a été déterminée en ce qui concerne le Programme de péréquation, bien que certaines exigences en matière de rapports pour les GAA l'aient été, comme dans l'exemple de l'initiative de réduction des « écarts » dans le cadre de la PFC. Cette constatation semble aller à l'encontre de la recommandation de la Commission royale sur les peuples autochtones selon laquelle l'obligation de rendre des comptes imposée aux nations autochtones « ne sera pas plus lourde » que celle qui incombe aux gouvernements provinciaux.

Tableau 3 : Comparaison des paiements de transfert aux provinces et aux gouvernements autochtones¹⁴

Programme de péréquation	Programme G et MO
<ul style="list-style-type: none"> Comprend les paiements de transfert fédéraux à un autre niveau de gouvernement (provinces) en fonction de l'autorité législative (<i>Loi sur les arrangements fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces</i>); Les dépenses ne nécessitent pas l'approbation régulière du Parlement; 100 % des dépenses de 2019-2020 (32,7 milliards de dollars) provenant d'autorisations législatives, 0 % des autorisations votées; et Aucune obligation provinciale de rendre des comptes n'a été déterminée; le financement est inconditionnel. 	<ul style="list-style-type: none"> Comprend des paiements de transfert fédéraux à un autre niveau de gouvernement (gouvernements autochtones) en fonction d'une autorité législative (entente de financement budgétaire/entente de transfert financier); Dépenses soumises au « vote »/à l'approbation du Parlement chaque année; 5,5 % des dépenses de 2019-2020 (1,2 milliard de dollars) provenant d'autorisations législatives, 94,5 % provenant d'autorisations votées; et Certaines obligations de rendre des comptes concernant les GAA ont été déterminées (p. ex., une obligation de rendre des comptes visant à déterminer si le financement a permis d'atteindre les résultats attendus).

Enfin, les informateurs clés de tous les groupes ont signalé d'autres termes de G et MO qui, selon eux, vont à l'encontre d'une approche respectueuse visant à améliorer les relations entre la Couronne et les Inuits, de nation à nation ou de gouvernement à gouvernement. Des inquiétudes

¹⁴ Conseil du Trésor du Canada - InfoBase

ont été soulevées au sujet du terme « écarts », qui reflète une vision limitative et fondée sur le déficit et éloigne les inégalités de leur cause (p. ex., le racisme structurel et le colonialisme passés et présents), ainsi que du terme « capacité », qui peut refléter des évaluations occidentales biaisées et des jugements de valeur sur la suffisance des connaissances, des compétences ou des ressources individuelles, collectives ou organisationnelles. Certains ont également estimé que le fait de limiter l'évaluation aux activités de G et MO sans prendre en compte de manière exhaustive les activités de mise en œuvre ou le rendement du gouvernement fédéral dans son ensemble ne reflétait pas les relations intergouvernementales prévues.

3.2 Conception et exécution

Constatation 3. Il faut clarifier davantage les rôles et les responsabilités liés à la mise en œuvre, tant au sein de RCAANC que dans l'ensemble du gouvernement fédéral. La mesure dans laquelle le personnel de la DGMO peut défendre les intérêts des partenaires autochtones au sein du système fédéral et appuyer une approche coordonnée et pangouvernementale de la mise en œuvre est par conséquent limitée.

Au cours de la période d'évaluation, plusieurs changements organisationnels ont influé sur les structures, les rôles et les responsabilités clés liés à la mise en œuvre des traités et des ententes. Il s'agit notamment de la création de RCAANC, du SMO et de l'unité des services de financement, entre autres. Malgré les changements, la DGMO a conservé la responsabilité de créer et de maintenir des partenariats permanents pour appuyer la mise en œuvre des traités et des ententes et de travailler bilatéralement avec les autres ministères sur les questions de mise en œuvre. Une attention et une importance accrues ont également été accordées à la mise en œuvre à la suite des élections fédérales de 2015.

En raison notamment des changements organisationnels, les informateurs clés ont relevé plusieurs rôles et responsabilités qui nécessitaient ou bénéficieraient d'une plus grande clarté. Par exemple, il a été observé que le transfert du BMTM à la Direction générale des politiques, planification et coordination a créé un besoin continu d'établir des structures et des processus au sein de la DGMO pour gérer et répondre aux problèmes de mise en œuvre horizontale. Dans le même ordre d'idées, les informateurs clés ont cerné une occasion de mieux clarifier et coordonner les rôles et responsabilités entre la DGMO et le BMTM afin de s'assurer que le BMTM comprenne mieux le contexte actuel de mise en œuvre lorsqu'il interagit avec les partenaires autochtones.

Les informateurs clés ont également estimé qu'il était possible de clarifier les rôles et les responsabilités en matière de formation et de mise en œuvre des obligations entre RCAANC et les autres ministères, notamment en précisant quel ministère est responsable des obligations partagées ou pangouvernementales. Par exemple, certains informateurs clés se sont dits préoccupés au sujet de la connaissance limitée des rôles et des responsabilités du Ministère par les représentants d'autres ministères ou de la tendance à s'en remettre à RCAANC dans les cas d'obligations partagées. De plus, il a été signalé que certains autres ministères ne sont pas sûrs des exigences ou des obligations de leur ministère dans certaines circonstances et qu'ils souhaiteraient recevoir des conseils et des informations supplémentaires de la part de la DGMO au moyen de documents, de politiques ou de notifications supplémentaires, notamment en ce qui concerne les exigences en matière de rapports annuels ou le moment où les obligations sont déclenchées.

Le tableau 4 indique les rôles et les responsabilités en matière de mise en œuvre à l'échelle des ministères, à l'échelle de RCAANC (en particulier le Secteur des TGA et le SMO) et au sein du SMO qui pourraient bénéficier de clarification.

Tableau 4 : Rôles et responsabilités en matière de mise en œuvre qui pourraient bénéficier d'une clarification

À l'échelle des ministères	À l'échelle de RCAANC	Au sein du SMO et de la DGMO
<ul style="list-style-type: none"> • Contribution incertaine des autres ministères par rapport à la DGMO à certaines activités (p. ex., la formation et le soutien stratégique); • Manque de clarté quant au ministère responsable de certaines obligations partagées; • Certains autres ministères ne sont pas sûrs de certaines exigences ministérielles; et • Il n'est pas clair qui, dans chaque ministère, est responsable de la mise à jour et de l'acceptation/approbation des obligations dans l'Environnement de gestion des traités modernes, ni quel est le niveau d'ancienneté requis. 	<ul style="list-style-type: none"> • Certaines préoccupations concernant la diminution de la communication et de la coordination depuis la séparation du Secteur des TGA et du SMO, ainsi que la confusion observée quant aux rôles et responsabilités; • Nécessité de clarifier les rôles et responsabilités du Secteur des TGA et des SMO en ce qui concerne les tables de discussion sur la Reconnaissance des droits autochtones et d'autodétermination, les renouvellements des ententes de financement budgétaire et des ententes de transfert financier et les prévisions de financement des autres ministères; et • Possibilité d'améliorer la coordination entre la DGMO et le Secrétariat de la réconciliation (dans le Secteur des politiques et orientation stratégique), qui est responsable du partenariat entre la Couronne et les Métis et entre la Couronne et les Inuits. 	<ul style="list-style-type: none"> • Les autres ministères connaissent mal les informations et le soutien que la DGMO peut leur apporter; • Incertitude parmi les autres ministères quant aux personnes à contacter au sein de la DGMO pour obtenir un soutien stratégique (p. ex., pour une Évaluation des répercussions des traités modernes); et • La place de l'Unité de la consultation et de l'accommodement au sein du SMO n'est pas claire, puisque la Direction générale se concentre principalement sur la formation des autres ministères sur la façon de consulter les peuples autochtones qui n'ont pas conclu de traité ou d'entente.

Comme l'illustrent ces exemples, les structures et les processus existants ne rendent pas les rôles et responsabilités en matière de mise en œuvre suffisamment claire dans l'ensemble du gouvernement fédéral. Par exemple, il y a peu de documentation sur les rôles et les responsabilités de la DGMO (p. ex., pas de page intranet de RCAANC, l'Unité des services de financement a hérité de peu de documentation parallèlement à de nouvelles responsabilités, comme les rapports sur le rendement), et il n'y a pas non plus d'exigences pour les autres ministères de consulter la DGMO ou les partenaires lors de la réalisation d'une Évaluation des répercussions des traités modernes, malgré les préoccupations signalées dans l'évaluation de la Directive du Cabinet sur l'approche fédérale pour la mise en œuvre des traités modernes de 2020. Les fonctionnaires s'appuient plutôt sur leurs connaissances existantes, leurs relations avec le personnel de la DGMO et leur « apprentissage sur le terrain » pour développer leur compréhension de la fonction de la DGMO. Non seulement cette situation présente un risque de perte de connaissances institutionnelles en cas de roulement dans les rôles clés, mais elle limite également la capacité des autres ministères à cerner les possibilités de coordination et à permettre à la DGMO de fournir (ou permettre aux autres ministères d'accéder) une « expertise en matière de traités » ou un soutien.

Certains informateurs clés ont indiqué que leur capacité de s'acquitter de leurs obligations ministérielles est entravée par des contraintes de ressources découlant d'une clarté limitée des rôles et des responsabilités de leur ministère en matière de mise en œuvre. Alors que certains ont attribué le manque de clarté à une compréhension incomplète de ce à quoi la Couronne s'est engagée durant la phase de négociation des traités et des ententes, d'autres ont souligné les défis continus en raison du fait que les rôles et les responsabilités en matière de mise en œuvre ne sont pas clairement énoncés dans les documents de base comme les lettres de mandat des ministres. La documentation de la DGMO indique également que le SMO doit faire appel à

d'autres ministères, avec le soutien de la Direction générale de la politique financière du secteur des TGA, afin de renforcer les prévisions relatives aux besoins de financement des autres ministères pour mettre en œuvre leurs obligations, ce qui souligne davantage la nécessité d'améliorer la clarté des rôles et des responsabilités pour permettre une mise en œuvre complète.

Plusieurs informateurs clés ont indiqué que les partenaires autochtones n'ont que peu bénéficié d'une réponse pangouvernementale à la mise en œuvre, notamment en raison de la difficulté à obtenir des résultats auprès de certains autres ministères. Par conséquent, il est apparu nécessaire de mettre en place des processus et des structures pour favoriser une meilleure coordination et une meilleure connaissance des rôles et des responsabilités en matière de mise en œuvre à l'échelle du gouvernement fédéral. Plusieurs informateurs clés de tous les groupes ont également demandé des mécanismes pour améliorer la responsabilisation compte tenu des défis auxquels font face les partenaires autochtones lorsqu'ils tentent de mobiliser d'autres ministères sur les questions de mise en œuvre. Les évaluations antérieures ont également mis en évidence la nécessité de clarifier les rôles et les responsabilités liés à la mise en œuvre au sein du ministère et dans l'ensemble du gouvernement fédéral, ainsi que de documenter les processus et d'officialiser la coordination entre les ministères, en particulier en ce qui concerne les questions transversales. Il s'agit notamment de l'évaluation de la Directive du Cabinet sur l'approche fédérale pour la mise en œuvre des traités modernes de 2020 et de l'Évaluation de l'incidence des ententes sur les revendications territoriales globales de 2009.

Il existe des preuves récentes d'efforts déployés pour améliorer la clarté de la documentation du programme. Par exemple, l'Unité des services de financement a élaboré une directive sur les ajusteurs annuels et un aperçu des rôles et des responsabilités respectifs du secteur des TGA par rapport à la DGMO en matière de gestion des ressources. Néanmoins, bon nombre des défis ou des limites concernant la clarté des rôles et des responsabilités en matière de mise en œuvre n'avaient pas encore été abordés au moment de la rédaction du présent rapport, ce qui laisse entendre la nécessité de poursuivre les efforts dans ce domaine.

Constatation 4. En raison de l'évolution de la compréhension de ce qu'exige la mise en œuvre et de la création relativement récente de RCAANC et du SMO, des mécanismes complets permettant d'évaluer pleinement et précisément les besoins en ressources de la DGMO par rapport aux rôles et stratégies définis et à une charge de travail fluctuante (par exemple, lorsque de nouvelles ententes sont finalisées et que des obligations sont déclenchées) n'ont pas encore été établis.

Conformément à l'Énoncé de principes relatif à l'approche fédérale pour la mise en œuvre des traités modernes qui reconnaît que « la mise en œuvre des traités modernes est un processus continu », les informateurs clés de tous les groupes ont décrit comment la compréhension des exigences et des activités nécessaires à la mise en œuvre des traités et des ententes a évolué. Par exemple, les expériences vécues au cours de la période d'évaluation ont mis en évidence les points suivants pour les informateurs clés :

- Les traités et les ententes représentent bien plus que la fin des négociations entre la Couronne et les peuples autochtones; ils énoncent les droits et les avantages de chaque partie et marquent le début d'une nouvelle relation;
- Le développement et le maintien des relations nécessitent des structures et des processus suffisants, continus et coordonnés, capables de répondre aux problèmes de

mise en œuvre et aux besoins et priorités des partenaires autochtones à mesure qu'ils se présentent; et

- Les autres ministères peuvent ne pas avoir la compréhension ou les structures et les processus nécessaires pour s'adapter facilement au nouveau contexte et aux nouvelles relations que présente un traité ou une entente. Par exemple, en l'absence de solutions de rechange établies, les autres ministères peuvent compter sur des ententes de contribution pour financer les partenaires autochtones.

L'évolution du contexte des traités et des ententes a influé le volume et la prévisibilité de la charge de travail de la DGMO, tout comme les changements organisationnels. Les informateurs clés de tous les groupes ont reconnu que les ressources de la DGMO sont limitées en raison de l'ampleur des demandes nouvelles, continues et à venir liées aux activités de G et MO, ce qui a des répercussions directes sur la capacité de la DGMO à établir et à maintenir des relations avec les partenaires autochtones et à soutenir la mise en œuvre en temps opportun et de manière coordonnée. La portée des activités entreprises par les partenaires pour mettre en œuvre leurs traités et ententes s'est considérablement élargie étant donné que les relations intergouvernementales, la gestion et l'intendance des terres et des ressources, les processus de consultation, et l'élaboration conjointe de politiques avec le Canada exigent tous des efforts importants de la part des partenaires.

Des changements notables sont intervenus au cours de la période d'évaluation dans la manière dont le Canada, représenté par la DGMO, travaille avec ses partenaires autochtones pour mettre en œuvre les traités et les ententes. Parmi les nouveautés, citons la mise en place du processus d'élaboration de la PFC et du Groupe de travail sur la COVID-19, qui offrent tous deux, davantage de possibilités, de soutien et de structure pour la collaboration et l'élaboration conjointe entre le Canada et les partenaires autochtones dans des domaines prioritaires, comme la redéfinition des relations financières et la réponse à la pandémie de COVID-19. Chacun de ces mécanismes émergents nécessitera des ressources et un leadership continus de la part de la DGMO.

De plus, les documents relatifs au programme indiquent que la DGMO assume plusieurs responsabilités importantes en matière de mise en œuvre qui n'avaient pas été prévues au départ et qui devraient être prises en considération compte tenu du risque relatif à une saine gestion financière du ministère. Il s'agit notamment des responsabilités liées aux prévisions en vertu de *l'article 35*, de la prestation d'un soutien à forte demande aux autres ministères, du soutien et de la direction quant aux présentations des organismes centraux, ainsi que de la validation et de la collecte des données de l'Environnement de gestion des traités modernes. Les informateurs clés ainsi que les documents et les données du programme indiquent également que la charge de travail de la DGMO a augmenté au fur et à mesure que des ententes supplémentaires sont finalisées et que de nouvelles obligations sont déclenchées. À titre d'exemple, le tableau 5 montre le nombre d'ententes, de modifications et de demandes de financement traitées par l'Unité des services de financement au cours de la période d'évaluation afin d'illustrer le volume croissant de travail entrepris par la DGMO.

Tableau 5 : Nombre de dossiers de subventions et contributions par exercice financier¹⁵

Nombre de dossiers de subventions et contributions	2017-2018	2018-2019	2019-2020	2020-2021	Total
Ententes	106	112	101	140	459
Modifications	37	24	88	133	282
Avis d'ajustement budgétaire	13	7	87	46	153
Demandes de financement	0	0	8	32	40
Total	156	143	284	351	934

Comme indiqué précédemment, la DGMO est actuellement responsable de la mise en œuvre de 32 traités et ententes conclus au titre desquels RCAANC a des obligations. En date d'octobre 2020, 151 groupes autochtones avaient participé à 155 discussions, négociations et consultations dans le but de conclure des ententes avec la Couronne.

Bien que l'incidence exacte des traités et des ententes à venir sur la charge de travail de la DGMO reste incertaine, il est probable que la DGMO sera chargée d'appuyer la mise en œuvre des ententes à venir de la même manière que celles conclues précédemment. Par exemple, il est prévu que la DGMO conserve la responsabilité globale de la gestion des relations avec les signataires autochtones ainsi que de la coordination et de la mise en œuvre des obligations, y compris les ententes signées lors des tables de discussion sur la Reconnaissance des droits autochtones et d'autodétermination. Non seulement les nouvelles ententes pourraient donc augmenter considérablement la charge de travail de la DGMO dans les années à venir, mais elles pourraient également introduire de nouvelles considérations de mise en œuvre plus complexes, dont l'incidence sur les activités de la DGMO reste inconnue. Par exemple, la DGMO a constaté que les 12 ententes signées aux tables de discussion sur la Reconnaissance des droits autochtones et d'autodétermination comportaient des exigences de mise en œuvre plus complexes, ce qui a mis à rude épreuve les ressources de la DGMO et sa capacité de planifier de manière stratégique.

Certains informateurs clés ont fait état d'efforts récents déployés en vue de clarifier les besoins en ressources de la DGMO compte tenu de la charge de travail et des contraintes actuelles – par exemple, une unité a évalué le temps alloué aux responsabilités documentées par rapport aux autres activités requises pour appuyer la mise en œuvre. Néanmoins, les rétroactions donnent à penser que les besoins en ressources de la DGMO n'ont pas encore été évalués de manière exhaustive et systématique par rapport aux rôles, aux plans et aux stratégies définis pour la mise en œuvre des traités et des ententes (conclus ou à venir). Il semble également y avoir peu de données sur le rendement des activités de base du programme (p. ex., la liaison, l'établissement de relations) qui pourraient appuyer une évaluation de la suffisance des ressources, le cas échéant. Il ressort de l'ensemble de ces données un besoin clair, imminent et non satisfait de mécanismes permettant d'évaluer pleinement et précisément la charge de travail et les besoins en ressources afin que la DGMO soit suffisamment outillée pour remplir ses rôles et ses responsabilités en matière de mise en œuvre.

¹⁵ Ne comprend pas l'administration des ententes de financement sous la responsabilité des bureaux régionaux avant l'exercice 2017-2018.

Constatation 5. Les signataires autochtones ne disposent pas de ressources suffisantes pour mettre en œuvre leurs obligations et répondre aux nouveaux enjeux et aux nouvelles possibilités liés à la mise en œuvre. Des efforts récents, comme le processus d'élaboration de la PFC, ont permis d'améliorer le financement de la gouvernance et de soutenir les partenaires autochtones dans la lutte contre les inégalités sous-jacentes, mais ils ne sont pas suffisants à eux seuls.

Les informateurs clés des différents groupes s'entendent pour dire qu'il existe un besoin continu de financer les partenaires autochtones pour qu'ils puissent mettre en œuvre les traités et les ententes et participer de manière concrète à l'élaboration des politiques financières et à la prise de décisions. Un financement suffisant est également nécessaire pour que les GAA puissent réussir leur autonomie gouvernementale (p. ex., pour la gestion continue des terres, des programmes et des services, etc.) et s'attaquer aux inégalités socioéconomiques sous-jacentes qui dépassent la portée des traités et des ententes signés. Cependant, les informateurs clés ont reconnu que les ressources passées et actuelles étaient insuffisantes pour entreprendre tout ce qui précède.

Les facteurs qui contribuent à l'insuffisance des niveaux de ressources pour les partenaires autochtones sont les suivants :

- Les ententes de financement budgétaire et les ententes de transfert financier fournissent un financement insuffisant pour la mise en œuvre, comme l'absence de financement de la gouvernance de base pour les traités sans composante d'entente sur l'autonomie gouvernementale et la non-prise en compte des dépenses supplémentaires dans les régions éloignées;
- Les inégalités ou les « déficits » sous-jacents attribuables aux politiques passées et au sous-investissement, qui entraînent des défis persistants comme des infrastructures inadéquates, entre autres; et
- Le maintien des limites de financement dans les domaines prioritaires pour les partenaires autochtones, comme l'éducation spéciale et l'enseignement postsecondaire, la revitalisation des langues et le logement.

Le processus d'élaboration de la PFC a été lancé pour tenir compte de la nécessité d'établir une nouvelle relation financière entre le Canada et les GAA pour répondre aux besoins non satisfaits et aux inégalités persistantes comme celles décrites ci-dessus et pour redéfinir la relation financière entre le Canada et les partenaires autochtones à l'avenir. Comme indiqué dans les notes de réunion du Comité directeur sur la PFC, « l'ensemble de la politique financière est axée sur la réconciliation et le soutien aux [gouvernements autochtones]. La réconciliation consiste à remettre les choses en ordre et à composer avec les répercussions réelles des choix stratégiques hérités au fil des ans ». Des documents supplémentaires et des commentaires de la part des représentants de RCAANC et des partenaires autochtones soulignent également que les objectifs initiaux du processus d'élaboration de la PFC comprenaient la fourniture d'un financement viable pour que les GAA puissent réussir leur autonomie gouvernementale et s'attaquer aux inégalités socioéconomiques persistantes.

La PFC élaborée conjointement décrit les processus d'identification et de définition collaboratives des domaines nécessitant un investissement accru (communément appelés financement destiné à réduire les « écarts ») et d'élaborer des méthodes de financement. Les informateurs clés de

tous les groupes ont également indiqué la nécessité que la politique financière et les processus connexes reconnaissent et répondent aux différents facteurs et contextes des différents partenaires autochtones, afin de s'assurer que les clauses des ententes concernées sont respectées et que les méthodes de financement tiennent compte des circonstances particulières (p. ex., les Premières Nations, dont des non-membres, vivent sur leurs terres). Des objectifs semblables visant à définir et à répondre aux besoins en ressources non satisfaits des signataires non visés par une EAG ont sous-tendu l'établissement ultérieur de la Table M5 et de l'annexe sur l'éducation.

Le processus d'élaboration de la PFC et ses ramifications reflètent une compréhension commune selon laquelle les partenaires autochtones ont besoin de ressources supplémentaires et fournissent un nouveau mécanisme pour répondre de manière itérative et collaborative aux besoins non satisfaits. Bien que ces nouveaux processus aient jusqu'à présent permis d'accroître le financement dans certains domaines, comme l'avancement des structures et des capacités de gouvernance (voir la constatation 10 pour plus de détails), on s'entend pour dire que des ressources supplémentaires sont nécessaires. Par exemple, l'insuffisance des ressources humaines et financières continue de poser des problèmes de mise en œuvre pour certains gouvernements autochtones. Par conséquent, il se peut que le personnel soit trop peu nombreux et trop sollicité pour participer à toutes les activités de mise en œuvre qu'il souhaiterait, ce qui pousse certains à compter sur le soutien continu de consultants externes. L'embauche a également été signalée comme un défi majeur pour certains gouvernements autochtones en raison de facteurs comme la disponibilité limitée du personnel ou la capacité d'offrir des salaires compétitifs compte tenu des ressources disponibles.

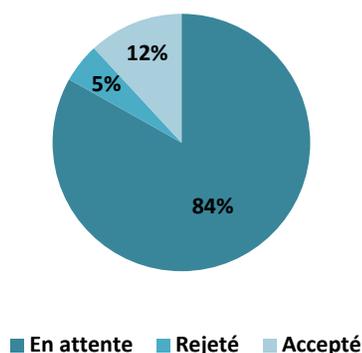
Plusieurs phases du processus d'élaboration de la PFC sont en cours ou à venir, et des plans sont prévus pour façonner l'élaboration des politiques et répondre aux besoins de financement des GAA dans d'autres domaines. Les documents internes du programme indiquent que ces domaines comprennent : la gestion des traités, des terres et des ressources (dans un effort coordonné avec cinq signataires de traités des Territoires du Nord-Ouest et du Québec); la culture, la langue et le patrimoine, l'infrastructure et le logement, ainsi que les ajustements annuels du financement. Les commentaires des informateurs clés indiquent que la poursuite des travaux visant à répondre aux besoins en ressources par l'entremise de la Table M5 et de l'annexe sur l'éducation est également prévue.

Constatation 6. Il est nécessaire d'améliorer la pertinence et la fiabilité des données sur le rendement pour appuyer la prise de décision. Par exemple, certaines données sur le rendement n'étaient pas disponibles, étaient incomplètes ou non vérifiées. Le modèle logique de G et MO et les données sur la mesure du rendement correspondantes ne reflètent pas la nature des résultats concernant les relations intergouvernementales.

Les informateurs clés avaient la perception générale selon laquelle le système de mesure du rendement ne produit pas de données valides et fiables sur le rendement, bien que des mesures aient été prises récemment pour relever les défis, notamment l'élaboration d'un nouveau Profil d'information sur le rendement en 2021. L'examen des données sur le rendement a également révélé que certains paramètres prévus n'étaient pas disponibles ou à jour. Par exemple, les données relatives à l'éducation n'ont pas été fournies dans le cadre du programme et, comme l'indique la figure 3, la plupart des obligations n'avaient pas encore été acceptées et mises à jour

dans l'Environnement de gestion des traités modernes par le ministère fédéral concerné (sur un total de 8 612 obligations).

Figure 3: Situation de toutes les obligations ministérielles dans le cadre de l'Environnement de gestion des traités modernes – octobre 2021



Certaines nouvelles mesures de rendement (p. ex., le nombre de fois où des conseils ont été fournis aux fonctionnaires fédéraux concernant l'évaluation des répercussions des traités modernes) n'avaient pas encore été vérifiées au moment de la rédaction du présent rapport, de sorte que leur utilité n'est pas encore connue.

Les difficultés à mesurer le rendement des activités de G et MO et de leur contribution aux résultats attendus sont reconnues depuis longtemps. Par exemple, la Convention définitive des Inuvialuit du rapport d'octobre 2007 du vérificateur général du Canada indique qu'Affaires Autochtones et du Nord Canada n'avait pas élaboré d'indicateurs de rendement ou d'autres moyens pour « assurer la mesure des progrès accomplis dans la réalisation des principes énoncés dans la Convention ». Des évaluations récentes, dont l'évaluation de l'incidence des ententes sur les revendications territoriales globales de 2009, l'évaluation des incidences des ententes sur l'autonomie gouvernementale de 2016 et l'évaluation de la Directive du Cabinet sur l'approche fédérale pour la mise en œuvre des traités modernes de 2020 ont également fait de l'élaboration concertée de mesures du rendement une priorité, soulignant que des mesures de rendement adéquates devaient encore être élaborées.

D'après les commentaires reçus des informateurs clés, des contraintes semblent être au cœur du défi que représente la mesure du rendement de la DGMO. D'une part, il faut évaluer à la fois le rendement des activités de G et MO et la mise en œuvre globale des traités et ententes par le gouvernement fédéral, ainsi que le respect des obligations dans leur ensemble. D'autre part, il est également nécessaire que les dirigeants de la DGMO et du SMO analysent systématiquement l'exécution et le rendement des activités de G et MO sur lesquels ils ont une influence et un contrôle directs. Cela est difficile à réaliser en pratique en raison de l'interdépendance des activités de G et MO entreprises par la DGMO et des activités connexes entreprises par d'autres directions générales ou secteurs de RCAANC et d'autres ministères pour appuyer la mise en œuvre. La formation sur les traités et ententes en est un bon exemple : la DGMO, le BMTM, les autres ministères et l'École de la fonction publique du Canada entreprennent et contribuent tous à la formation sur les traités et les ententes, et l'action d'une ou de plusieurs parties peut influencer le rendement ou l'efficacité réelle ou perçue de l'autre ou des autres parties. Le partage des responsabilités peut également poser des problèmes d'accès aux données, selon les personnes qui recueillent, stockent et ont accès aux données. Il en va de même pour les résultats attendus, qui peuvent dépendre de multiples intrants et acteurs, y compris les partenaires autochtones.

L'évaluation du rendement des activités de G et MO est encore compliquée par la compréhension incomplète, évolutive et largement non documentée des rôles et responsabilités de mise en œuvre au sein du gouvernement fédéral, y compris au sein de la DGMO (comme il est indiqué dans les constatations 3 et 4). Cela présente un défi pratique pour la mesure du rendement : il est difficile de mesurer le rendement et la contribution de certaines activités aux résultats attendus si ces activités ne sont pas définies de manière claire et cohérente.

Le modèle logique des activités de G et MO (voir l'appendice A : Modèle logique de G et MO) est un outil pratique pour appuyer la planification, la mise en œuvre et l'évaluation du « programme » en fournissant un aperçu visuel des liens entre les intrants, les activités de G et MO et les résultats attendus. Le modèle logique n'est pas destiné à décrire la théorie du changement pour la mise en œuvre pangouvernementale des traités et des ententes. Néanmoins, les documents et les commentaires des informateurs clés indiquent que le modèle logique des activités de G et MO et les données sur le rendement correspondants reflètent le fait que la DGMO ne peut avoir une influence que sur certains des résultats et qu'une approche pangouvernementale est nécessaire pour atteindre tous les résultats. Il s'agit notamment de la formation (comme décrit ci-dessus) et de la prestation de conseils sur l'évaluation des répercussions des traités modernes, qui relève désormais de la responsabilité du BMTM. La DGMO a également une influence partagée ou indirecte sur certains résultats attendus, comme ceux liés à l'avancement des institutions de gouvernance des peuples autochtones et à la détermination de leur développement politique, économique, social et culturel. Ces observations sur les incohérences entre le modèle logique des activités de G et MO et le lieu de contrôle de la DGMO semblent correspondre aux défis soulevés par les informateurs clés.

Pour améliorer la mesure du rendement, les informateurs clés de tous les groupes ont cerné plusieurs mesures qui seraient des indicateurs appropriés et utiles des progrès ou du succès des activités de G et MO, mais qui ne sont pas actuellement mesurées. Les mesures préférées étaient en grande partie axées sur l'efficacité des relations avec la DGMO, RCAANC, les autres ministères et le gouvernement fédéral dans son ensemble, et la satisfaction des partenaires autochtones à l'égard de ces relations, ainsi que sur l'avancement global de la mise en œuvre des obligations. Les autres indicateurs cernés par certains informateurs clés comprenaient les perceptions des partenaires autochtones quant à la suffisance du soutien qu'ils reçoivent du Canada pour entreprendre la mise en œuvre et l'étendue des progrès réalisés par le gouvernement fédéral dans les domaines prioritaires déterminés par les signataires de traités et d'ententes prit individuellement, comme les objectifs ou les priorités annuels partagés lors des réunions du comité de mise en œuvre. Certains fonctionnaires ont ajouté que l'évitement des litiges serait également un indicateur utile pour déterminer si les activités de mise en œuvre réduisent les litiges ou prévoient des mécanismes efficaces pour régler les litiges à l'amiable. Un intérêt continu pour la mesure du bien-être et des progrès socioéconomiques a également été exprimé, ce qui rappelle une recommandation de l'évaluation des incidences des ententes sur l'autonomie gouvernementale de 2016.

Il est à noter qu'il y avait une forte concordance entre les facteurs considérés comme étant les moteurs de la satisfaction globale des partenaires autochtones à l'égard des activités de G et MO et les catalyseurs de l'amélioration des relations entre les partenaires autochtones et RCAANC, les autres ministères et le gouvernement fédéral dans son ensemble. Cela démontre que l'efficacité perçue des activités de G et MO est étroitement liée aux expériences des partenaires autochtones et aux résultats observés des activités entreprises par la DGMO, les autres ministères et le gouvernement fédéral dans son ensemble.

Dans l'ensemble, les preuves indiquent qu'il faut affiner le système de mesure du rendement des performances de G et MO afin qu'il soit propre aux activités entreprises par la DGMO et adapté pour fournir la capacité nécessaire pour produire des données valides et fiables permettant d'éclairer les décisions. Bien que cela dépasse le cadre de la présente évaluation, les données probantes indiquent également la nécessité d'une mesure plus large du rendement qui tient compte de la souveraineté des données et de la responsabilité des traités modernes et de l'autonomie gouvernementale envers les citoyens en ce qui concerne la mise en œuvre pangouvernementale, que les mesures de la DGMO pourraient également appuyer.

3.3 Efficacité

Constatation 7. Les activités de G et MO, notamment les comités de mise en œuvre, le processus d'élaboration de la PFC et le Groupe de travail sur la COVID-19, ont contribué à l'amélioration des relations en offrant aux partenaires autochtones et aux fonctionnaires la possibilité d'établir et de maintenir des relations de travail positives, d'engager une conversation bilatérale, d'aborder les problèmes et les préoccupations, de travailler en collaboration et d'instaurer la confiance.

Les informateurs clés ont généralement indiqué que les activités de G et MO ont contribué à améliorer les relations entre les partenaires autochtones et la DGMO, ainsi qu'entre les partenaires autochtones et certains autres ministères. Cependant, il y a eu des exceptions ainsi que des différences dans l'étendue de l'établissement de relations selon le contexte et les expériences des partenaires autochtones. Les activités de G et MO qui ont contribué à l'établissement de relations sont abordées ci-dessous, tandis que les défis et les problèmes qui ont entravé ou limité la satisfaction et l'établissement de relations sont présentés séparément dans la constatation 11.

L'existence de structures et de processus comme les comités de mise en œuvre, le processus d'élaboration de la PFC et le Groupe de travail sur la COVID-19 a favorisé des discussions bilatérales continues et coordonnées entre le Canada et les partenaires autochtones, en particulier sur les questions financières. En réunissant régulièrement les parties autour de buts et d'objectifs communs, ces structures et processus ont permis aux fonctionnaires et aux partenaires autochtones de collaborer, de régler les problèmes et les points de friction, de renforcer les relations de travail et d'instaurer la confiance. Le rapport annuel 2014-2015 sur l'entente définitive des Premières Nations Maa-Nulthes donne un exemple de cette fonction, en indiquant que son comité tripartite de mise en œuvre a été créé dans le but de travailler en collaboration pour résoudre les problèmes de mise en œuvre et tout défi potentiel lié à la relation de gouvernement à gouvernement.

De plus, les données du Ministère indiquent que trois des quatre problèmes de mise en œuvre soulevés par les partenaires autochtones (75 %) ont été résolus avant d'atteindre le niveau d'un différend officiel. Parmi les problèmes et les différends actifs (n=17), une minorité (n=6) a atteint le niveau d'un différend officiel. Ces données suggèrent que les structures et les processus de G et MO peuvent aider et aident effectivement les partenaires autochtones et les ministères fédéraux à discuter des problèmes et des préoccupations et à y donner suite, bien qu'il faille parfois recourir à un règlement plus officiel des différends (voir la constatation 11 pour en savoir plus).

Les points forts suivants, tirés du processus d'élaboration de la PFC et des études de cas du Groupe de travail sur la COVID-19, illustrent davantage la manière dont chaque activité a contribué à améliorer les relations. Il est important de noter, cependant, que les points de vue et les expériences des partenaires autochtones variaient, de sorte que les points saillants doivent être interprétés parallèlement aux autres constatations de l'évaluation et aux conclusions générales.

Points saillants de l'étude de cas sur le processus d'élaboration de la PFC

Les données sur le rendement montrent que les GAA représentant 20 traités et ententes (soit 69 % des GAA) ont participé au processus d'élaboration de la PFC. Il y a eu de nombreux cas de mobilisation tout au long du processus, qui comprenait environ 100 réunions techniques du groupe de travail entre juillet 2015 et mars 2018. Après l'élaboration conjointe, tous les GAA se sont engagés dans des négociations parallèles dans le cadre du nouveau processus d'élaboration de la PFC pour renouveler leur entente de financement budgétaire et leur entente de transfert financier, en soulignant comment le processus a offert des possibilités de discussion et de négociation avec le Canada. Le succès est en outre indiqué par la création de la Table M5 et de l'annexe sur l'éducation, après que les partenaires autochtones non visés par une EAG ont exprimé leur intérêt pour une approche semblable.

La nouvelle approche davantage axée sur la collaboration dans le cadre de l'élaboration de la politique financière est directement liée, tant par la documentation interne du programme que par les informateurs clés, à la facilitation du dialogue et de la collaboration ainsi qu'au renforcement de la transparence, de la confiance et du respect, ce qui contribue à l'amélioration des relations entre la Couronne et les Inuits et de nation à nation, ainsi qu'à la réconciliation.

« Je pense que [le processus d'élaboration de la PFC] a été le meilleur pour établir des relations humaines entre nous (avec) le Canada. Il s'agissait d'une réunion mensuelle en personne avec un objectif et une vision communes. C'est vraiment bon pour les relations. » - Informateur clé

En particulier, le fait de travailler en collaboration pour redéfinir la relation financière entre le Canada et les partenaires autochtones afin de fournir un financement suffisant pour l'autonomie gouvernementale et de remédier aux inégalités sous-jacentes était une indication selon laquelle le Canada était prêt à travailler avec les partenaires autochtones d'une manière nouvelle et plus collaborative. Comme l'a souligné un informateur clé, cela a été d'une « grande aide » pour l'établissement de relations, car cela a « démontré la volonté du Canada de vraiment élaborer quelque chose en collaboration ». Le réexamen des niveaux et des approches de financement dans le cadre du processus d'élaboration de la PFC fait également suite aux commentaires formulés par les partenaires autochtones lors des réunions du groupe de travail sur la PFC, selon lesquels le fait de disposer de plus de ressources et de capacités contribuerait à améliorer les relations avec le Canada.

Points saillants de l'étude de cas du Groupe de travail sur la COVID-19

Dans le cadre des réunions hebdomadaires du groupe de travail sur la COVID-19, les partenaires autochtones ont engagé des discussions avec les fonctionnaires au sujet des expériences et des problèmes découlant de la COVID-19, notamment en ce qui concerne les nouveaux programmes fédéraux et les possibilités de financement pour répondre à la COVID-19. Les commentaires des informateurs clés et la documentation des groupes de travail démontrent que les réunions ont contribué à définir et à établir des relations entre la Couronne

et les Inuits, de nation à nation et de gouvernement à gouvernement, en offrant aux partenaires autochtones un moyen de collaborer avec le Canada dans le cadre d'une relation de gouvernement à gouvernement. Par exemple, RCAANC a coordonné la participation d'autres ministères aux réunions des groupes de travail, au besoin, notamment pour répondre aux questions et aux préoccupations soulevées par les partenaires autochtones et pour informer ces derniers des possibilités de financement et des décisions à venir.

« J'ai vraiment aimé [le groupe de travail sur la COVID-19] parce que c'était un endroit facile où l'on pouvait faire part de n'importe quelle préoccupation pour en discuter avec notre caucus d'autres Premières Nations, mais aussi avoir une ligne directe avec RCAANC, et ils ont été assez bons pour faire venir les personnes qui devaient être présentes. » - Informateur clé

La collaboration et l'élaboration conjointe ont également eu lieu au sein du groupe de travail. Par exemple, RCAANC a demandé que Services aux Autochtones Canada, qui a initialement reçu le financement lié à la COVID-19 pour les signataires de traités et d'ententes permette à RCAANC de déterminer l'affectation des fonds en partenariat avec les partenaires autochtones dans le cadre du groupe de travail sur la COVID-19. Il n'a fallu que 12 heures aux partenaires autochtones pour déterminer entre eux comment répartir le financement. Cette approche répondait aux préoccupations soulevées par les partenaires autochtones au sujet des méthodes de financement (p. ex., le versement de fonds par l'entremise des gouvernements provinciaux ou territoriaux, l'utilisation de l'appartenance à un statut comme base de calcul de la taille de la population et le fait de ne pas tenir compte des contextes uniques des traités et des ententes individuelles au moment d'attribuer le financement) ainsi que de la demande des partenaires de défendre leurs intérêts au sein du système fédéral, deux questions qui ont également été soulevées par le Groupe de travail sur la COVID-19.

En réfléchissant à la collaboration qui a eu lieu au sein du Groupe de travail sur la COVID-19, plusieurs informateurs clés ont exprimé un sentiment positif et le désir de voir cette approche se poursuivre. Par exemple, les informateurs clés ont indiqué que le Groupe de travail sur la COVID-19 était « un exemple de relation de collaboration vraiment solide », qu'il « a contribué à améliorer la confiance et les relations », et qu'il « créait cette relation pour savoir à qui s'adresser quand on a besoin d'informations, une occasion d'établir des relations ».

Enfin, les informateurs clés de tous les groupes ont souligné que les activités de G et MO comme celles mentionnées ci-dessus ont facilité l'apprentissage important des réalités sur le terrain des partenaires autochtones (p. ex., les coûts réels de mise en œuvre et les approches appropriées pour travailler avec les partenaires autochtones). Cela a contribué à élaborer des approches plus respectueuses, qui ont également contribué à renforcer les relations.

Constatation 8. Les partenaires autochtones ont exprimé leur satisfaction à l'égard des activités de G et MO qui, selon eux, donnent lieu à une réponse pangouvernementale à leurs besoins et à leurs priorités. Il s'agit notamment de la réactivité en ce qui a trait aux activités de mise en œuvre et aux obligations en particulier, ainsi qu'à l'esprit et à l'intention plus larges des traités et des ententes et aux nouveaux enjeux comme la COVID-19.

Les informateurs clés de tous les groupes ont indiqué que RCAANC avait pour rôle de soutenir les partenaires autochtones et de répondre à leurs besoins en matière de mise en œuvre en tant que « détenteur » de la relation entre le Canada et les signataires autochtones, dont la

« principale devise » est la capacité de favoriser, de maintenir et d'entretenir les relations. La DGMO remplit ce rôle en établissant et en maintenant des relations avec les partenaires autochtones, en servant de point de contact clair pour la coordination de la mise en œuvre, en facilitant les liens et la mobilisation, et en servant d'« interprète » (ou d'agent de liaison) entre le gouvernement fédéral et les partenaires autochtones. Il s'agit notamment de tenir compte de l'approche de mobilisation privilégiée par les différents partenaires – qu'elle soit trilatérale ou bilatérale, individuelle ou collective, une combinaison de celles-ci ou une autre approche.

Le fait de soutenir une réponse rapide aux priorités des partenaires autochtones et aux nouveaux problèmes de mise en œuvre au cas par cas a été jugé avantageux pour la relation du Canada avec les partenaires autochtones et favorables à la mise en œuvre. Cela était particulièrement vrai lorsque la DGMO a répondu aux priorités des partenaires et aux problèmes de mise en œuvre d'une manière conforme à l'esprit et à l'intention des traités et des ententes, même lorsque l'obligation de le faire n'était pas explicitement énoncée dans les plans (p. ex., les plans de mise en œuvre) et les ententes. Cela s'harmonise avec l'Énoncé de principes relatif à l'approche fédérale pour la mise en œuvre des traités modernes qui affirme que « la mise en œuvre des traités modernes appuie un ensemble d'objectifs généraux ».

Voici quelques exemples de façons courantes par lesquelles la DGMO a contribué à répondre aux priorités des partenaires autochtones et aux nouveaux enjeux de mise en œuvre : coordonner la réponse du gouvernement fédéral pour s'assurer que les obligations communes sont respectées une fois déclenchée; soutenir la réponse des partenaires autochtones à la pandémie de COVID-19; et faciliter la collaboration entre les partenaires autochtones et les autres ministères dans le contexte des grands projets et des évaluations d'impact. La sensibilisation proactive de la DGMO aux nouveaux enjeux susceptibles d'avoir des répercussions sur les partenaires autochtones a également été jugée bénéfique – par exemple, si la DGMO informe les partenaires autochtones des développements à venir (p. ex., les nouveaux programmes ou le financement d'autres ministères).

La participation de la DGMO aux évaluations d'impact a été étudiée plus en détail dans l'étude de cas sur le soutien ponctuel à la mise en œuvre. Les points saillants sont résumés ci-dessous.

Points saillants de l'étude de cas sur le soutien ponctuel à la mise en œuvre

Les évaluations d'impact menées par l'Agence d'évaluation d'impact du Canada constituent un bon exemple d'activités appuyées par la DGMO, que les autres ministères considèrent comme le « gardien de l'entente définitif ». RCAANC est l'une des autorités fédérales ayant des obligations en vertu de la *Loi sur l'évaluation d'impact* en ce qui concerne les évaluations d'impact, les projets sur les terres fédérales et les évaluations régionales et stratégiques. Tel qu'il est décrit dans la documentation du programme et au cours d'une séance d'orientation du comité d'examen, le rôle de RCAANC consiste notamment à fournir « des conseils et des connaissances d'experts pour appuyer et éclairer l'analyse » et à « participer aux activités de mobilisation des Autochtones et du public, sur demande ». Il s'agit notamment de « tribunes interministérielles pour la mise en œuvre de traités modernes », où la DGMO participe en tant que « détenteur » de la relation entre la Couronne et les signataires autochtones.

Ces dernières années, le processus des traités en Colombie-Britannique a appuyé et facilité plusieurs consultations entre 12 autres ministères et les signataires autochtones. En 2021, par exemple, la direction a soutenu d'autres ministères dans le cadre de cinq grands projets touchant deux nations signataires de traités. La participation de la DGMO aux évaluations d'impact a consisté à mener des activités d'information et de sensibilisation à l'échelle du

gouvernement, ainsi qu'à assister à des réunions pour défendre et soutenir une approche fédérale coordonnée en matière de mobilisation des partenaires autochtones. Par exemple, un fonctionnaire a raconté comment les représentants de la DGMO ont fait « une présentation très détaillée à l'Administration portuaire Vancouver-Fraser dans le contexte de son projet proposé, afin qu'elle comprenne ses obligations en tant qu'agence de la Couronne ».

Les informateurs clés de tous les groupes qui connaissaient ce type de soutien ponctuel fourni par la DGMO ont déclaré qu'il était bénéfique. Ils considèrent en particulier que la DGMO a un rôle à jouer en matière de sensibilisation et de soutien des autres ministères, afin de faciliter des interactions et des relations efficaces et d'améliorer la compréhension de l'esprit et de l'intention de chaque traité et entente. Ce soutien est nécessaire parce que « l'uniformisation ne convient pas à tous » et que plusieurs autres ministères continuent d'interpréter de manière restrictive les obligations qui leur incombent en vertu des traités et des ententes.

Lorsqu'elle était présente, la réactivité a été perçue comme un facteur clé de la satisfaction générale des partenaires autochtones à l'égard des activités de G et MO et de la DGMO. Cependant, la fréquence et le degré de réactivité de la part de la DGMO et des autres ministères varient selon les partenaires autochtones et, par conséquent, leur satisfaction à l'égard de la mise en œuvre. La constatation 11 fournit plus de détails sur les enjeux et les défis qui ont limité la satisfaction à l'égard des activités de G et MO.

En plus de contribuer positivement aux relations, la réactivité du Canada a également appuyé indirectement les partenaires autochtones dans la gestion et le contrôle des programmes/services et dans l'autonomie gouvernementale, dans la mesure où elle a fourni aux partenaires autochtones les informations et les ressources nécessaires pour le faire. La contribution des activités de G et MO aux résultats attendus à plus long terme sont examinées plus en détail dans la constatation 10.

Constatation 9. Les activités de G et MO, comme l'animation ou le soutien de séances de formation, la sensibilisation auprès des autres ministères et la création d'occasions pour ces derniers de collaborer avec les partenaires autochtones, ont contribué à améliorer la sensibilisation des fonctionnaires fédéraux aux traités et aux ententes et leur capacité de s'acquitter de leurs obligations. D'autres efforts sont nécessaires pour sensibiliser l'ensemble de l'administration fédérale et faire en sorte que les fonctionnaires soient parfaitement outillés pour comprendre les obligations et les enjeux propres à chaque ministère et à l'ensemble de l'administration fédérale et y répondre.

Les activités de coordination et de soutien entreprises par la DGMO ont contribué à améliorer la connaissance et la compréhension des traités et des ententes par les fonctionnaires fédéraux, favorisant ainsi le respect des obligations. Les contributions de la DGMO comprenaient l'établissement et le maintien de relations de travail avec les fonctionnaires d'autres ministères – qui pourraient être mises à profit lorsque des renseignements ou du soutien sur des questions de mise en œuvre sont nécessaires – ainsi que le soutien à la collaboration directe entre les autres ministères et les partenaires autochtones. Il s'agissait notamment de soutenir la collaboration bilatérale et de faire participer les autres ministères aux réunions du Comité de mise en œuvre et aux processus de collaboration (p. ex., les réunions du Groupe de travail sur la COVID-19) dirigés ou facilités par la DGMO. Bien que cela n'entre pas dans le cadre de l'évaluation, il ressort des commentaires des informateurs clés que ces activités ont contribué à améliorer la compréhension et la sensibilisation des gouvernements provinciaux et territoriaux aux traités et aux ententes.

Des exemples tirés d'études de cas sur le processus d'élaboration de la PFC et le soutien ponctuel à la mise en œuvre sont présentés ci-dessous, chacun s'appuyant sur les points saillants examinés précédemment.

Points saillants de l'étude de cas sur le processus d'élaboration de la PFC

Il a été démontré que le processus d'élaboration de la PFC a aidé les fonctionnaires fédéraux à améliorer leur connaissance des traités et des ententes en offrant un lieu de discussion continu et coordonné.

« Le processus [d'élaboration de la PFC] a fait une énorme différence, car il n'était plus nécessaire de former chaque nouveau groupe successif de négociateurs sur les bases et les différences concernant des secteurs particuliers. » – Informateur clé

Points saillants de l'étude de cas sur le soutien ponctuel à la mise en œuvre

Les informateurs clés de tous les groupes ont estimé que le fait que la DGMO fournisse des informations aux autres ministères en réponse à de nouveaux enjeux (comme les évaluations d'impact) favorisait la mise en œuvre en aidant les autres ministères à mieux connaître et comprendre leurs obligations.

On reconnaît généralement que les activités entreprises par d'autres groupes ont également contribué à améliorer la sensibilisation. En particulier, les informateurs clés de tous les groupes ont souligné que l'établissement et la promulgation de la Directive du Cabinet et de la mise en place du comité de surveillance des sous-ministres ont incité les ministères à mieux comprendre et à mieux connaître les traités et les ententes, tout comme la participation précoce et continue des autres ministères aux négociations des traités et des ententes (sous la direction du Secteur des TGA) et la formation propre aux ministères sur les traités et les ententes. Les formations propres aux ministères ont été menées par les autres ministères et soutenues par la DGMO.

Comme le montrent la figure 4 et la figure 5, 76 séances de formation pour les fonctionnaires fédéraux ont été organisées au cours de la période d'évaluation (2016-2021) avec un total collectif de 1 356 participants. La formation sur l'évaluation des répercussions des traités modernes (ERTM) et la formation « Autre » (semblable à la formation sur l'évaluation des répercussions des traités modernes, mais moins axée sur les évaluations des répercussions des traités modernes) ont été offertes par le BMTM (faisant partie de la DGMO avant janvier 2019)¹⁶. Pendant ce temps, la formation sur la mise en œuvre des traités modernes (MTM) et des EAG a été offerte par l'École de la fonction publique du Canada en partenariat avec le BMTM.

¹⁶ Une hausse de la formation a été observée au cours de la période qui a suivi le passage du BMTM à la direction générale des politiques, planification et coordination, bien que la cause n'a pas été établie.

Figure 4 : Nombre de fonctionnaires fédéraux ayant reçu une formation par exercice financier

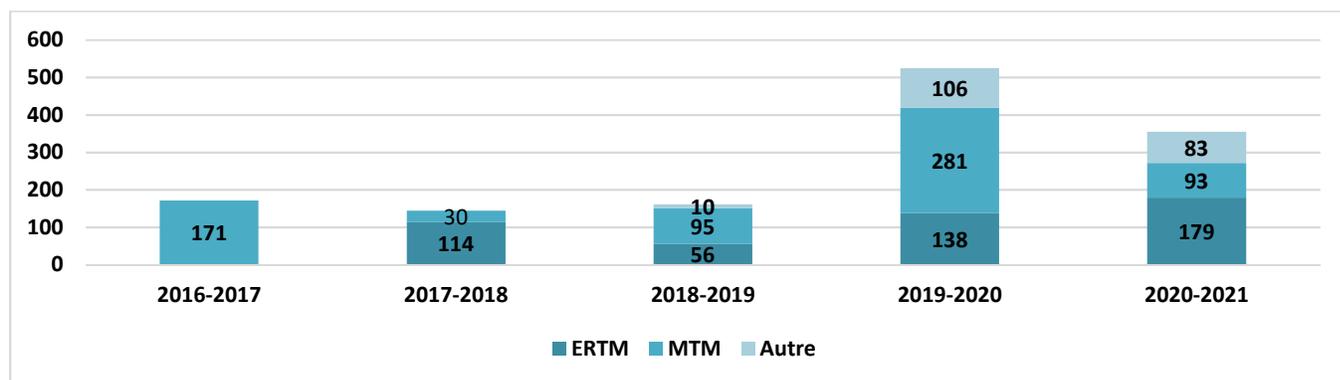
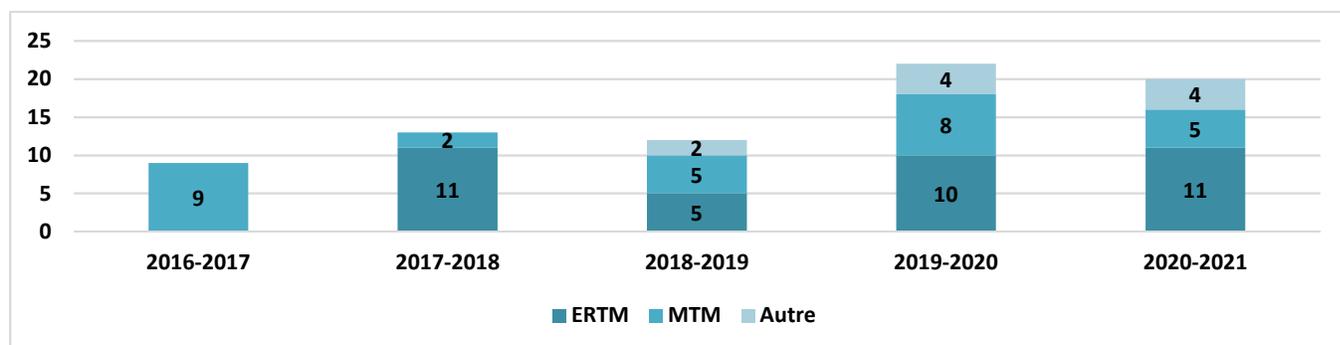


Figure 5 : Nombre de séances de formation par exercice financier



Les fonctionnaires ont indiqué que la formation avait été utile ou très utile dans l'ensemble, qu'elle avait permis d'obtenir de bonnes informations de base sur les traités et les ententes et qu'elle avait contribué à réaliser certains progrès. Cependant, l'étendue de la contribution précise de la DGMO n'était pas claire.

Néanmoins, les informateurs clés ont reconnu qu'une sensibilisation continue est nécessaire pour s'assurer que les fonctionnaires fédéraux acquièrent une compréhension suffisante des obligations propres aux ministères et de la façon dont ils peuvent soutenir une approche pangouvernementale coordonnée à l'avenir. On a également cerné la nécessité d'une sensibilisation et d'une défense des intérêts plus généraux et plus précis, et les informateurs clés ont fait remarquer que la compréhension de la différence entre l'autonomie gouvernementale et la *Loi sur les Indiens* reste limitée, que les obligations sont interprétées de façon étroite et que la tendance est à la pensée « universelle ». Les commentaires rappellent les constatations de la récente évaluation de la Directive du Cabinet sur l'approche fédérale pour la mise en œuvre des traités modernes.

Les réponses des informateurs clés ont également souligné que certains autres ministères ont une meilleure connaissance des traités et des ententes et une plus grande capacité d'offrir de la formation interne et de mettre en œuvre les obligations que d'autres, ce qui peut moduler les besoins de soutien de certains autres ministères. Les différences ont été attribuées à des facteurs comme le nombre et l'étendue des obligations ministérielles, la familiarité préexistante des fonctionnaires avec les traités et les ententes, ainsi que les lois, les politiques et les documents ministériels.

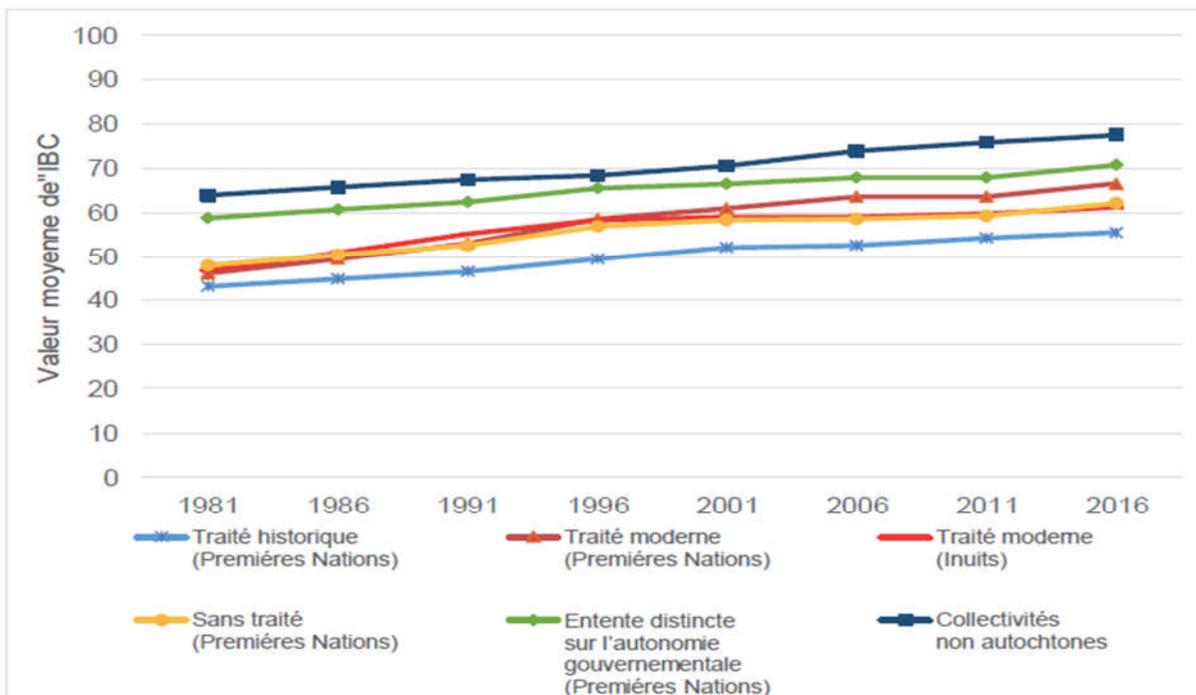
En général, les orientations et les activités de sensibilisation supplémentaires de la part de la DGMO ont été favorablement accueillies, tout comme des liens accrus entre la DGMO et les autres ministères pour appuyer le développement d'une expertise en matière de mise en œuvre dans les portefeuilles clés (p. ex., les pêches, les évaluations environnementales) et des structures pour rationaliser la communication et la coordination (p. ex., des points de contact plus clairs). Les informateurs clés de tous les groupes ont également relevé des occasions pour la DGMO de soutenir davantage la formation propre aux ministères et de fournir plus systématiquement une expertise en matière de mise en œuvre aux autres ministères afin de renforcer leur capacité d'interpréter et de contextualiser les obligations propres aux ministères et d'aborder les questions de mise en œuvre d'une manière qui reflète l'approche intergouvernementale prévue.

Constatation 10. Les activités de G et MO et la DGMO contribuent indirectement au soutien des gouvernements autochtones dans la mesure où elles appuient la mise en œuvre complète et honorable des traités et des ententes, répondent aux besoins et aux priorités des partenaires autochtones en matière de mise en œuvre, et fournissent aux partenaires autochtones les ressources nécessaires à la mise en œuvre de leurs obligations, à leur autonomie gouvernementale et à la lutte contre les inégalités sous-jacentes.

Les informateurs clés de tous les groupes ont mentionné des différences notables entre les gouvernements/groupes autochtones ayant conclu un traité ou une entente et ceux qui ne l'ont pas fait. L'existence d'un traité ou d'une entente a été bénéfique pour les signataires autochtones, car cela permet d'avoir des ressources et des compétences accrues pour appuyer l'autodétermination et la capacité de donner la priorité aux besoins et au bien-être de la collectivité. Il s'agit notamment d'aborder les questions et les priorités liées au sous-investissement et à la négligence antérieurs de la part du Canada – par exemple, le développement des infrastructures, l'éducation et les services sociaux, entre autres.

Les différences entre les gouvernements/groupes autochtones ayant conclu ou non un traité ou une entente se reflètent dans les données de l'indice de bien-être des collectivités, qui mesure l'état de l'éducation, l'activité de la main-d'œuvre, le revenu et le logement dans une collectivité pour évaluer le bien-être socioéconomique. Les données les plus récentes sont fondées sur le recensement de 2016 et les données de l'enquête nationale auprès des ménages de 2011. Les résultats d'une analyse menée par RCAANC sont présentés à la figure 6.

Figure 6 : Moyenne des résultats de l'indice de bien-être des collectivités dans les collectivités inuites, les Premières Nations et les autres collectivités non autochtones, 1981-2016



Sources : Statistique Canada, Recensement de la population de 1981 à 2006 et de 2016; Enquête nationale auprès des ménages de 2011; tableaux de Services aux Autochtones Canada

Le Rapport annuel provisoire sur la mise en œuvre des traités modernes et des ententes sur l'autonomie gouvernementale a conclu que le bien-être s'est amélioré dans les collectivités des Premières Nations et des Inuits ayant ou non conclu des traités ou des ententes au cours de la période de 1981 à 2016. Les constatations donnent également à penser (sans être concluantes) que les traités modernes sont associés à une amélioration des résultats socioéconomiques et du bien-être par rapport aux autres ententes. Par exemple, la figure 6 montre que les Premières Nations autonomes avaient le score le plus élevé en matière d'indice de bien-être des collectivités et le plus faible « écart » par rapport aux Canadiens non autochtones en 2016, suivies des Premières Nations ayant conclu un traité moderne. Ces données concordent avec les conclusions de plusieurs études qui ont montré que l'autodétermination et la participation sont des éléments clés pour la conclusion de traités et l'amélioration du bien-être des peuples autochtones.

Les informateurs clés de tous les groupes ont décrit comment les activités de G et MO ont indirectement contribué à soutenir les gouvernements/groupes autochtones dans la gestion et le contrôle des programmes et des services dans la mesure où elles ont facilité la mise en œuvre complète et honorable des traités et des ententes, permis aux partenaires autochtones d'avoir les ressources nécessaires à la mise en œuvre et répondu aux besoins et priorités des partenaires. Bien qu'il y ait eu des limites dans l'étendue de chacun des éléments ci-dessus (discuté plus en détail dans la constatation 11), les informateurs clés ont indiqué que les activités de G et MO suivantes ont généralement contribué de manière positive au soutien des partenaires autochtones :

- **Ressources** : Les activités de G et MO ont eu une incidence sur les niveaux de financement des gouvernements/groupes autochtones de plusieurs façons. Par exemple,

un financement destiné à combler les « écarts » a été fourni par l'entremise du processus d'élaboration de la PFC et de ses ramifications, un moratoire sur la prise en compte des revenus propres dans le calcul des transferts financiers a été instauré en réponse aux préoccupations soulevées dans le cadre du processus d'élaboration de la PFC, et certains GAA ont reçu un financement accru par l'entremise d'ententes de financement budgétaire ou d'ententes de transfert financier renouvelées qui ont été négociées dans le cadre du nouveau processus d'élaboration de la PFC. Bien que les expériences des partenaires autochtones varient, les informateurs clés ont indiqué que, dans l'ensemble, les activités de G et MO ont contribué à améliorer les ressources, ce qui a permis aux gouvernements/groupes autochtones de s'organiser et de réussir leur autonomie gouvernementale (p. ex., élaborer des lois, embaucher des employés, entreprendre des initiatives de recherche ou de données).

- **Autorisations :** Le fait d'administrer le financement des gouvernements/groupes autochtones principalement par l'entremise de subventions (au lieu d'ententes de contribution) a réduit le contrôle fédéral et a donné aux partenaires autochtones une plus grande marge de manœuvre pour gérer et contrôler les programmes et les services avec moins de surveillance et d'intervention, bien qu'il y ait quelques exceptions (voir la constatation 11 pour en savoir plus). La DGMO a encouragé et appuyé les autres ministères à faire évoluer leurs pratiques et leurs processus de manière à ce que le financement (p. ex., pour l'amélioration des programmes) puisse être transféré à RCAANC et ensuite fourni aux gouvernements/groupes autochtones au moyen de subventions consolidées.
- **Soutien de la DGMO :** Dans certains cas, la DGMO a fourni des informations et de l'accompagnement quant au système pour répondre aux besoins et aux priorités des partenaires autochtones, comme demandé.

Un exemple tiré de l'étude de cas du Groupe de travail sur la COVID-19 est présenté ci-dessous.

Points saillants de l'étude de cas du Groupe de travail sur la COVID-19

Les commentaires des informateurs clés et la documentation interne sur le Groupe de travail sur la COVID-19 ont révélé que les partenaires autochtones avaient besoin d'avoir accès à des informations opportunes dans un large éventail de secteurs pour gérer et offrir les programmes et services nécessaires au bien-être de leur population pendant la pandémie. Les informateurs clés ont indiqué qu'en général, le groupe de travail était utile en servant de canal clair et cohérent par lequel ils pouvaient communiquer leurs besoins d'information au Canada et recevoir une réponse coordonnée des autres ministères concernés.

Un outil de suivi des enjeux du groupe de travail a illustré la vaste gamme de sujets abordés, notamment :

- Fonds de soutien aux collectivités autochtones;
- Vaccinations (p. ex., distribution, exécution, priorité);
- Financement pour la santé mentale;
- Initiative pour la création rapide de logements de la Société canadienne d'hypothèques et de logement;
- Retour sécuritaire à l'école;
- Points de contrôle de sécurité et sécurité du périmètre;
- Transport des aînés;
- Stimulation et stabilisation de l'économie; et
- Internet et service à large bande.

À la suite des discussions et de la collaboration dans le cadre du Groupe de travail sur la COVID-19, les partenaires autochtones ont reçu des informations et ont été en mesure de répartir entre eux les fonds d'intervention fédéraux. Cela a permis d'appuyer de vastes réponses communautaires à la pandémie dans plusieurs domaines, y compris ceux mentionnés ci-dessus.

Constatation 11. La satisfaction des partenaires autochtones à l'égard de la mise en œuvre et de leur relation avec le Canada a été mise à mal ou limitée en raison de plusieurs facteurs, notamment les contraintes en matière de ressources, le manque de coordination et de réactivité à l'échelle du gouvernement, les retards de mise en œuvre, les interprétations étroites/restrictives des traités et des ententes, le roulement du personnel et la perte de mémoire institutionnelle, ainsi que les limites de l'étendue du partenariat offert par le Canada.

Les expériences et les perceptions des partenaires autochtones concernant la mise en œuvre varient considérablement. Les informateurs clés ont mentionné à plusieurs reprises les éléments suivants comme étant des défis ou des irritants qui ont entravé ou limité les progrès dans l'établissement de relations et ont nui à la satisfaction générale des partenaires autochtones à l'égard de la mise en œuvre :

- On a l'impression qu'il n'y a pas suffisamment de soutien et de leadership au sein du gouvernement fédéral pour veiller à ce que les autres ministères comprennent leurs obligations et y donnent suite, et que le Canada adopte une approche coordonnée et pangouvernementale de la mise en œuvre. Un sentiment semblable a été partagé dans l'évaluation de la Directive du Cabinet sur l'approche fédérale pour la mise en œuvre des traités modernes et une proposition publiée par la Coalition pour les ententes sur les revendications territoriales.
- Les partenaires autochtones se sont heurtés au problème de l'accès direct limité à certains autres ministères, y compris les organismes centraux, et au problème de collaboration limitée de leur part pour discuter et répondre des priorités et des enjeux liés à la mise en œuvre.
- Les partenaires autochtones ont connu des retards de mise en œuvre (particulièrement en ce qui concerne le financement) et la lenteur ou le manque de réponse de RCAANC, de la DGMO et d'autres ministères aux questions ou préoccupations soulevées par les partenaires, y compris celles qui ont été jugées comme des points à améliorer lors d'évaluations et de consultations antérieures.
- La compréhension et la connaissances limitées des traités et des ententes ainsi que le maintien limité des connaissances institutionnelles sur la mise en œuvre dans l'ensemble du gouvernement fédéral ont fait en sorte que les partenaires autochtones doivent continuellement sensibiliser et former les fonctionnaires.
- Le taux de roulement élevé et la participation variable des représentants des ministères aux réunions (dont certains ne sont pas connus des partenaires autochtones) ont réduit le sentiment d'aise et la confiance, paralysé les progrès et nécessité un investissement continu en temps et efforts de la part des partenaires pour rétablir les relations et former les nouveaux employés.
- Dans certaines situations, les partenaires autochtones ont fait face à des fonctionnaires qui ont adopté des actions ou des approches irrespectueuses qui ne reflétaient ni le

partenariat ni les relations intergouvernementales prévues. Par exemple, un fonctionnaire a parlé d'une clause « plus jamais ça » dans un traité ou une entente et des partenaires autochtones se sont vus imposer des délais trop courts pour leur participation aux activités de G et MO, de sorte qu'ils n'ont pas eu l'occasion de véritablement examiner les questions abordées et formuler des commentaires à cet égard.

Bon nombre des défis susmentionnés ont été ouvertement reconnus par les fonctionnaires et peuvent être pris en compte dans les données sur le rendement. Par exemple, en octobre 2021, des partenaires autochtones ont exprimé 21 désaccords, dont un tiers (33 %) avait atteint le niveau de différend officiel. Sur sept différends officiels, six sont restés actifs (86 %). Ces chiffres montrent que certains problèmes de mise en œuvre n'ont pas été facilement résolus par des discussions animées par la DGMO, ce qui a laissé aux partenaires autochtones peu d'options autres que le système juridique pour obtenir des précisions et des mesures rapides. Le recours à un mécanisme officiel de règlement des différends illustre comment les partenaires autochtones peuvent avoir de la difficulté à obtenir l'adhésion des autres ministères, par exemple lorsque ces derniers interprètent les traités et les ententes de manière étroite ou retardent la mise en œuvre complète de leurs obligations.

En réponse aux problèmes et aux défis auxquels les partenaires autochtones font face, les informateurs clés ont exprimé le souhait que RCAANC et la DGMO soient plus proactifs, qu'ils améliorent la coordination et la sensibilisation quant aux traités et aux ententes à l'échelle du gouvernement fédéral, et qu'ils fassent preuve d'un plus grand leadership et défendent mieux les mesures visant à apporter des changements structurels et à assurer des ressources nécessaires pour permettre et assurer une mise en œuvre complète, honorable et en temps opportun.

4. Efficience et économie

Cette section présente les constatations concernant l'efficience et l'économie, en tenant compte des constatations et des éléments probants présentés à la section 3.

Constatation 12. En raison de la création relativement récente du SMO et de l'affectation initiale de ressources pour mettre en place le nouveau secteur, les structures et les processus visant à aider la DGMO à communiquer et à assurer la coordination de façon efficace au sein de RCAANC et avec les partenaires autochtones et les autres ministères n'ont pas encore été pleinement établis. Étant donné que les nouvelles pratiques (comme le processus d'élaboration de la PFC) exigent beaucoup de temps et de ressources, les processus permettant d'évaluer quand et comment ces pratiques peuvent être utilisées pour soutenir au mieux la mise en œuvre tout en respectant les coûts de renonciation qu'elles peuvent présenter n'ont pas encore été entièrement déterminés.

Les informateurs clés ont décrit comment il y a eu peu de documentation sur les rôles, les responsabilités et les processus et peu d'analyse des activités de G et MO pour évaluer l'efficacité et éclairer les améliorations de la mise en œuvre, même s'il existe des « hypothèses de travail » qui guident la DGMO.

Plusieurs possibilités d'améliorer l'efficacité ont été cernées. Par exemple, les informateurs clés ont laissé entendre que la DGMO pourrait mieux utiliser et coordonner le BMTM afin d'échanger des informations sur le moment, la manière et le contenu de la collaboration de chaque direction générale (c'est-à-dire la DGMO et la Direction générale des politiques, planification et coordination) avec les partenaires autochtones. La clarification des rôles et des responsabilités avec le Secteur des TGA pour les négociations avec les signataires autochtones qui ont déjà conclu un traité ou une entente a également été considérée comme un élément qui permettrait de s'y retrouver plus facilement dans le paysage complexe (et en évolution) de la mise en œuvre.

De plus, la DGMO est tenue de s'y retrouver dans un large éventail d'enjeux, de portefeuilles et de ministères au cas par cas, généralement sans coordination générale au sein de la Direction générale ou sans avoir accès à une expertise en mise en œuvre propre à un enjeu. Non seulement cela peut nécessiter beaucoup de ressources, mais ce n'est pas propice à une réponse rapide ni à l'élaboration de pratiques exemplaires et d'idées pour améliorer la rapidité et l'efficacité de la réponse aux partenaires autochtones.

Des considérations d'efficacité concernant la collaboration du gouvernement fédéral avec des partenaires autochtones, facilitée par la DGMO, ont également été soulevées. L'étude de cas sur le processus d'élaboration de la PFC constitue un bon exemple de la manière dont les activités de G et MO peuvent simultanément introduire des gains d'efficacité et des coûts de renonciation, bien que cette dualité ne se limite pas à cette seule activité.

Points saillants de l'étude de cas sur le processus d'élaboration de la PFC

Le processus d'élaboration de la PFC est apparu comme une pratique exemplaire permettant au gouvernement fédéral de travailler avec les partenaires autochtones pour définir progressivement et en collaboration les besoins en ressources et y répondre. Il a également permis de réaliser des gains d'efficacité que certains partenaires autochtones ont trouvés utiles. Par exemple, le fait de collaborer collectivement avec le Canada a permis aux partenaires autochtones de recevoir des informations cohérentes et d'apprendre les uns des autres et de tirer parti de leurs connaissances respectives. Ces avantages ont été reconnus par les informateurs clés ainsi que dans un résumé des enseignements tirés du processus d'élaboration de la PFC.

Néanmoins, les informateurs clés de tous les groupes ont souligné le fait que les processus de collaboration peuvent exiger beaucoup de temps et de ressources, ce qui entraîne des coûts de renonciation pour les partenaires autochtones et le gouvernement fédéral. Par exemple, d'autres réunions et groupes de travail dans le cadre des processus d'élaboration de la PFC se sont ajoutés à la longue liste de forums dans le cadre desquels les partenaires autochtones s'engagent déjà avec le gouvernement du Canada. L'engagement collaboratif n'a pas non plus remplacé la nécessité d'un engagement individuel et bilatéral avec le Canada, que certains partenaires autochtones souhaitent poursuivre au lieu de participer à des forums conjoints ou à d'autres tribunes. De plus, les partenaires autochtones doivent consacrer temps et attention non seulement aux activités de G et MO, mais également à d'autres enjeux et priorités; la participation aux activités de G et MO doivent donc être évaluées par rapport aux nombreuses autres demandes auxquelles les partenaires sont confrontés.

Par conséquent, il faut déterminer quand et comment utiliser des processus comme le processus d'élaboration de la PFC pour répondre aux besoins en ressources des partenaires autochtones et faire progresser la mise en œuvre, tout en respectant les compromis qu'ils peuvent présenter. Il faudra peut-être aussi tenir compte de considérations logistiques sur la

manière de maintenir l'efficacité à mesure que d'autres ententes sont finalisées et que d'autres gouvernements/groupes autochtones voudront se joindre au processus.

Dans leurs commentaires, les informateurs clés ont souligné que les processus et les structures bureaucratiques rendent parfois difficile pour la DGMO et les autres ministères de répondre efficacement aux besoins et aux priorités des partenaires d'une manière qui reflète les relations intergouvernementales prévues, en particulier dans le contexte des organismes centraux.

« Nous travaillons dans les limites des processus auxquels nous sommes contraints. Les organismes centraux sont tellement habitués à avoir de données... Si nous travaillons sur l'infrastructure et que Services aux Autochtones Canada travaille également sur l'infrastructure [les organismes centraux] veulent nous mettre dans la même optique concernant les rapports et les mêmes conditions. » - Informateur clé

Les retards de financement et l'imprévisibilité attribuables aux délais ou aux processus gouvernementaux ont également entravé l'efficacité et ralenti les progrès vers les résultats attendus des activités de G et MO.

Compte tenu des défis et des obstacles cernés, les informateurs clés ont généralement exprimé leur intérêt à entreprendre une planification et une analyse stratégiques afin de déterminer comment la DGMO pourrait mieux travailler au sein du gouvernement fédéral et avec les partenaires autochtones pour soutenir de manière plus efficace et efficiente la mise en œuvre complète et honorable des traités et des ententes et faire progresser la réconciliation. Les documents fournis par la Coalition pour les ententes sur les revendications territoriales indiquent que les fonctionnaires fédéraux ont ouvertement reconnu la nécessité d'une réflexion pour améliorer l'approche de mise en œuvre du Canada (y compris les mesures qui pourraient être prises différemment) et son efficacité.

Enfin, il est également apparu nécessaire de déterminer comment s'y retrouver dans des contextes de mise en œuvre nouveaux et complexes à mesure que d'autres ententes et arrangements constructifs sont finalisés. Le fait de clarifier et d'harmoniser davantage – et peut-être de consolider – la collaboration du gouvernement fédéral avec les partenaires autochtones (p. ex., dans le cadre des groupes de travail, des comités et des tables de discussions) pourrait également réduire les coûts de renonciation et améliorer l'efficacité pour les partenaires.

5. Conclusions et recommandations

5.1 Conclusions

Le Canada et les Canadiens doivent déployer des efforts systématiques pour établir et renforcer leurs relations avec les peuples autochtones, s'attaquer au racisme structurel et aux inégalités ancrées dans le tissu de la société canadienne et réparer des centaines d'années de dommages historiques et permanents causés par la colonisation. On aura toujours besoin de ressources, de leadership, de structures et de processus fédéraux pour appuyer la mise en œuvre complète et honorable des traités et des ententes, ainsi que pour établir et maintenir les relations prévues de nation à nation, entre la Couronne et les Inuits et de gouvernement à gouvernement qu'ils prévoient. En fait, le besoin de relations intergouvernementales appropriées, efficaces et efficientes ne fera que croître à mesure que les peuples autochtones formuleront et exerceront leurs droits. Par conséquent, la pertinence des activités de G et MO ne fera qu'augmenter.

Les activités de G et MO s'harmonisent avec le besoin continu de coordination et d'expertise en matière de mise en œuvre à l'échelle du gouvernement fédéral, notamment en ce qui concerne la gestion des relations intergouvernementales avec les signataires autochtones et le soutien aux autres ministères pour qu'ils puissent résoudre les problèmes de mise en œuvre et s'acquitter de leurs obligations. De plus, les activités de G et MO contribuent à améliorer les relations entre les partenaires autochtones et certains autres ministères. Des structures et des processus tels que les comités de mise en œuvre, le processus d'élaboration de la PFC et le Groupe de travail sur la COVID-19 ont permis aux partenaires autochtones de se réunir avec le Canada pour collaborer, régler les problèmes et les points de friction, renforcer les relations de travail et instaurer la confiance.

L'évaluation a révélé que le fait de définir les activités en tant que « programme » et d'utiliser les autorisations de programme (subventions et contributions) peut ne pas correspondre entièrement à l'approche prévue pour les relations de nation à nation et entre la Couronne et les Inuits. Plus précisément, cette façon de faire perpétue le rapport de force inégal entre les peuples autochtones et le Canada, de limiter la capacité des partenaires autochtones à s'autogouverner et à s'autodéterminer (p. ex., en raison des exigences de rapports ou du partage non autorisé de données). De plus, cela pourrait empêcher d'amorcer ou de permettre les changements structurels nécessaires afin de refléter les véritables relations de nation à nation et entre la Couronne et les Inuits, d'établir une distinction claire entre les traités et les ententes d'une part et la *Loi sur les Indiens* de l'autre, et de faire progresser véritablement la réconciliation. De plus, bien que cela dépasse le cadre de cette évaluation, les constatations soulèvent également des questions sur les changements structurels nécessaires pour veiller à ce que les partenaires autochtones reçoivent une réponse pangouvernementale coordonnée et à ce que les gouvernements provinciaux et territoriaux s'acquittent de leurs obligations.

Les activités de coordination et de soutien entreprises par la DGMO contribuent à améliorer la connaissance et la compréhension des traités et des ententes par les fonctionnaires fédéraux, ce qui favorise le respect des obligations. Cela comprend l'établissement et le maintien de relations de travail avec les fonctionnaires d'autres ministères, ainsi que le soutien à la mobilisation directe entre d'autres ministères et les partenaires autochtones. Les intervenants ont exprimé le souhait d'avoir des processus et des mécanismes supplémentaires pour améliorer l'efficacité et la responsabilité de la réponse fédérale à la mise en œuvre. Certains ont également indiqué que la DGMO avait la possibilité d'acquérir une expertise interne quant aux questions de mise en œuvre communes (p. ex., les questions financières, les évaluations d'impact, les pêches) ou d'établir des liens plus étroits avec les autres ministères concernés afin d'acquérir une expertise de mise en œuvre propre à certains enjeux. L'une ou l'autre de ces approches pourrait favoriser une réponse plus efficace en permettant à la DGMO et aux autres ministères de mieux tirer parti des connaissances, des capacités et des enseignements issus d'expériences antérieures.

La capacité de RCAANC à générer des informations valides et fiables pour soutenir la prise de décision doit être reflétée par le système de mesure du rendement. Cela inclut, sans s'y limiter, l'accès à des données de performance actualisées et à des systèmes associés, tels que l'Environnement de gestion des traités modernes. Bien que la DGMO ait récemment entrepris des travaux pour améliorer la mesure du rendement (par exemple, l'élaboration d'un nouveau Profil d'information sur la performance), des efforts supplémentaires semblent nécessaires pour délimiter les besoins et les responsabilités en matière de mesure du rendement pour la mise en œuvre spécifique à la DGMO par rapport à la mise en œuvre à l'échelle du gouvernement et pour s'assurer que les données sur la performance reflètent et évaluent les relations intergouvernementales prévues. Les indicateurs établis dans le cadre du profil d'information sur

le rendement sont nécessaires pour mesurer la force de la prémisse de travail et pour évaluer les relations intergouvernementales entre le Canada et les signataires autochtones prévues dans les traités et les ententes.

Les activités priorisées par la DGMO au cours de la période d'évaluation visaient à appuyer la mobilisation des partenaires autochtones et à répondre à leurs priorités, notamment la nécessité de redéfinir et de faire évoluer la relation financière entre les partenaires autochtones et le Canada. De plus, la sensibilisation proactive de la DGMO en réponse aux questions émergentes qui pourraient avoir des répercussions sur les partenaires autochtones a été jugée profitable. Par exemple, coordonner la réponse du gouvernement fédéral pour s'assurer que les obligations partagées sont respectées une fois déclenchée; appuyer la réponse des partenaires autochtones à la pandémie de COVID-19; faciliter la mobilisation entre les partenaires autochtones et les autres ministères dans le contexte des grands projets et des évaluations d'impact. L'évaluation a permis de constater que ces activités priorisées par la DGMO ont contribué à l'amélioration des relations et à l'avancement de la mise en œuvre.

Enfin, le Canada et les partenaires autochtones doivent continuer à travailler ensemble pour définir et combler les besoins en ressources non comblés et résoudre les inégalités sous-jacentes par l'entremise du nouveau processus d'élaboration de la PFC et de ses ramifications (c.-à-d. la Table M5 et l'annexe sur l'éducation). La portée des activités entreprises par les partenaires pour mettre en œuvre leurs traités et ententes s'est considérablement élargie étant donné que les relations intergouvernementales, la gestion et l'intendance des terres et des ressources, les processus de consultation et l'élaboration conjointe de politiques avec le Canada exigent tous des efforts importants de la part des partenaires d'ententes sur l'autonomie gouvernementale et de traités modernes. Les partenaires réclament des ressources qui reflètent leur activité accrue et leur assurent un financement durable et prévisible pour faire progresser leur autodétermination. Compte tenu des coûts de renonciation auxquels sont confrontés les partenaires autochtones, il est nécessaire de contrer les priorités des partenaires et les considérations de coûts-avantages afin que l'approche du Canada, facilitée par la DGMO, permette une participation concrète et appuie les relations prévues de nation à nation, entre la Couronne et les Inuits et de gouvernement à gouvernement, ainsi que l'autodétermination.

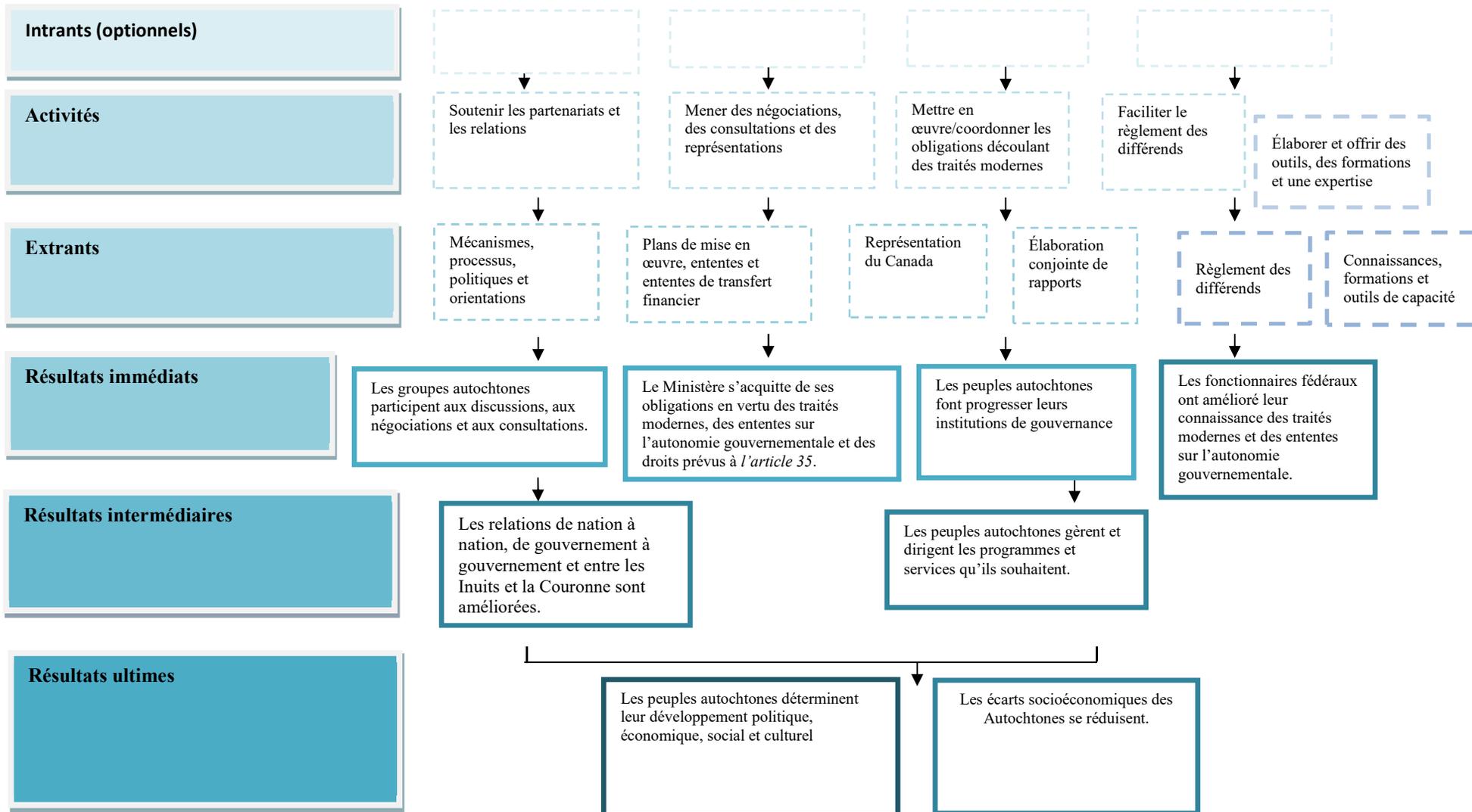
5.2 Recommandations

Sur la base des constatations et des conclusions de l'évaluation, il est recommandé que RCAANC :

1. Dirige le travail de collaboration pour passer d'une approche programmatique de la mise en œuvre des ententes et des traités à une approche qui reflète la nature durable et évolutive des relations intergouvernementales.
2. Entreprene une analyse complète des rôles, des responsabilités, des ressources, des processus, des relations avec les partenaires et les intervenants en matière de mise en œuvre de manière à renforcer la mise en œuvre des traités modernes et des ententes et à refléter pleinement les relations intergouvernementales.
3. Collabore avec les partenaires de l'autonomie gouvernementale et des traités modernes pour élaborer des options relatives aux données qui reflètent l'autodétermination et pour faciliter l'intégration de ces données et de cette approche pangouvernementale lors de la conception de nouveaux programmes et d'autres initiatives.

4. Détermine quels mécanismes émergents (comme la PFC) devraient être utilisés pour aider les partenaires de l'autonomie gouvernementale et des traités modernes à contribuer aux processus décisionnels du gouvernement du Canada et à favoriser les relations intergouvernementales.

Appendice A – Modèle logique – G et MO



Appendice B – Matrice d'évaluation

Questions d'évaluation	Champs d'enquête			
	Documents/ examen de la documentation grise	Données sur le rendement	Entrevues avec des informateurs clés	Études de cas
Pertinence				
1. Dans quelle mesure le programme s'harmonise-t-il avec les priorités du gouvernement du Canada et du Ministère?	✓		✓	
2. Dans quelle mesure le programme répond-il de façon réaliste à un besoin réel?	✓		✓	✓
3. Dans quelle mesure le programme s'harmonise-t-il avec l'approche du gouvernement et du Ministère à l'égard des relations entre la Couronne et les Inuits et de nation à nation?	✓		✓	✓
Conception et exécution				
4. Dans quelle mesure la conception du programme est-elle appropriée pour atteindre les résultats attendus? Les activités de programme sont-elles logiquement liées à la production des extraits et des résultats attendus, y compris la réconciliation?	✓		✓	✓
5. La stratégie de mesure du rendement produit-elle des données sur le rendement valides et fiables qui appuient la prise de décisions?	✓	✓	✓	
Efficacité : Atteinte des résultats attendus				
6. Dans quelle mesure le programme a-t-il atteint les résultats immédiats prévus suivants ou réalisé des progrès à cet égard?				
a) Les groupes autochtones participent aux discussions, aux négociations et aux consultations.		✓	✓	✓
b) Le Ministère s'acquitte de ses obligations en vertu des traités/ententes et des droits prévus à l'article 35.		✓	✓	✓
c) Les peuples autochtones font progresser leurs institutions de gouvernance (p. ex., capacité).		✓	✓	
d) Les fonctionnaires fédéraux ont amélioré leur connaissance des traités/ententes.		✓	✓	✓
7. Dans quelle mesure le programme a-t-il atteint les résultats intermédiaires prévus suivants ou réalisé des progrès à cet égard?				
a) Amélioration des relations entre les Inuits et la Couronne, de nation à nation et de gouvernement à gouvernement.	✓	✓	✓	✓
b) Les peuples autochtones gèrent et contrôlent leurs programmes et services souhaités.	✓		✓	✓
8. Dans quelle mesure le programme a-t-il atteint les résultats finaux prévus suivants ou réalisé des progrès à cet égard?				
a) Les peuples autochtones déterminent leur développement politique, économique, social et culturel.	✓	✓	✓	✓

Questions d'évaluation	Champs d'enquête			
	Documents/ examen de la documentation grise	Données sur le rendement	Entrevues avec des informateurs clés	Études de cas
b) Les « écarts » socioéconomiques concernant les Autochtones sont comblés.	✓	✓	✓	
Efficiene				
9. Le programme est-il le moyen le plus approprié et le plus efficace d'obtenir des extrants et de progresser vers l'atteinte des résultats?			✓	✓
Leçons apprises				
10. Des pratiques exemplaires notables ont-elles émergé et comment peuvent-elles éclairer la conception et l'exécution du programme?	✓		✓	✓