



## *Rapport final*

# *Évaluation de la mobilisation et de l'élaboration des politiques*

*Numéro du projet : 1570-7/12038*

Avril 2014

Direction générale de l'évaluation, de la  
mesure du rendement et de l'examen  
Secteur de la vérification et de l'évaluation

# Table des matières

---

Liste des acronymes .....	ii
Sommaire .....	iii
Réponse de la direction et plan d'action .....	vi
1. Introduction.....	1
1.1 Aperçu .....	1
1.2 Profil du programme .....	2
2. Méthodologie d'évaluation .....	8
2.1 Portée et calendrier de l'évaluation.....	8
2.2 Enjeux et questions d'évaluation.....	8
2.3 Méthodologie d'évaluation .....	9
2.4 Rôles, responsabilités et assurance de la qualité .....	13
3. Pertinence.....	14
3.1 Nécessité de poursuivre le programme .....	14
3.2 Concordance avec les priorités gouvernementales et les résultats stratégiques d'AADNC .....	17
3.3 Concordance avec les rôles et les responsabilités du gouvernement fédéral .....	19
4. Conception et exécution.....	21
5. Rendement .....	30
5.1 Atteinte des résultats attendus.....	30
5.2 Preuve de l'efficacité et de l'efficacité.....	35
6. Conclusions et recommandations .....	38
6.1 Conclusions .....	38
6.2 Recommandations .....	39
Annexe A – Modèle logique des CEP .....	41

## ***Liste des acronymes***

---

AADNC	Affaires autochtones et Développement du Nord Canada
CEP	Consultation et élaboration des politiques
DGEMRE	Direction générale de l'évaluation, de la mesure du rendement et de l'examen
CEF	Commission de l'éducation et de la formation
FNIS	Fédération des nations indiennes de la Saskatchewan

La Direction générale de l'évaluation, de la mesure du rendement et de l'examen (DGEMRE) d'Affaires autochtones et Développement du Nord Canada (AADNC) a entrepris une évaluation de la mobilisation et de l'élaboration des politiques<sup>1</sup> au sein du Ministère, conformément à ce que prévoit son Plan quinquennal relatif à l'évaluation et aux stratégies de mesure du rendement approuvé. L'objet de l'évaluation était d'obtenir de l'information fondée sur des preuves sur la pertinence, le rendement, l'efficacité et l'efficience de l'autorisation d'AADNC : *Contributions au titre des consultations et de l'élaboration des politiques* (autorisation pour les CEP ou autorisation relative aux CEP). L'évaluation inclut des données et de l'information couvrant la période de l'exercice 2008-2009 à l'exercice 2012-2013.

L'autorisation relative aux CEP a pour objet d'aider les Indiens, les Inuits et les Innus à fournir un apport à AADNC sur toutes les questions relatives aux politiques et aux programmes. L'autorisation permet d'offrir du financement, en fonction des propositions ou des projets, à des intervenants afin que ceux-ci discutent avec le Ministère de questions touchant une gamme variée de politiques et de programmes. À long terme, cette approche devrait se traduire par des politiques plus éclairées, de meilleures relations ainsi que par le soutien des politiques du Ministère. Au cours de la période de l'évaluation comprise entre 2008-2009 et 2012-2013, les sommes engagées en vertu de l'autorisation relative aux CEP se sont élevées à 128,7 millions de dollars.

L'autorisation relative aux CEP appuie les mobilisations qui ne sont pas par ailleurs couvertes par une autorisation de programme spécifique. En outre, les consultations qui découlent de l'obligation légale de consulter de la Couronne ne font pas partie de l'autorisation relative aux CEP. Seules les mobilisations appuyées par l'autorisation relative aux CEP ont été prises en considération dans la présente évaluation tandis que celles qui sont appuyées par des autorisations de programme et l'obligation légale de consulter ont été exclues.

## ***Principales constatations : pertinence***

L'évaluation a permis d'établir la nécessité de mobilisations importantes entre AADNC, d'une part, et les peuples et les organisations autochtones, d'autre part, car ces mobilisations peuvent faciliter la compréhension des enjeux clés, améliorer les relations et, par le fait même, la conception et l'exécution des politiques et des programmes. La consultation et la mobilisation sont particulièrement importantes à AADNC; elles jouent un rôle important dans les activités quotidiennes du Ministère et constituent un élément essentiel de la réalisation de sa vision pour les peuples et les collectivités autochtones. Par le truchement de ses activités de consultation et de mobilisation, le Ministère parvient à mieux comprendre les points de vue d'un large éventail d'intervenants et d'experts autochtones. Cette compréhension aide le Ministère à élaborer des

---

<sup>1</sup> Le titre d'origine de la présente évaluation était « Évaluation de l'autorisation relative aux consultations et à l'élaboration des politiques ». Le nouveau titre, « Évaluation de la mobilisation et de l'élaboration des politiques », témoigne de la distinction entre les activités ministérielles associées à l'élaboration permanente des politiques et des programmes et celles qui résultent de l'obligation légale de consulter. Si le titre de l'évaluation a changé, celle-ci continue de porter sur l'autorisation relative aux *Contributions au titre des consultations et de l'élaboration des politiques* d'AADNC. En cela, le présent rapport d'évaluation fait souvent référence aux « consultations et à l'élaboration des politiques » et à son acronyme : « CEP ».

politiques et des programmes de meilleure qualité, plus pertinents et efficaces, à l'intention des peuples autochtones<sup>2</sup>.

En outre, la mobilisation est une étape clé du renforcement des liens entre les peuples autochtones et le gouvernement du Canada en plus de contribuer au processus permanent de réconciliation, qui constitue une priorité clé pour les peuples autochtones et le gouvernement fédéral. Puisque l'autorisation relative aux CEP facilite le dialogue entre le Ministère et ses intervenants, elle appuie la réalisation de cet objectif.

### ***Principales constatations : rendement***

L'autorisation relative aux CEP vise à servir de véhicule pour une large gamme de mobilisations entre AADNC et les peuples autochtones en vue de l'élaboration et de la mise en œuvre des politiques et des programmes du Ministère. Parmi les types précis d'activités admissibles figurent les ateliers, les études, les réunions ainsi que l'élaboration des politiques, celles-ci portant toutes sur les politiques et les programmes d'AADNC. L'évaluation a constaté qu'une telle souplesse était souhaitable du fait que le financement associé aux CEP vise l'ensemble des activités d'AADNC et des peuples autochtones, au Canada. Cependant, la souplesse de l'autorisation relative aux CEP, conjuguée à sa structure de gestion décentralisée, autorise le financement d'initiatives ou de mesures de soutien permanent qui pourraient relever plus adéquatement d'une autorisation de programme existante ou modifiée/regroupée. Dans l'ensemble, l'autorisation relative aux CEP vise généralement plus la réalisation d'activités de base et d'activités assimilables à des activités de base, que des activités de mobilisation conçues et mises en œuvre selon les principes de consultations bien menées auprès d'intervenants. En outre, les employés d'AADNC participant à des exercices de mobilisations qui ne sont pas liés à l'obligation légale de consulter ne peuvent compter que sur de rares conseils et directives.

La conception et l'exécution des CEP en même temps que leurs rapports de rendement n'appuyaient pas une évaluation exhaustive de l'obtention des résultats prévus en ce qui concerne l'autorisation relative aux CEP. Cependant, dans les cas où l'évaluation a été en mesure de déterminer que le financement avait servi à réaliser des activités de mobilisation types liées à l'élaboration des politiques et des programmes, elle a permis de conclure que ces mobilisations avaient, de manière générale :

- contribué, parmi les employés d'AADNC, à une meilleure prise de conscience des positions des peuples autochtones à l'égard des politiques et des programmes d'AADNC;
- contribué, parmi les peuples autochtones, à une meilleure prise de conscience des politiques et des programmes d'AADNC; et
- dans certains cas, les CEP ont contribué à rehausser l'influence des Autochtones sur les programmes et les politiques du Ministère.

---

<sup>2</sup> Peuples autochtones : Les descendants des premiers habitants de l'Amérique du Nord. La *Constitution* canadienne reconnaît trois peuples autochtones : les Indiens, les Métis et les Inuits. Il s'agit de trois peuples, chacun se distinguant des autres par son patrimoine, sa langue, ses habitudes culturelles et ses croyances (site Web d'AADNC : <http://www.aadnc-aandc.gc.ca/fra/1100100014642/1100100014643>).

La mesure et l'étendue de la participation des Autochtones sont assujetties au phénomène de fatigue liée aux consultations, laquelle survient lorsque les groupes autochtones n'ont pas la capacité de participer adéquatement aux activités de consultation. L'évaluation en est venue à la conclusion que le fait de compter sur une coordination et une uniformité appropriées, et tout particulièrement sur un ensemble de principes généraux qui aideraient à orienter les processus de mobilisation et à fixer des objectifs réalistes, contribuerait à réduire les risques de fatigue liée aux consultations, en plus d'améliorer l'efficacité et l'efficience des activités de mobilisation.

## **Recommandations**

1. Examiner et revoir, selon le cas, les résultats attendus pour l'autorisation relative à la capacité organisationnelle de base ainsi que pour l'autorisation relative aux consultations et à l'élaboration des politiques afin de mieux les préciser et de faire une meilleure distinction entre les deux.
2. Fournir au personnel d'AADNC participant aux mobilisations qui ne résultent pas de l'obligation légale de consulter, des avis, des directives et des outils et continuer d'appuyer la souplesse et l'application générale de l'autorisation relative aux consultations et à l'élaboration des politiques.
3. Préciser les exigences relatives aux rapports des bénéficiaires associés au financement accordé en vertu de l'autorisation relative aux consultations et à l'élaboration des politiques. Dans le cadre de ce travail, et conformément à ce que prévoit le plan concernant les stratégies de mesure de rendement d'AADNC, les résultats prévus associés à l'autorisation relative aux consultations et à l'élaboration des politiques devraient être inclus dans la *Stratégie de mesure du rendement*, dans le sous-programme Consultation et accommodement.
4. Assurer le suivi des mobilisations appuyées par l'autorisation relative aux consultations et à l'élaboration des politiques. L'outil de suivi devrait inclure le type d'activité, l'objet, l'emplacement ainsi que les participants à l'activité de mobilisation.

# **Réponse de la direction et plan d'action**

**Titre du projet : Évaluation de la mobilisation et de l'élaboration des politiques**

**Numéro du projet : 1570-7/12038**

Recommandations	Mesures	Gestionnaire responsable (titre et secteur)	Dates de mise en œuvre et d'achèvement prévues
<p>1) Examiner et revoir, selon le cas, les résultats attendus pour l'autorisation relative à la capacité organisationnelle de base ainsi que pour l'autorisation relative aux consultations et à l'élaboration des politiques afin de mieux les préciser et de faire une meilleure distinction entre les deux.</p>	<p>Les deux autorisations s'inscrivent sous différents volets de l'Architecture d'alignement des programmes. Cela représente un défi qui peut être relevé en collaboration avec l'équipe de la planification intégrée du Secteur des politiques et de l'orientation stratégique et la Direction générale de la vérification et de l'évaluation. La Politique sur le financement des organisations autochtones représentatives – principalement la section portant sur la capacité organisationnelle de base – sera mise à jour au cours de l'année 2014 de manière à tenir compte des décisions prises relativement à l'approche de financement pour les organisations autochtones représentatives.</p> <p>Les modifications envisagées relativement aux autorisations consistent, notamment, à ajouter à la liste des bénéficiaires admissibles les Métis et les Indiens non inscrits, ainsi que leurs organisations.</p>	<p>Directeur général, Secteur des politiques et de l'orientation stratégique</p>	<p>Décembre 2015</p>
<p>2) Fournir au personnel d'AADNC participant aux mobilisations qui ne résultent pas de l'obligation légale de consulter, des avis, des directives et des outils et continuer d'appuyer la souplesse et l'application générale de l'autorisation relative aux consultations et à l'élaboration des politiques.</p>	<p>En accord. Le gestionnaire de l'équipe d'experts en gestion d'ententes de financement, à la Direction générale des relations externes et avec les Autochtones, est le responsable ministériel des CEP. La planification des communications et la mise en œuvre efficace de l'autorisation relative aux consultations et à l'élaboration des politiques seront nécessaires, de même que l'examen de la charge de travail et des objectifs de rendement de l'équipe d'experts en gestion d'ententes de financement.</p>	<p>Directeur général, Direction générale des relations externes et avec les Autochtones</p>	<p>Décembre 2015</p>
<p>3) Préciser les exigences relatives aux rapports des bénéficiaires associés au financement accordé en vertu de l'autorisation relative aux consultations et à l'élaboration des politiques. Dans le cadre de ce travail, et conformément à ce que prévoit le plan concernant les</p>	<p>Les exigences redditionnelles devaient s'aligner sur l'instrument de collecte de données <i>Rapport de projet général</i>, qui remplace le formulaire de rapport sur les CEP depuis le 1<sup>er</sup> avril 2014, conformément aux directives du dirigeant principal des finances, du Secteur des politiques et de</p>	<p>Directeur général, Direction générale des relations externes et avec les Autochtones</p>	<p>Décembre 2015</p>

<p>stratégies de mesure de rendement d'AADNC, les résultats prévus associés à l'autorisation relative aux consultations et à l'élaboration des politiques devraient être inclus dans la <i>Stratégie de mesure du rendement</i>, dans le sous-programme Consultation et accommodement.</p>	<p>l'orientation stratégique et de la Direction générale de la vérification et de l'évaluation. Les travaux liés au rapport annuel, y compris la présente mesure, seront appuyés par le Secteur des politiques et de l'orientation stratégique.</p> <p>En consultation avec l'équipe des rapports intégrés, il a été confirmé que l'autorisation ne sera plus considérée comme un programme de l'Architecture d'alignement des programmes en 2015-2016 et qu'elle sera incluse dans un programme consolidé de la Stratégie de mesure du rendement sous le sous-programme Consultation et accommodement.</p>	<p>Directrice générale, Direction générale de la planification, de la recherche et des statistiques</p>	
<p>4) Assurer le suivi des mobilisations appuyées par l'autorisation relative aux consultations et à l'élaboration des politiques. L'outil de suivi devrait inclure le type d'activité, l'objet, l'emplacement ainsi que les participants à l'activité de mobilisation.</p>	<p>En accord. Cela signifie que l'équipe d'experts en gestion d'ententes de financement devra effectuer un suivi après avoir examiné les meilleures façons d'exercer un suivi au moyen des ressources actuelles. Cela permettra d'assurer un meilleur suivi des résultats et du rendement de cette autorisation par rapport aux activités de mobilisation.</p>	<p>Directeur général, Direction générale des relations externes et avec les Autochtones</p>	<p>Le 30 septembre 2014</p>

**Je recommande au Comité de l'évaluation, de la mesure du rendement et de l'examen d'approuver la réponse de la direction et le plan d'action.**

*Version originale signée le 11 avril 2014 par*

**Michel Burrowes**

**Directeur, Direction générale de l'évaluation, de la mesure du rendement et de l'examen**

**J'approuve la réponse de la direction et le plan d'action présentés ci-dessus.**

*Version originale signée le 14 avril 2014 par*

**Josée Touchette**

**Sous-ministre adjointe principale, Secteur des politiques et de l'orientation stratégique**

# 1. Introduction

---

## 1.1 Aperçu

La Direction générale de l'évaluation, de la mesure du rendement et de l'examen (DGEMRE) d'Affaires autochtones et Développement du Nord Canada (AADNC) a entrepris une évaluation de la mobilisation et de l'élaboration des politiques<sup>3</sup> au sein du Ministère, conformément à ce que prévoit son Plan quinquennal relatif à l'évaluation et aux stratégies de mesure du rendement approuvé. L'évaluation a été réalisée afin d'éclairer les décisions en matière de gestion des dépenses et de politiques en plus des améliorations des programmes et des rapports publics. L'évaluation s'est conformée aux lignes directrices établies dans la *Politique sur l'évaluation* (2009) du Conseil du Trésor et examine la pertinence des *Contributions au titre des consultations et de l'élaboration des politiques* d'AADNC, de la mesure dans laquelle cette autorisation a atteint les objectifs souhaités en plus de son efficacité et de son efficience.

L'évaluation inclut des données et de l'information sur les programmes couvrant la période comprise entre l'exercice 2008-2009 et l'exercice 2012-2013. Au cours de la période visée par l'évaluation, les sommes engagées en vertu de l'autorisation relative aux CEP se sont élevées à 128,7 millions de dollars, une somme d'environ 43,4 millions de dollars (34 %) étant attribuable à l'administration centrale et une somme d'environ 83,1 millions de dollars (66 %) étant attribuable aux régions. Au sein de l'administration centrale, le Secteur des politiques et de l'orientation stratégique a été le plus important utilisateur (24,7 millions de dollars, soit 61,3 % des sommes engagées à l'administration centrale) tandis que parmi les régions, c'est celle de l'Ontario qui a été le plus important utilisateur (26,6 millions de dollars, soit 32 % des sommes engagées au niveau régional).

Puisque l'autorisation relative aux CEP a pour objectif d'appuyer les mobilisations qui ne seraient pas autrement couvertes par une autorisation de programme précise, elle ne vise pas expressément un enjeu ou un programme en particulier et elle peut être utilisée par quelque programme ou quelque région du Ministère que ce soit. En outre, les consultations déclenchées par l'obligation légale de consulter de la Couronne ne sont pas couvertes par l'autorisation relative aux CEP. Seules les mobilisations appuyées par l'autorisation relative aux CEP ont été prises en considération dans la présente évaluation tandis que celles qui sont appuyées par des autorisations de programme et l'obligation légale de consulter ont été exclues. En limitant la portée de l'évaluation de cette façon, les mobilisations d'AADNC peuvent être perçues comme une activité à laquelle correspondent des résultats prévus qui ne sont pas axés sur un programme et qui peuvent être appliqués à l'ensemble du Ministère.

---

<sup>3</sup> Le titre d'origine de la présente évaluation était « Évaluation de l'autorisation relative aux consultations et à l'élaboration des politiques ». Le nouveau titre, « Évaluation de la mobilisation et de l'élaboration des politiques », témoigne de la distinction entre les activités ministérielles associées à l'élaboration permanente des politiques et des programmes et celles qui résultent de l'obligation légale de consulter. Si le titre de l'évaluation a changé, celle-ci continue de porter sur l'autorisation relative aux *Contributions au titre des consultations et de l'élaboration des politiques* d'AADNC. En cela, le présent rapport d'évaluation fait souvent référence aux « consultations et à l'élaboration des politiques » et à son acronyme : « CEP ».

## 1.2 Profil du programme

### 1.2.1 Contexte et description

Une mobilisation efficace, dans le cadre du processus de collaboration dont AADNC fait la promotion, représente un élément important de la bonne gouvernance, d'une approche saine en matière d'élaboration des politiques, de la prise des décisions et de l'établissement de relations de qualité. En 1976, le Cabinet a approuvé à titre de politique une approche visant à consulter les Indiens, les Inuits et les Innus sur l'élaboration des programmes et des services touchant leur qualité de vie. Le financement accordé en vertu de l'autorisation relative aux CEP permet de consulter les peuples autochtones<sup>4</sup> à l'égard de l'élaboration des politiques et des programmes clés. L'information recueillie sert à façonner les politiques et les programmes, lesquels sont alors de meilleure qualité, plus efficaces, plus faciles à mettre en œuvre et mieux adaptés aux besoins et aux structures des collectivités.

Parmi les exemples d'efforts conjoints notoires engagés entre AADNC et les peuples ainsi que les organisations autochtones au cours de la période de l'évaluation figurent les suivants :

- La *Présentation des excuses* prononcée en juin 2008 a confirmé le désir du gouvernement fédéral de collaborer étroitement avec les peuples autochtones, notamment de « prendre un nouveau départ et d'aller de l'avant en partenariat ».
- En juin 2009, le gouvernement fédéral a adopté le *Cadre fédéral pour le développement économique des Autochtones*. Ce nouveau *Cadre* suit une approche moderne et exhaustive en matière de développement économique des Autochtones qui met l'accent sur la création de partenariats stratégiques.
- Le Rencontre de la Couronne et des Premières Nations, qui a eu lieu en janvier 2012, s'est appuyée sur le *Plan d'action conjoint Canada - Premières Nations*, sur lequel s'étaient entendus le gouvernement du Canada et l'Assemblée des Premières Nations, en juin 2011. Les deux parties se sont engagées à établir des relations constructives fondées sur les principes fondamentaux de la compréhension mutuelle, du respect, de l'obtention de résultats mutuellement acceptables et de la reddition de comptes.

La mobilisation des bénéficiaires est une activité qui se déroule au niveau de l'ensemble du Ministère et qui relève de nombreux secteurs de programmes d'AADNC, en plus de couvrir une grande diversité de sujets et d'intervenants. Certaines autorisations de programme comprennent des dispositions qui assurent le financement de travaux de consultation dans le cadre des opérations des programmes. Cependant, il arrive que le contenu ou que le thème d'une mobilisation proposée ne concorde avec aucune autorisation de programme existante. À titre d'exemple, les multiples mobilisations qui se sont révélées nécessaires pour élaborer les dispositions législatives concernant les biens immobiliers matrimoniaux ont été appuyées par

---

<sup>4</sup> Peuples autochtones : Les descendants des premiers habitants de l'Amérique du Nord. La *Constitution* canadienne reconnaît trois peuples autochtones : les Indiens, les Métis et les Inuits. Il s'agit de trois peuples, chacun se distinguant des autres par son patrimoine, sa langue, ses habitudes culturelles et ses croyances (site Web d'AADNC : <http://www.aadnc-aandc.gc.ca/fra/1100100014642/1100100014643>).

l'autorisation relative aux CEP, du fait que cette question n'était couverte par aucune autorisation de programme existante d'AADNC. De la même façon, les initiatives ou les idées qui viennent des peuples autochtones ou des Premières Nations peuvent s'harmoniser avec les priorités d'AADNC et nécessiter des mobilisations sans pour autant, à l'occasion, « cadrer » avec une autorisation existante. Dans un tel cas de figure, il se peut qu'il n'existe aucune autorisation de programme qui permette d'appuyer la participation ou mobilisation des Autochtones. L'autorisation relative aux CEP vise à combler de telles lacunes puisqu'elle permet au Ministère d'appuyer les peuples et les organisations autochtones afin d'assurer leur participation aux mobilisations tout en maintenant une certaine souplesse à l'égard des thèmes, des priorités et des initiatives pouvant être pris en considération et en rendant possible une participation conjointe d'AADNC et des peuples autochtones.

### *1.2.2 Activités, objectifs et résultats attendus*

La documentation du programme indique que les principales activités réalisées par les agents ministériels en vertu de l'autorisation relative aux CEP sont les suivantes : définir les intervenants clés, recevoir et évaluer les propositions de financement, élaborer et gérer les accords de contribution, appuyer les séances de mobilisation et solliciter les avis et les commentaires des intervenants au chapitre de l'élaboration des politiques et des programmes.

L'autorisation relative aux CEP a pour objet d'aider les Indiens, les Inuits et les Innus à fournir un apport à AADNC sur toutes les questions relatives aux politiques et aux programmes. L'autorisation permet d'offrir du financement en fonction des propositions ou des projets à des intervenants afin que ceux-ci discutent avec le Ministère de questions touchant un large éventail de politiques et de programmes. À long terme, cette approche devrait se traduire par des politiques plus éclairées, de meilleures relations ainsi que par le soutien des politiques d'AADNC.

Les résultats attendus suivants en rapport avec l'autorisation relative aux CEP sont retrouvés dans la *Stratégie de mesure du rendement*<sup>5</sup> de 2010.

#### *Résultats immédiats*

- Les fonctionnaires du Ministère connaissent les positions des intervenants concernant les programmes d'élaboration des politiques et des programmes.
- Les organisations d'Indiens inscrits, d'Inuits et d'Innus, leurs membres et leurs représentants élus connaissent les objectifs du Ministère concernant le programme d'élaboration des politiques ou des programmes.

#### *Résultat intermédiaire*

- La participation des intervenants influe sur l'élaboration des politiques et des programmes.

#### *Résultat final*

- Les politiques et les programmes atteignent des résultats effectifs.

---

<sup>5</sup> *Stratégie de mesure du rendement de l'autorisation relative aux consultations et à l'élaboration des politiques*, 8 septembre 2010.

### ***1.2.3 Architecture des activités de programme et harmonisation du Cadre de mesure du rendement***

L'autorisation relative aux CEP fait partie de l'activité de programme *Relations de coopération* de l'architecture d'alignement des programmes d'AADNC. En cela, l'autorisation appuie le résultat stratégique « Le gouvernement » d'AADNC — « Bonne gouvernance et relations de coopération pour les Premières Nations, les Inuits et les résidants du Nord ». Il est cependant intéressant de souligner que les résultats attendus de l'autorisation relative aux CEP, qui figurent dans la documentation du programme, peuvent être interprétés dans le contexte de l'ensemble des programmes d'AADNC. Bien que la mobilisation entre AADNC et les peuples autochtones appuie le résultat stratégique *Relations de coopération*, les consultations et les mobilisations sont utiles pour l'ensemble du Ministère. En conséquence, l'autorisation relative aux CEP ne concerne aucun enjeu ni aucun programme en particulier et elle peut être utilisée par n'importe quel programme/région du Ministère.

Les objectifs au niveau des extraits suivants ont été définis pour l'autorisation relative aux CEP dans le Cadre de mesure du rendement ministériel de 2011-2012 : soutien politique, technique, financier et sur le plan des processus offert des intervenants internes et externes à l'égard de [...] la recherche, l'élaboration des politiques et des programmes.

Ces extraits des programmes complètent les résultats de la *Stratégie de mesure du rendement* et serviront aux fins de la présente évaluation.

### ***1.2.4 Gestion de programme, principaux intervenants et bénéficiaires***

En vertu des conditions de l'autorisation, le pouvoir d'approuver, de signer et de modifier des accords ainsi que d'approuver les paiements autorisés est accordé à tous les directeurs de programme et aux directeurs régionaux. Cette délégation de pouvoir contribue à une structure de gestion décentralisée adaptée à la nature horizontale et générale de l'autorisation.

La Direction des relations intergouvernementales et internationales du Secteur des politiques et de l'orientation stratégique joue un rôle de coordination générale au sein de la structure de gestion décentralisée de l'autorisation. La documentation du programme montre que, parmi ses responsabilités en matière de coordination, figurent :

- le renouvellement de l'autorisation, selon les besoins;
- l'élaboration d'examen et d'évaluations, selon les besoins; et
- l'élaboration et la mise en œuvre d'une stratégie de mesure du rendement assortie d'outils de soutien et de rapports.

Parmi les responsabilités des directeurs de programme et des directeurs régionaux d'AADNC qui gèrent les activités qui relèvent de l'autorisation figurent les suivantes :

- négocier, examiner et approuver les plans de travail et les éléments livrables des projets;
- examiner et évaluer les demandes de financement;
- gérer les accords de contribution dans le but d'obtenir des résultats;
- recevoir et examiner les rapports des bénéficiaires;
- participer à la collecte et à l'analyse des données utilisées pour évaluer les indicateurs de rendement;
- participer aux processus de renouvellement et d'évaluation de l'autorisation, au besoin; et
- mener des vérifications auprès des bénéficiaires, le cas échéant.

### ***1.2.5 Intervenants***

Parmi les intervenants de l'autorisation relative aux CEP figurent les suivants :

- les Indiens, les Inuits et les Innus, à l'intérieur ou à l'extérieur d'une réserve;
- les bandes indiennes et les établissements inuits;
- les conseils de district et les conseils de chefs;
- les associations et organisations d'Indiens et d'Inuits;
- les conseils tribaux;
- d'autres collectivités indiennes et inuites;
- les institutions économiques, organisations et entreprises indiennes et inuites;
- les partenariats ou groupes d'Indiens et d'Inuits;
- les bénéficiaires de revendications territoriales globales ou d'ententes d'autonomie gouvernementale conclues avec n'importe quel groupe d'Indiens, d'Inuits ou d'Innus;
- les autorités indiennes compétentes en matière d'éducation;
- les services d'aide à l'enfance indienne;
- les centres éducatifs et culturels;
- les coopératives indiennes et inuites; et
- les conseils et commissions.

### ***1.2.6 Ressources du programme\****

Les fonds des CEP sont versés en vue de projets rattachés à une proposition ou une demande. Les directeurs de programme et les directeurs régionaux possèdent le pouvoir délégué de recevoir des demandes de financement et de les approuver à la lumière des conditions établies. Il incombe à ces directeurs de négocier les accords, de définir les produits livrables et de fixer les critères de rapport de projet, aussi bien que de surveiller en permanence les accords en vue de détecter et de régler les difficultés potentielles. Les bénéficiaires doivent répondre à AADNC de l'exécution des activités convenues, des rapports, de la tenue des systèmes financiers et dossiers administratifs nécessaires, et de la collaboration à l'égard des activités d'évaluation ou de vérification.

Au cours de la période visée par l'évaluation, les sommes engagées en vertu de l'autorisation relative aux CEP se sont élevées à 128,7 millions de dollars, une somme d'environ 43,4 millions de dollars (34 %) étant attribuable à l'administration centrale et une somme d'environ 83,1 millions de dollars (66 %) étant attribuable aux régions. Au sein de l'administration centrale, le Secteur des politiques et de l'orientation stratégique a été le plus important utilisateur (24,7 millions de dollars, soit 61,3 % des sommes engagées à l'administration centrale) tandis que parmi les régions, c'est celle de l'Ontario qui a été le plus important utilisateur (26,6 millions de dollars, soit 32 % des sommes engagées au niveau régional).

**Tableau 1 : Sommes engagées au titre des subventions et contributions par AADNC en vertu de l'autorisation relative aux CEP, de 2008-2009 à 2012-2013**

	2008-2009	2009-2010	2010-2011	2011-2012	2012-2013	Total
Crédit 10 : Subventions et contributions	22,9 M\$	25,4 M\$	24,4 M\$	27,2 M\$	28,8 M\$	128,7 M\$

\*Les données financières sont extraites du système financier OASIS d'AADNC.

Note : Aucune somme au titre du crédit 1 (c.-à-d. fonctionnement et entretien) n'est associée à l'autorisation relative aux CEP.

**Tableau 2 : Dépenses liées à l'autorisation relative aux CEP par secteur et région, de 2008-2009 à 2012-2013 (en milliers de dollars)<sup>6</sup>**

	2008-2009	2009-2010	2010-2011	2011-2012	2012-2013	Totaux
<b>ADMINISTRATION CENTRALE</b>						
Politiques et orientation stratégique	5 313	4 967	3 209	4 288	6 893	24 671
Direction exécutive	0	0	0	0	376	376
Secteur des opérations régionales	604	512	2 741	2 008	2 623	8 487
Secteur de la résolution et des affaires individuelles	0	20	100	3 884	0	4 004
Affaires du Nord	251	395	663	0	0	1 309
Bureau de l'interlocuteur fédéral	145	605	0	0	160	910
Programmes et partenariats en matière d'éducation et de développement social	0	200	150	0	50	400

<sup>6</sup> La divergence des totaux des tableaux 1 et 2 s'explique par des problèmes liés à la saisie des données dans OASIS.

Terres et développement économique	0	0	0	0	0	0
Traités et gouvernement autochtone	20	171	0	0	3 039	3 230
Total partiel de l'administration centrale	6 333	6 870	6 863	10 180	13 141	43 387
<b>RÉGIONS</b>						<b>Totaux</b>
Ontario	4 590	5 697	5 493	5 493	5 289	26 562
Saskatchewan	2 654	3 741	3 374	3 354	3 012	16 134
Colombie-Britannique	3 024	2 552	2 863	2 771	1 539	12 749
Manitoba	2 864	2 378	2 009	198	2 006	9 456
Alberta	1 926	1 897	1 849	1 977	1 846	9 494
Atlantique	384	759	1 175	856	1 313	4 487
Québec	720	885	620	477	365	3 066
Territoires du Nord-Ouest	112	200	87	66	66	532
Yukon	131	102	4	91	50	377
Nunavut	0	67	96	0	138	301
<b>Total partiel des régions</b>	16 405	18 277	17 570	15 283	15 642	83 177
<b>Total cumulatif d'AADNC</b>	22 738	25 146	24 433	25 463	28 783	126 563

## **2. Méthodologie d'évaluation**

---

### **2.1 Portée et calendrier de l'évaluation**

L'évaluation de l'autorisation relative aux CEP a examiné les activités dont le financement a été assuré au cours de la période comprise entre 2008-2009 et 2012-2013.

Puisque la plupart des autorisations de programme d'AADNC incluent des dispositions relatives à la tenue de mobilisations auprès des organisations ou peuples autochtones qui sont touchés par les politiques et les programmes du Ministère, certaines de celles-ci se déroulent sans le recours à l'autorisation relative aux CEP. Seules les évaluations appuyées par l'autorisation relative aux CEP ont été prises en considération dans la présente évaluation tandis que celles qui étaient appuyées par une autorisation de programme ont été exclues. L'évaluation a examiné l'autorisation relative aux CEP et son utilisation au plan de la pertinence, de la conception et de l'exécution ainsi que du rendement (c.-à-d. les résultats obtenus par rapport aux objectifs prévus pour les projets dont le financement relevait de l'autorisation relative aux CEP).

Le mandat de la présente évaluation a été approuvé par le Comité de l'évaluation, de la mesure du rendement et de l'examen d'AADNC en novembre 2012. L'évaluation vise à n'examiner que les activités de mobilisation associées aux politiques ou aux programmes d'AADNC; les consultations qui résultent de l'obligation légale de consulter de la Couronne n'ont pas été incluses<sup>7</sup>.

Les activités liées à l'examen documentaire et de la documentation ont débuté vers la fin de 2012, tandis que les entrevues, les sondages et les études de cas ont été menés ou réalisés de février à juillet 2013. L'évaluation a tenu compte d'un certain nombre de variables comme les régions où s'étaient déroulés les projets et l'envergure des projets ou activités de consultation (p. ex. importance relative).

La société Karen Ginsberg Management Consulting, Inc a été confié le mandat de réaliser les études de cas (voir la section 2.3).

### **2.2 Enjeux et questions d'évaluation**

Conformément à ce que prévoient le mandat et les exigences du Conseil du Trésor au chapitre des évaluations, l'évaluation s'est principalement intéressée aux enjeux suivants :

---

<sup>7</sup> Les arrêts de la Cour suprême ont permis d'établir que la Couronne a l'obligation légale de consulter et, le cas échéant, de prendre des mesures d'accommodement dans les situations où sa conduite est susceptible d'avoir une incidence négative sur des droits ancestraux ou issus des traités potentiels ou établis des peuples autochtones. Puisque l'autorisation relative aux CEP est associée aux politiques et aux programmes du Ministère, les activités, les produits livrables et les résultats associés à l'obligation légale de consulter ne font pas partie de la présente évaluation.

### *Pertinence*

- *Nécessité de poursuivre le programme*
  - L'autorisation correspond-elle à un besoin permanent?
- *Harmonisation avec les priorités du gouvernement*
  - L'autorisation concorde-t-elle avec les priorités du gouvernement et les objectifs stratégiques d'AADNC?
- *Harmonisation avec le rôle et les responsabilités du gouvernement fédéral*
  - Le rôle du gouvernement fédéral à l'égard des mobilisations est-il légitime, adéquat et nécessaire?

### *Rendement*

- *Efficacité (succès)*
  - Dans quelle mesure l'autorisation a-t-elle donné les résultats escomptés?
  - Quels facteurs (internes et externes) ont-ils aidé/nui à la production des résultats (p. ex. les ressources humaines, l'économie, la politique, la gouvernance)?
  - Y a-t-il eu des résultats imprévus (positifs ou négatifs)? Si tel est le cas, des mesures ont-elles été prises à cet égard?
  - Dans quelle mesure la conception et la prestation ont-elles favorisé la production des résultats et assuré l'efficacité globale?
- *Preuve de l'efficacité et de l'efficience*
  - Les moyens utilisés pour atteindre les objectifs sont-ils aussi économiques et efficaces que possible?
  - Comment pourrait-on améliorer l'autorisation?

Outre ces enjeux liés à l'évaluation, les pratiques exemplaires, les leçons retenues ainsi que les solutions de rechange ont également fait l'objet d'une analyse. L'évaluation a également examiné les politiques d'AADNC portant sur l'analyse comparative entre les sexes et sur le développement durable, en ce qu'elles concernent les mobilisations entre AADNC et ses clients.

## **2.3 Méthodologie d'évaluation**

Les constatations et les conclusions de l'évaluation sont fondées sur l'analyse de l'information recueillie au moyen de différentes techniques. La présente section offre une description de ces techniques et des principaux aspects pris en considération au même titre que des principales forces et limitations du rapport.

### **2.3.1 Sources de données et d'information**

Les constatations et les conclusions de l'évaluation sont fondées sur l'analyse et la triangulation des éléments d'information décrits ci-dessous.

- *Examen documentaire et analyse des médias*  
L'examen documentaire et l'analyse de médias ont visé à examiner les tendances générales, les enjeux, les défis et les pratiques exemplaires touchant les consultations dans leur ensemble et plus particulièrement celles entre les gouvernements et les peuples autochtones qui y sont associés.
- *Examen des documents et des dossiers*  
Une étude de documents et de dossiers a été réalisée afin d'analyser les questions relatives à la pertinence du programme, à l'obtention des résultats, à la conception et à l'exécution ainsi qu'à l'efficacité/efficience. L'équipe responsable de l'évaluation a relevé les activités financées en vertu de l'autorisation relative aux CEP au cours de la période de l'évaluation en examinant les « Rapports sur l'état des affectations budgétaires/dépenses » qui se trouvent dans le Système de gestion de l'information sur les subventions et contributions<sup>8</sup>. Bien que ces rapports en particulier n'aient pas été conçus dans le but de fournir de l'information (exhaustive) sur les répercussions des projets de mobilisation ou rendre compte du respect des conditions de l'autorisation relative aux CEP, ils permettent néanmoins d'obtenir le nom des projets, le nom des gestionnaires de centre de responsabilité, les bénéficiaires ainsi que les sommes associées à l'ensemble des montants engagés au titre des CEP au cours de la période de l'évaluation. Ces rapports ont constitué l'assise dont ont été tirés les thèmes des études de cas ainsi que les échantillons de rapport des bénéficiaires.

Les documents suivants ont été examinés :

- documentation sur le programme;
  - présentations au Conseil du Trésor;
  - vérifications et évaluations antérieures, réponses de la direction, plans d'action et mesures de suivi;
  - rapports des bénéficiaires;
  - communications et rapports externes (p. ex. propositions et plans de travail);
  - bases de données ministérielles (c.-à-d. Système de gestion de l'information sur les subventions et contributions);
  - documents concernant la gestion de l'autorisation relative aux CEP (p. ex. *Stratégie de mesure du rendement*, Cadre de contrôle de gestion); et
  - communications publiques (p.ex., site Web d'AADNC).
- *Entrevues avec des informateurs clés*  
Au total, 31 personnes interrogées ont fourni des renseignements détaillés incluant des faits, des avis et des opinions qui ont servi à éclairer un large éventail d'aspects de l'évaluation. Des entrevues ont été menées avec des fonctionnaires d'AADNC de l'administration centrale (14) et des régions (10) au même titre qu'avec des représentants des organisations bénéficiaires (7) qui ont reçu des fonds en vertu de l'autorisation relative aux CEP, au cours de la période de l'évaluation.

---

<sup>8</sup> Le Système de gestion de l'information sur les subventions et contributions (SGISC) est un système de gestion de paiements de transfert sur le Web qui automatise les processus opérationnels relatifs aux paiements de transfert du Ministère, gère les renseignements concernant les accords de financement et offre un accès en ligne aux Premières Nations ainsi qu'aux autres bénéficiaires de financement.

Pour dresser la liste des personnes susceptibles de faire l'objet d'une entrevue, l'équipe responsable de l'évaluation a examiné des rapports du système de Paiements de transferts avec les Premières Nations et les Inuits d'AADNC afin de déterminer quels gestionnaires de centre de responsabilité<sup>9</sup> avaient affecté des fonds en vertu de l'autorisation relative aux CEP et quels bénéficiaires avaient reçu des sommes pour les CEP, au cours de la période de l'évaluation. Elle a ensuite eu recours aux Services d'annuaires gouvernementaux électroniques pour établir un lien entre les gestionnaires de centre de responsabilité et les employés actuels d'AADNC (dans la mesure du possible). Pour déterminer les projets ayant une importance relative élevée et négligeable, une liste restreinte a été dressée afin d'indiquer les montants engagés les plus importants et ceux d'environ 100 000 \$<sup>10</sup>. L'équipe responsable de l'évaluation a ensuite communiqué avec les gestionnaires de centre de responsabilité de ces projets afin de les inviter à prendre part à une entrevue aux fins de l'évaluation. Elle a eu recours à cette méthode de l'« appel à froid » du fait du caractère décentralisé de la structure de gestion de l'autorisation. En effet, puisqu'aucune entité centrale ou primaire n'était en mesure de fournir une liste de personnes susceptibles d'être interrogées, il s'est avéré nécessaire, pour l'équipe responsable de l'évaluation, de dresser cette même liste en ayant recours à d'autres moyens, soit, en l'espèce, au système Paiements de transfert des Premières Nations et des Inuits.

La liste des répondants des bénéficiaires a été précis en procédant de la même façon. L'équipe responsable de l'évaluation a recensé les organisations ayant reçu du financement pour les CEP au cours de la période de l'évaluation puis s'est mise en rapport avec celles-ci, en invitant leurs représentants à prendre part à une entrevue.

- *Études de cas*  
Cinq études de cas sur les activités de mobilisation d'AADNC ont été réalisées. Ces études de cas, qui intégraient des examens documentaires et des entrevues (18 au total), ont permis de constituer un échantillon de cas pour lesquels l'autorisation relative aux CEP avait servi à appuyer la participation des bénéficiaires aux activités de mobilisation. Les études de cas ont permis de faire la lumière sur les diverses utilisations de l'autorisation relative aux CEP. Les études de cas ont été définies en s'appuyant sur les conseils du personnel d'AADNC prenant part aux mobilisations ainsi qu'en ayant recours au Système de gestion de l'information sur les subventions et contributions pour déterminer les activités de mobilisation financées, au cours de la période de l'évaluation, en vertu de l'autorisation relative aux CEP. Les cinq études de cas sur les mobilisations ont porté sur les thèmes suivants : 1) le Conseil circumpolaire inuit; 2) les biens immobiliers matrimoniaux; 3) le projet « Mesure des mesures actives »; 4) la Commission de l'éducation de la Fédération des nations indiennes de la Saskatchewan (FNIS); et 5) le coordonnateur des relations découlant des traités de l'Assemblée des chefs du Manitoba.

---

<sup>9</sup> Les gestionnaires de centres de responsabilité sont les fonctionnaires d'AADNC auxquels a été confié le pouvoir d'affecter des fonds aux bénéficiaires.

<sup>10</sup> Aux fins de la présente évaluation, à une somme de 100 000 \$ est associée une importance relative plutôt faible.

### **2.3.2 Considérations, points forts et limites**

*L'autorisation relative aux CEP appuie les activités au chapitre de la mobilisation dans l'ensemble du Ministère*

L'autorisation n'est pas propre à un programme. Cela signifie que l'autorisation n'« appartient » à aucune entité de programme en particulier et qu'elle contribue à de multiples résultats stratégiques d'AADNC. Il s'agit plutôt d'un mécanisme qui vise à faciliter l'élaboration et la mise en œuvre des politiques et des programmes du Ministère en veillant à ce qu'AADNC obtienne le point de vue des peuples et des organisations autochtones sur toutes les questions relatives à l'élaboration des politiques et des programmes. La présente évaluation porte principalement sur une pratique qui est tout aussi importante pour le Ministère qu'elle l'est pour les peuples autochtones; il ne s'agit pas de l'évaluation d'une entité de programme en particulier.

Il importe de souligner que l'autorisation ne représente qu'un seul des mécanismes qui sous-tend la conduite des mobilisations entre AADNC et ses bénéficiaires. Les autorisations de programme ordinaires peuvent inclure des dispositions visant la mobilisation des organisations et des peuples autochtones qui sont touchés par les politiques et les programmes du Ministère. L'autorisation relative aux CEP vise à appuyer la participation des Autochtones aux mobilisations tout en ne limitant pas celles-ci à certains thèmes ou à certaines approches. Les mobilisations qui font l'objet de la présente évaluation doivent être perçues comme constituant des exemples qui, pour diverses raisons, ont pu profiter d'un financement en vertu de l'autorisation relative aux CEP, plutôt qu'en vertu d'une autorisation de programme.

*Le caractère décentralisé de la structure de gestion a suscité un certain nombre de défis au plan de la collecte de l'information*

L'évaluation a été réalisée en l'absence de l'une ou l'autre des entités d'AADNC qui appuie la conduite des mobilisations au niveau du Ministère ou qui en est responsable. Bien que la gestion soit décentralisée, la Direction générale des relations externes et avec les Autochtones assume un rôle de coordination générale, étant notamment responsable du renouvellement, au besoin, de l'autorisation, d'un apport aux évaluations ainsi que de l'élaboration et de la mise en œuvre des outils et des rapports de mesure du rendement. Cependant, la Direction générale des relations externes et avec les Autochtones n'intervient pas au plan de la planification, de la réalisation ou de la surveillance de quelque mobilisation que ce soit. Du fait de cette structure de gestion décentralisée, l'évaluation a été réalisée avec très peu de conseils ou de directives.

Le caractère décentralisé de l'autorisation a contribué à une pénurie d'information sur les organisations en cause, sur l'objet des activités ainsi que sur les extrants et les résultats associés au financement des CEP au cours de la période de l'évaluation. Pour surmonter ce défi, l'équipe responsable de l'évaluation a brossé un tableau des activités qui avaient été financées en sélectionnant de l'information se trouvant dans le Système de gestion de l'information sur les subventions et contributions et en menant des entrevues. Cependant, les renseignements relatifs aux rapports tirés du Système de gestion de l'information sur les subventions et contributions se sont avérés insuffisants pour parvenir à bien comprendre les résultats des activités de mobilisation puisqu'ils portaient plutôt sur les activités associées au processus, comme le nombre de réunions qui avaient été tenues, de telle sorte que l'aspect relatif à l'obtention des résultats a dû donner lieu à des hypothèses ou à des déductions.

## 2.4 Rôles, responsabilités et assurance de la qualité

La DGEMRE du Secteur la vérification et de l'évaluation d'AADNC a assumé le rôle de chargé de projet pour l'évaluation et a géré celle-ci conformément à ce que prévoit la politique sur la participation et à son processus de contrôle de qualité de la Direction générale, laquelle est harmonisée avec la *Politique sur l'évaluation* du Conseil du Trésor<sup>11</sup>. La méthodologie et les rapports finaux ont fait l'objet d'un examen par des pairs par le personnel de la DGEMRE à des fins d'assurance de la qualité.

Un groupe de travail a été formé afin de fournir des avis et des conseils sur des éléments clés de l'évaluation. Le groupe de travail comprenait des représentants des programmes, des intervenants ainsi que des partenaires, au besoin.

Le travail associé à cette évaluation a été réalisé par du personnel de la DGEMRE (l'équipe responsable de l'évaluation des CEP). Les études de cas ont été réalisées par un consultant, K Ginsberg, sous la supervision de l'équipe responsable de l'évaluation des CEP, dirigée par le gestionnaire de l'évaluation.

---

<sup>11</sup> Se reporter à la Stratégie d'assurance de la qualité pour les évaluations de la DGEMRE pour obtenir de plus amples renseignements.

## 3. Pertinence

---

### Constatations

#### 3.1 Nécessité de poursuivre le programme

3.1.1 Il est nécessaire d'assurer une mobilisation pertinente entre AADNC et ses bénéficiaires puisque celle-ci permet d'améliorer les liens et, du même coup, la conception des politiques et des programmes ainsi que leur exécution.

3.1.2 La souplesse et l'applicabilité générale de l'autorisation relative aux CEP permettent à AADNC d'appuyer les groupes autochtones à l'égard de mobilisations qui ne sont pas propres à un programme (p. ex. soutien de la participation des Autochtones lors de la Rencontre de la Couronne et des Premières Nations).

#### 3.2 Concordance avec les priorités gouvernementales

3.2.1 Mobilisations réalisées en vertu de l'autorisation relative aux CEP : objectifs fédéraux visant à améliorer les rapports avec les peuples et les organisations autochtones; chacun des résultats stratégiques du Ministère, tout particulièrement celui des *Relations de coopération*.

3.2.2 La souplesse des thèmes et des approches en matière de consultation permet de reconnaître et d'intégrer les priorités autochtones lorsqu'elles sont harmonisées avec l'élaboration ministérielle des politiques et des programmes.

#### 3.3 Concordance avec les rôles et les responsabilités du gouvernement fédéral

3.3.1 L'autorisation relative aux CEP est compatible avec le mandat d'AADNC qui consiste à appuyer les peuples autochtones dans les efforts qu'ils engagent afin de participer de manière plus complète au développement économique, social et politique du Canada, pour le bienfait de tous les Canadiens.

### 3.1 Nécessité de poursuivre le programme

*3.1.1 Il est nécessaire d'assurer une mobilisation pertinente entre AADNC et ses bénéficiaires puisque celle-ci permet d'améliorer la compréhension des enjeux clés, les liens et, du même coup, la conception des politiques et des programmes ainsi que leur exécution.*

Au fil du temps, la consultation des Canadiens sur les questions ou les enjeux qui ont des répercussions sur leur existence est devenue un principe fondamental de la démocratie parlementaire canadienne et s'inscrit dans la culture de la fonction publique fédérale. Aujourd'hui, la consultation et à la mobilisation sont plus importants que jamais auparavant et ce phénomène correspond aux attentes croissantes de tous les Canadiens à l'égard d'une gouvernance plus accessible, plus adaptée et plus responsable. Les Canadiens souhaitent

généralement que leur gouvernement les consulte pour discuter des valeurs qui sous-tendent les options en matière de programmes et de politiques au même titre que les compromis et les choix auxquels sont confrontés les décideurs. Les processus de consultation et de mobilisation qui s'articulent autour de débats, de réflexions et d'activités d'apprentissage avec pour objectif d'en venir à un terrain d'entente peuvent contribuer à répondre aux attentes de tous les Canadiens et notamment à celles des peuples autochtones.

La consultation est un processus de dissémination d'information, de collecte des commentaires du public, d'analyse et d'utilisation des commentaires afin d'éclairer l'élaboration des politiques et des programmes et de concevoir des solutions efficaces. Le processus aide à déterminer le nombre de parties touchées, à minimiser le risque de conséquences inattendues, et à découvrir de meilleurs modes de mise en œuvre. Amener les parties intéressées à participer à l'élaboration des politiques et des programmes permet aussi d'approfondir le sentiment de confiance et de mobilisation, car la transparence et la reddition de comptes s'en trouvent rehaussées, tout comme la sensibilisation et la compréhension à l'égard du secteur en cause. La consultation encourage en outre la population à s'intéresser aux politiques et accroît donc son engagement en la matière.

La consultation et la mobilisation sont particulièrement importantes pour AADNC où ces activités jouent un rôle clé dans les activités quotidiennes du Ministère et où elles représentent un élément essentiel de la réalisation de sa vision pour les peuples et les collectivités autochtones. Par ses activités de consultation et de mobilisation, le Ministère parvient à mieux comprendre les points de vue d'un large éventail d'intervenants autochtones et d'experts. Fort de ces renseignements, le Ministère est à même d'élaborer des politiques et des programmes plus efficaces et mieux adaptés aux besoins des Autochtones.

En outre, la consultation représente également une étape clé du renforcement des relations entre les peuples autochtones et le gouvernement du Canada, en plus de contribuer au processus permanent de réconciliation. La conception et la mise en œuvre de politiques et de programmes sains peuvent dépendre de l'obtention des commentaires et du soutien de toutes les parties en cause, ce qui nécessite que des relations de qualité aient été instaurées.

Le renforcement des relations constitue un élément clé de l'autorisation relative aux CEP. Pour l'Organisation de coopération et de développement économiques : « Le renforcement des relations avec les citoyens représente un investissement intéressant au plan de l'amélioration de l'élaboration des politiques en plus de constituer un élément fondamental de la bonne gouvernance. Il permet aux gouvernements de puiser dans de nouvelles sources d'idées, d'information et de ressources pertinentes sur le plan des politiques lorsqu'ils prennent des décisions. Fait tout aussi important, il contribue à améliorer la confiance du public à l'égard du gouvernement, à rehausser la qualité de la démocratie et à renforcer la capacité civique. De tels efforts contribuent à renforcer la démocratie représentative, dans laquelle les parlements jouent un rôle central<sup>12</sup>. »

---

<sup>12</sup> Organisation de coopération et de développement économiques, *Engaging Citizens in Policy-making: Information, Consultation and Public Participation*, juillet 2001. PUMA Policy Brief No. 10.

L'importance de faire participer les peuples autochtones aux programmes, politiques et services ayant des répercussions sur ceux-ci se retrouve dans une vaste gamme de déclarations et de documents publics parmi lesquels figurent le *Discours du Trône* du 3 juin 2011 et les *Rapports sur les plans et les priorités* d'AADNC. En outre, le site Web d'AADNC renferme de nombreuses références à l'impératif de mobilisation.

Les personnes interrogées par AADNC se sont unanimement entendues sur le fait que la mobilisation entre le Ministère et les peuples ainsi que les organisations autochtones est essentielle pour que les positions de chacune des parties soient connues de l'autre et mutuellement comprises. Elles ont spécifiquement affirmé qu'il incombait au Ministère de mobiliser les peuples autochtones quant à ses politiques, ses programmes et ses lois. Grâce à une mobilisation efficace, les intervenants autochtones pourront avoir une influence accrue sur les politiques et les programmes qui les touchent, ce qui se traduira par « [...] les améliorer, de les rendre plus efficaces et plus faciles à mettre en œuvre et de les adapter davantage aux besoins des collectivités et aux structures communautaires ». De surcroît, les documents relatifs aux programmes établissent que ceux-ci ont été conçus dans le but d'appuyer la capacité autochtone à l'égard d'une telle participation au plan de l'élaboration des politiques et des programmes.

Puisque AADNC travaille en collaboration avec ses intervenants et ses clients, les relations représentent un élément important des travaux et des initiatives permanents du Ministère. Les communications et les rapports publics d'AADNC témoignent de l'importance de ces partenariats et des bonnes relations qu'ils appuient<sup>13, 14</sup>.

L'idée selon laquelle une mobilisation utile entre AADNC et les peuples autochtones contribue à l'établissement de bonnes relations constituait un thème récurrent pour les personnes interrogées. Le Ministère a de surcroît reconnu, dans son profil de risque de l'organisation, que le fait de ne pas instaurer des relations solides, productives et respectueuses avec les peuples autochtones figurait parmi les plus importants risques qui pourraient par ailleurs mettre en péril l'exécution de son mandat<sup>15</sup>. Parmi les conséquences éventuelles d'un tel échec figure l'absence d'amélioration des conditions des collectivités vulnérables, les possibilités perdues pour les collectivités et les jeunes autochtones, l'augmentation des coûts pour le Canada et les protestations publiques. Les mouvements et les événements politiques autochtones (parmi lesquels figure, à titre d'exemple, *Jamais plus l'inaction*) démontrent la frustration que ressentent de nombreux groupes autochtones qui estiment que le gouvernement n'intervient pas suffisamment au plan de la mobilisation à l'égard des questions qui les concernent. À ce titre, les mécanismes qui facilitent la mobilisation utile sont cruciaux. À défaut de tels mécanismes, comme, par exemple, l'autorisation relative aux CEP, il se pourrait que le sentiment relatif au caractère insuffisant des mobilisations qu'éprouvent les peuples et les organisations autochtones soit encore plus vif et que les relations s'en trouvent d'autant affaiblies. L'autorisation relative

---

<sup>13</sup> Affaires indiennes et du Nord Canada et Commission canadienne des affaires polaires - Budget des dépenses, 2011-2012 - Rapport sur les plans et les priorités. <http://www.tbs-sct.gc.ca/rpp/2011-2012/inst/ian/ian-fra.pdf>. Accès le 22 octobre 2013.

<sup>14</sup> L'honorable John Duncan, c.p., député Ministre des Affaires autochtones et du développement du Nord canadien, « Discours prononcé à la Rencontre entre la Couronne et les Premières Nations - Le 24 janvier 2012 ». <http://www.aadnc-aandc.gc.ca/fra/1327522021037/1327522097324>. Accès le 22 octobre 2013.

<sup>15</sup> Affaires autochtones et Développement du Nord Canada et Commission canadienne des affaires polaires - Budget des dépenses, 2013-2014 - Rapport sur les plans et les priorités. <http://www.aadnc-aandc.gc.ca/eng/1359484143774>. Accès le 22 février 2014.

aux CEP a été conçue de manière à appuyer une mobilisation efficace et, du même coup, atténuer les risques qui pourraient avoir des répercussions sur les relations entre AADNC et les peuples ainsi que les organisations autochtones.

**3.1.2 *La souplesse et l'applicabilité générale de l'autorisation relative aux CEP permettent à AADNC d'appuyer les groupes autochtones à l'égard de mobilisations qui ne sont pas propres à un programme (p. ex. soutien de la participation des Autochtones lors de la Rencontre de la Couronne et des Premières Nations).***

Comme l'autorisation relative aux CEP n'est pas propre à un programme, elle peut servir à appuyer des mobilisations visant de nombreuses initiatives ministérielles et autochtones, aidant ainsi les fonctionnaires du Ministère à tenir compte des besoins des intervenants autochtones et des priorités. De surcroît, la souplesse de l'autorisation fait en sorte qu'il est possible, pour le Ministère, de solliciter le point de vue des Autochtones sur des questions qui ne relèvent pas d'une autorisation propre à un programme. À titre d'exemple, AADNC a organisé des mobilisations nationales auprès d'organisations comme l'Assemblée des Premières Nations et l'Association des femmes autochtones du Canada afin d'obtenir leur point de vue sur l'élaboration des dispositions législatives concernant les biens immobiliers matrimoniaux sur les réserves<sup>16</sup> et leur mise en œuvre. Sans la souplesse de l'autorisation relative aux CEP, il aurait été difficile, voire impossible, pour le Ministère, de financer la participation d'organisations telles que celles-ci. Leurs points de vue et leurs préoccupations n'auraient par conséquent pas directement éclairé les dispositions législatives et leur mise en œuvre.

## **3.2 Concordance avec les priorités gouvernementales et les résultats stratégiques d'AADNC**

**3.2.1 *Les mobilisations réalisées en vertu de l'autorisation relative aux CEP appuient l'objectif fédéral d'améliorer ses rapports avec les peuples autochtones ainsi que chacun des résultats stratégiques du Ministère, tout particulièrement celui des Relations de coopération.***

Comme en témoignent les discours du Trône<sup>17</sup>, les budgets fédéraux<sup>18</sup> et les communications publiques<sup>19</sup>, le gouvernement du Canada adhère à une approche de partenariat. Cette approche de partenariat est particulièrement importante dans les questions qui intéressent les peuples et les organisations autochtones du fait du lien unique qui unit la Couronne et les peuples autochtones du Canada<sup>20</sup>.

---

<sup>16</sup> Loi concernant les foyers familiaux situés dans les réserves des premières nations et les droits ou intérêts matrimoniaux sur les constructions et terres situées dans ces réserves, sanctionnée le 19 juin 2013.

[http://www.parl.gc.ca/content/hoc/Bills/411/Government/S-2/S-2\\_4/S-2\\_4.PDF](http://www.parl.gc.ca/content/hoc/Bills/411/Government/S-2/S-2_4/S-2_4.PDF). Accès le 22 octobre 2013.

<sup>17</sup> Discours du Trône ouvrant la première session de la quarante-et-unième législature du Canada, 3 juin 2011.

<http://www.parl.gc.ca/Parlinfo/Documents/ThroneSpeech/41-1-f.html>. Accès le 22 octobre 2013.

<sup>18</sup> Le ministre des Finances, l'honorable James M. Flaherty, c.p., député, *Emplois, croissance, et prospérité à long terme : Le plan d'action économique de 2012 - Le discours du budget*, 29 mars 2012. <http://www.budget.gc.ca/2012/rd-dc/speech-fra.pdf>. Accès le 22 octobre 2013.

<sup>19</sup> Gouvernement du Canada, *Consultations auprès des Canadiens*. <http://www.consultingcanadians.gc.ca>. Accès le 22 octobre 2013.

<sup>20</sup> Cour suprême du Canada, *Guerin c. La Reine*, 1984 CanLII 25 (CSC), [1984] 2 RCS 335, <http://canlii.ca/t/11pfp>. Accès le 22 octobre 2013.

L'importance de mobiliser activement les intervenants représente un thème courant de la planification et des rapports du Ministère<sup>21</sup> ainsi que de ses communications publiques. Une section du site Web d'AADNC porte sur la consultation et l'engagement; le passage suivant en est extrait :

« La nature fondamentale d'Affaires autochtones et Développement du Nord Canada (AADNC) est de collaborer continuellement avec plusieurs intervenants, particulièrement avec les Inuit, les Métis, les Premières Nations et les résidents du Nord, afin de soutenir l'élaboration de politiques appropriées et la prise de décisions éclairées. AADNC recherche les commentaires des personnes, des associations, des organisations et des autres ordres de gouvernement dans l'élaboration de ses politiques, de ses programmes et de ses initiatives législatives<sup>22</sup> ».

L'autorisation relative aux CEP contribue à l'objectif ministériel qui est d'améliorer la qualité de vie et de favoriser l'autonomie des Premières Nations, des Inuits et des résidents du Nord en aidant les Indiens, les Inuits et les Innus à consulter leurs collectivités et à être en mesure de formuler, au Ministère, des commentaires sur ses initiatives en matière de politiques et de programmes. L'autorisation appuie donc le résultat stratégique « Le gouvernement » du Ministère puisque son utilisation par les fonctionnaires d'AADNC appuie l'activité de programme *Relations de coopération*, dont le *Résultat attendu* se définit comme suit : « Les parties entretiennent des relations fondées sur la confiance, le respect, la compréhension, le partage des responsabilités, l'obligation de rendre compte, le respect des droits et le dialogue<sup>23</sup> ». Puisque l'autorisation relative aux CEP facilite le dialogue entre le Ministère et ses intervenants, elle appuie l'atteinte de cet objectif.

L'autorisation relative aux CEP appuie clairement l'activité de programme *Relations de coopération* laquelle appuie simultanément de multiples résultats stratégiques et objectifs de programmes d'AADNC : les activités de programmes du Ministère sont autorisées à y avoir recours pour appuyer la mobilisation. Le fait de positionner les CEP à un endroit particulier dans l'architecture d'alignement des programmes d'AADNC a tendance à caractériser celles-ci comme un programme traditionnel alors qu'il y aurait plutôt lieu de considérer qu'il s'agit d'une approche générale pour entreprendre le travail du Ministère et promouvoir l'établissement de bonnes relations avec les peuples et les organisations autochtones, quel que soit le thème du programme ou de la politique en question. Sur ce plan, l'autorisation relative aux CEP appuie le Ministère de manière générale, plutôt que d'appuyer principalement l'un de ses secteurs de programme et en cela, elle représente plus un service interne qu'une activité de programme.

---

<sup>21</sup> Affaires autochtones et Développement du Nord Canada, *Rapports sur les plans et les priorités et les rapports ministériels sur le rendement*. <http://www.aadnc-aandc.gc.ca/fra/1359569600624/1359569658365>. Accès le 22 octobre 2013.

<sup>22</sup> *Consultation et participation*. <http://www.aadnc-aandc.gc.ca/fra/1307644732392/1307644769769>. Accès le 12 octobre 2012.

<sup>23</sup> *Affaires autochtones et Développement du Nord Canada et Commission canadienne des affaires polaires - Budget des dépenses, 2013-2014 - Rapport sur les plans et les priorités*. <http://www.aadnc-aandc.gc.ca/fra/1359484143774>. Accès le 22 février 2014.

### ***3.2.2 La souplesse des thèmes et des approches en matière de mobilisation permet de reconnaître et d'intégrer les priorités autochtones lorsqu'elles s'harmonisent avec l'élaboration ministérielle des politiques et des programmes.***

La documentation des programmes, les études de cas ainsi que les entrevues menées avec les principaux intervenants indiquent que l'autorisation relative aux CEP a pour objet d'appuyer une approche de partenariat à l'égard de l'élaboration et de la mise en œuvre des politiques et des programmes d'AADNC. Cependant, la majorité des personnes interrogées ont affirmé que celles-ci cadraient avec les priorités des peuples et des organisations autochtones uniquement dans la mesure où celles-ci étaient identiques à celles du Ministère et du gouvernement fédéral. Cela signifie qu'il se pourrait que les nouvelles priorités ne soient pas suffisamment prises en considération si elles ne concordent pas avec les priorités du gouvernement.

Cependant, dans la prise en compte des priorités autochtones, il importe de noter que dans une démocratie telle que celle du Canada, les représentants élus ont un rôle central à jouer pour rendre compte du point de vue des personnes qu'ils représentent sur les questions de politique, de législation et de budget. C'est aux ministres élus qu'incombe la responsabilité de mettre de l'avant des politiques, des programmes et des lois qui tiennent compte du point de vue de tous les Canadiens. Par conséquent, les activités relatives à l'élaboration des politiques et des programmes qui concernent les peuples et les organisations autochtones doivent aussi prendre en considération ce contexte plus large. En outre, les conseils des sous-ministres doivent avoir à l'esprit la responsabilité ministérielle collective et assurer qu'en matière de stratégie, ils tiennent compte du programme global du gouvernement et des retombées d'une initiative particulière. Pour ce faire, il est fréquemment nécessaire de consulter d'autres ministères de sorte que les points de vue du premier ministre et des autres ministres soient pris en compte. Le succès d'une proposition peut aussi dépendre de l'appui et de la collaboration d'autres ministres; la nécessité de coordonner les responsabilités de plusieurs ministres avant de prendre certaines initiatives est maintenant la règle plutôt que l'exception. Les sous-ministres doivent veiller à ce que leurs ministères réalisent ces tâches et accordent toute l'attention nécessaire aux priorités de l'ensemble des Canadiens d'un point de vue « pangouvernemental ». Globalement, comme celle-ci constitue une petite partie du processus d'élaboration des politiques, l'autorisation relative aux CEP peut aider AADNC à faciliter la prise en considération des priorités autochtones dans cette perspective « pangouvernementale » en améliorant le niveau de sensibilisation et de compréhension du personnel du Ministère et des peuples autochtones à l'égard de politiques ou de programmes.

## **3.3 Concordance avec les rôles et les responsabilités du gouvernement fédéral**

### ***3.3.1 L'autorisation relative aux CEP est conforme au mandat d'AADNC qui consiste à appuyer les peuples autochtones dans les efforts qu'ils engagent afin de participer de manière plus complète au développement politique, social et économique du Canada, pour le bienfait de tous les Canadiens.***

L'effet combiné de l'importance qu'accorde le gouvernement fédéral aux partenariats et des relations uniques qu'il entretient avec les peuples autochtones<sup>24</sup> signifie qu'AADNC, qui est le ministère fédéral qui entretient les relations les plus directes et les plus profondes avec les peuples et les organisations autochtones doit veiller à ce que les peuples autochtones se voient offrir l'occasion d'intervenir à titre de partenaires dans l'élaboration des politiques et des programmes qui les touchent.

Il est généralement reflété, dans les communications d'AADNC de l'importance accordée aux partenariats et aux relations. À titre d'exemple, le *Message du ministre* qui se retrouve dans le *Rapport sur les plans et les priorités* de 2011-2012 prévoit ce qui suit :

« Le gouvernement du Canada s'engage à travailler avec ses partenaires pour fixer des objectifs réalistes qui contribueront à améliorer la qualité de vie des membres des Premières nations, des Inuit, des Métis et des résidents du Nord. En forgeant des partenariats solides à tous les niveaux, [...] le gouvernement peut s'assurer que les points de vue sont entendus et que les gens ont l'occasion de participer à la prise de décisions<sup>25</sup> ».

Dans le *Rapport sur les plans et les priorités* de 2012-2013, le ministre fait référence à l'importance des relations :

« Comme il a été dit plus tôt cette année lors de l'historique Rencontre entre la Couronne et les Premières Nations, le gouvernement du Canada est résolu à renforcer sa relation avec les Premières Nations et à augmenter la collaboration afin d'élaborer les éléments qui formeront la base de notre nouvelle relation<sup>26</sup> ».

L'autorisation relative aux CEP d'AADNC appuie l'engagement du Ministère à l'égard de la collaboration et du soutien, prévu dans son mandat, des peuples autochtones à l'égard des efforts qu'ils engagent afin d'améliorer leur situation au plan socioéconomique, de la santé, de la viabilité et de leur participation au développement politique, social et économique du Canada<sup>27</sup>. Conformément à l'objet de l'autorisation relative aux CEP qui consiste à aider les Indiens, les Inuits et les Innus à faire part de leurs commentaires au Ministère, les personnes interrogées ont souligné qu'AADNC avait un rôle important à jouer pour faciliter la participation des Autochtones à la prise de décision en ce qui concerne les politiques et les programmes du Ministère qui les touchent.

---

<sup>24</sup> Cour suprême du Canada, *Guerin c. La Reine*, 1984 CanLII 25 (CSC), [1984] 2 RCS 335, <http://canlii.ca/t/1lfpf>. Accès le 22 octobre 2013.

<sup>25</sup> Affaires indiennes et du Nord Canada et Commission canadienne des affaires polaires - Budget des dépenses, 2012-2013 - Rapport sur les plans et les priorités. <http://www.tbs-sct.gc.ca/rpp/2011-2012/inst/ian/ian-fra.pdf>. Accès le 22 octobre 2013.

<sup>26</sup> *Affaires autochtones et Développement du Nord Canada (AADNC) et la Commission canadienne des affaires polaires - Budget, 2012-2013 - Rapport sur les plans et les priorités*. [http://publications.gc.ca/collections/collection\\_2012/aadnc-aandc/R1-42-2012-fra.pdf](http://publications.gc.ca/collections/collection_2012/aadnc-aandc/R1-42-2012-fra.pdf). Accès le 22 octobre 2013.

<sup>27</sup> Affaires autochtones et Développement du Nord Canada, *À propos d'AADNC*. <http://www.aadnc-aandc.gc.ca/fra/1100100010023/1100100010027>. Accès le 22 octobre 2013.

## 4. Conception et exécution

### Constatations

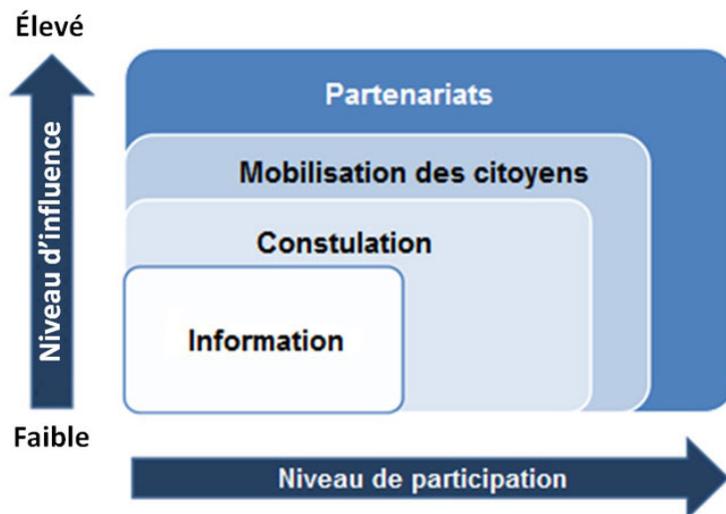
**4.1 La souplesse de l'autorisation relative aux CEP combinée à sa structure de gestion décentralisée autorise le financement d'activités de base et d'activités assimilables à des activités de base plutôt que d'activités de mobilisation associées à l'élaboration et à la mise en œuvre des politiques et des programmes.**

**4.2 Le personnel d'AADNC responsable des mobilisations qui ne sont pas liées à l'obligation légale de consulter ne peut compter que sur très peu de conseils et de directives.**

Types de consultations gouvernementales<sup>28</sup>

Les institutions gouvernementales ont recours à diverses approches pour offrir aux Canadiens l'occasion d'intervenir au plan de la prise de décisions ainsi que de l'élaboration des programmes, des services et des initiatives. Comme le démontre la figure qui suit, ces approches forment un continuum, du degré d'interaction le moins marqué au degré d'interaction le plus important. Au fur et à mesure que le degré d'interaction augmente, l'incidence ainsi que le temps et les ressources consacrés au dossier augmentent également.

Figure 1



À une extrémité du spectre, le gouvernement diffuse de l'information sur les politiques, les décisions, les services et les dispositions législatives ou rend celle-ci disponible. Cette approche

<sup>28</sup> Adapté de ce qui suit : Secrétariat du Conseil du Trésor, *Politique relative à l'engagement des citoyens (Version provisoire)*, 2001; *Cadre de consultation pour Pêches et Océans Canada*, Pêches et Océans Canada, 2004; *Aboriginal Engagement and Consultation Guidebook*, Ressources naturelles Canada, janvier 2011; *Politique et cadre de consultation*, Agence canadienne d'inspection des aliments, 2013.

favorise la transparence et la reddition de comptes en plus de permettre aux citoyens de participer plus adéquatement au processus de politique publique.

Un peu plus loin dans le continuum, les processus de **consultation et de mobilisation** favorisent une meilleure implication des citoyens au plan de l'élaboration des politiques, des programmes, des services et des initiatives. À l'extrémité la plus éloignée du spectre, la prise de décision commune, dans le cadre de **partenariats**, offre le degré de participation le plus élevé. Ces approches au chapitre de la participation de la population se chevauchent fréquemment et chacune d'entre elles est retenue selon la nature de l'enjeu et le contexte.

Dans le contexte des peuples autochtones, les mobilisations officielles qui respectent l'obligation légale de consulter du gouvernement représentent le niveau de consultation le plus élevé qu'entreprend le gouvernement. Il s'agit là de discussions de niveau élevé, portant sur une multitude d'aspects et qui prennent la forme d'un échange bidirectionnel d'information. En outre, des membres précis de la collectivité autochtone doivent y prendre part alors que les consultations se conforment généralement à un programme prédéterminé et mutuellement convenu.

Que le processus soit qualifié de consultation, de mobilisation ou de partenariat, celui-ci s'articule généralement autour d'un échange bidirectionnel d'information qui consiste notamment à écouter les idées de l'autre partie, à solliciter des suggestions en vue de résoudre des problèmes et à mettre de l'avant des propositions tout en veillant à ce qu'il soit possible de modifier ces dernières. Il importe d'adopter une approche globale à l'égard des différentes formes de mobilisation. Conformément à ce que prévoient les résultats des CEP, l'objectif devrait être que la mobilisation *des intervenants a une incidence sur l'élaboration des politiques et des programmes*.

Les consultations visent à recueillir les renseignements, les points de vue et les commentaires des intervenants sur les politiques, les programmes, les services ou les initiatives qui les touchent directement ou dans lesquels ils ont un intérêt. La portée des consultations va de l'envoi de lettres ou de documents à la sollicitation de commentaires des participants ciblés par la tenue d'une série d'ateliers et de réunions publiques d'envergure nationale. Elles peuvent également prendre la forme d'un processus spécial ou continu.

Comme le souligne l'[Organisation de coopération et de développement économiques](#), la rétroaction est un élément particulièrement important du processus. « Des mesures relatives à l'information, à la consultation et à la participation active à l'élaboration des politiques mal conçues et inadéquates peuvent mettre en péril les relations entre le gouvernement et les citoyens. Les gouvernements peuvent tenter d'informer, de consulter et de mobiliser les citoyens afin d'améliorer la qualité, la crédibilité et le caractère légitime de leurs décisions en matière de politiques... et, en définitive, obtenir l'effet opposé si les citoyens découvrent que l'on ne tient pas compte des efforts qu'ils ont engagés pour demeurer informés, fournir des commentaires et participer activement, qu'ils n'ont aucun effet sur les décisions qui ont été rendues ou que l'on omet d'en tenir compte<sup>29</sup>. » [Traduction]

---

<sup>29</sup> OCDE, *Engaging Citizens in Policy-making: Information, Consultation and Public Participation*, juillet 2001. PUMA Policy Brief No. 10.

Plusieurs ministères et organismes fédéraux se sont dotés de politiques, de lignes directrices et d'outils en matière de consultation pour les aider à veiller à ce que leurs mobilisations des intervenants soient réalisées de manière efficace et pertinente. Quels que soient les objectifs des consultations et la nature des intervenants en cause, les diverses politiques et lignes directrices témoignent de pratiques communes qui s'appliquent à toutes les consultations. Les diverses lignes directrices montrent que tout processus de consultation des intervenants convenablement mené comprend les cinq étapes clés suivantes : 1) préparation; 2) conception; 3) mise en œuvre; 4) rétroaction et suivi; et 5) évaluation finale et intégration. Ces étapes sont mises en œuvre en s'appuyant sur neuf principes qui forment l'assise de chaque processus de consultation en établissant les conditions nécessaires pour que la consultation porte fruit. Les principes sont les suivants : engagement, évaluation, choix du moment, caractère inclusif, accessibilité, clarté, reddition de comptes, transparence et coordination.

### *Types d'activités financées par les CEP*

L'autorisation relative aux CEP vise à constituer un mécanisme applicable à une large gamme de mobilisations entre AADNC et les peuples autochtones en vue de l'élaboration et de la mise en œuvre des politiques et des programmes du Ministère. Selon les modalités de l'autorisation au titre des CEP, les activités admissibles sont « celles qui concernent les enquêtes, le développement, la proposition, l'examen, la collecte de renseignements ou la consultation relativement à des questions de politique relevant du mandat d'AINC<sup>30</sup> ». Les types spécifiques d'activités admissibles sont les ateliers, les études, les réunions et l'élaboration des politiques, celles-ci visant toutes des questions concernant les politiques et les programmes d'AADNC. Le processus d'entrevue ainsi les examens de la documentation ont permis à l'évaluation d'en venir à la conclusion qu'une telle souplesse était souhaitable du fait que le financement accordé en vertu d'une autorisation relative aux CEP s'appliquait à de nombreuses activités d'AADNC ainsi que de peuples et d'organisations autochtones partout au Canada. Si les processus et les objectifs en matière de mobilisation doivent rendre compte de la collaboration et des partenariats, le Ministère devrait être dans une position qui lui permet de réagir aux nouveaux enjeux et aux priorités qui ont des répercussions sur son mandat.

Cette souplesse, qui représente un atout évident de l'autorisation relative aux CEP, peut également être perçue comme une faiblesse. La documentation relative au programme précise que l'autorisation d'approuver, de signer et de modifier des ententes ainsi que d'approuver des paiements est déléguée aux directeurs des programmes et aux directeurs généraux. Cette structure de gestion décentralisée cadre avec le caractère étendu, souple et horizontal de l'autorisation relative aux CEP. Bien qu'il soit manifeste qu'une certaine souplesse soit nécessaire, l'autorisation relative aux CEP peut être interprétée de multiples manières du fait du manque de clarté quant aux aspects qui peuvent être financés voire, fait peut-être plus significatif encore, ceux qui ne peuvent être financés. L'effet combiné de telles interprétations peu rigoureuses et de la structure de gestion décentralisée fait en sorte que l'autorisation relative aux CEP peut servir à des initiatives ou à des mesures de soutien permanent qui pourraient autrement être mieux desservies par une autorisation de programme existante ou modifiée/regroupée. L'autorisation sert fréquemment à obtenir des sommes qui, si elles peuvent être justifiées,

---

<sup>30</sup> Modalités des CEP, page 3.

relèveraient mieux d'une autre autorisation de programme, du fait que les activités financées ne sont pas toujours directement liées à des initiatives de mobilisation. Lorsque des sommes sont attribuées de cette façon, les résultats prévus qui découlent des consultations ainsi que les activités de reddition de comptes correspondantes ne se concrétisent pas.

L'autorisation relative aux CEP a servi à financer la participation à des mobilisations de bénéficiaires qui étaient indiscutablement admissibles à du financement, comme dans le cas du Processus exploratoire et de la réforme électorale des Premières Nations. Un autre exemple d'application appropriée du financement associé aux CEP concerne le processus de mobilisation requis aux fins de l'élaboration des dispositions législatives concernant les biens immobiliers matrimoniaux. L'impulsion de cette législation était nouvelle dans la mesure où elle relevait d'un programme existant d'AADNC et qu'en conséquence aucune autorisation existante ne pouvait servir à obtenir le financement nécessaire pour les mobilisations. La législation concernant les biens immobiliers matrimoniaux représente un exemple de situation dans laquelle il a fallu compter sur du financement associé aux CEP pour s'assurer que des activités de mobilisation et de collaboration surviennent, en vue de l'élaboration la législation.

Les sommes engagées à l'égard de chacune des études de cas menées dans le cadre de la présente évaluation étaient justifiables par rapport au mandat d'AADNC. Cependant, certaines des études de cas, au même titre que les exemples de projets, démontrent que l'autorisation relative aux CEP a servi à des initiatives qui s'harmonisaient mal avec leur objet initial et qui auraient été mieux appuyés par d'autres sources. À titre d'exemple, l'étude de cas sur le soutien de l'Assemblée des chefs du Manitoba aux fins de la liaison avec la Commission sur les relations découlant des traités du Manitoba a permis de découvrir que le salaire du titulaire du poste de responsable des liaisons permanentes était pris en charge par des sommes accordées en vertu de l'autorisation relative aux CEP. De la même façon, l'étude de cas sur la Fédération des nations indiennes de la Saskatchewan — Commission de l'éducation et de la formation (FNIS-CEF) a révélé un deuxième exemple de manque de clarté dans l'utilisation de l'autorisation relative aux CEP, celle-ci ayant démontré que des sommes associées aux CEP étaient associées à des travaux qui, s'ils concernaient la mobilisation, se déroulaient de manière permanente, sans objectif précis. Alors que la nécessité du financement des postes de responsables de la liaison au sein de la Commission sur les relations découlant des traités du Manitoba et de la FNIS-CEF n'est pas à l'étude dans le présent document, il conviendrait néanmoins de souligner que le financement associé aux CEP vise à appuyer des initiatives de mobilisation précises assorties de produits livrables et de résultats définis qui concernent l'élaboration et la mise en œuvre des politiques et des programmes. Le fait d'appuyer une fonction permanente faisant appel à l'autorisation relative aux CEP dénote une incompatibilité et suggère que le financement des CEP sert parfois à « compléter » les ressources existantes. De telles situations pourraient être synonymes de problèmes concernant le niveau et l'utilisation du financement, ainsi que d'un certain manque de clarté quant aux autorisations auxquelles il y a lieu d'avoir recours. Les cas où le recours à l'autorisation relative aux CEP pour assurer le soutien n'a peut-être pas été approprié pourraient être imputables, à tout le moins en partie, à une confusion et à un chevauchement apparent dans l'utilisation du financement de base et du financement de projet. L'objet prévu de l'autorisation relative aux CEP peut être interprété dans le contexte de ces deux importants types de financement auxquels ont accès les partenaires d'AADNC. Le financement de base vise à appuyer l'existence fondamentale d'une organisation bénéficiaire; il couvre des aspects comme

le salaire du personnel ainsi que le coût des services publics et de l'entretien de base. Le financement de projet s'étend au-delà de ces aspects de manière à inclure des initiatives précises qui, au plan conceptuel, ont un début et une fin. Si les projets (c.-à-d. les activités de mobilisation) peuvent s'échelonner sur une période de plusieurs années, ils ne sont pas pour autant permanents du fait qu'ils ont une fin prévisible et que leur sont assortis des résultats prévus clairement définis. La documentation relative au programme, incluant le Cadre de contrôle de gestion démontre clairement que l'autorisation relative aux CEP est destinée à des initiatives de mobilisation clairement définies. Cependant, comme le démontrent les études de cas, les entrevues ainsi que les exemples d'activités financés par les CEP, ces dernières visent actuellement plus le renforcement des capacités et moins la tenue d'activités de mobilisation, ce qui correspondrait au résultat prévu. En outre, des initiatives auxquelles n'étaient pas assortis d'échéanciers et de résultats précis ont reçu du financement associé aux CEP en vue de défrayer des salaires, des frais de déplacement et des travaux de comités.

Le concept d'activités « assimilables à des activités de base » illustre la confusion entre le financement de base et le financement de projets pour la tenue des consultations. Les activités assimilables à des activités de base sont celles qui ne semblent pas s'inscrire parfaitement dans les catégories du financement de base ou du financement de projet dans la mesure où, si elles semblent généralement étroitement associées à la *raison d'être* de l'organisation, vont au-delà des aspects fondamentaux comme les bâtiments, les services publics et les salaires.

Une comparaison de l'autorisation relative à la capacité organisationnelle de base et de l'autorisation relative aux CEP d'AADNC révèle une source de confusion possible. La première, de par son titre et l'avis des personnes interrogées, a pour objet de servir aux opérations de base tandis que la seconde doit être réservée au financement des consultations visant l'élaboration et la mise en œuvre des politiques et des programmes. Cependant, comme le souligne la présente évaluation, l'utilisation appropriée de ces mécanismes pour les activités de base ou des initiatives précises semble prêter à confusion.

Les chevauchements entre l'autorisation relative à la capacité organisationnelle de base et l'autorisation relative aux consultations aux CEP constituent une des principales causes de confusion. Le tableau 3 présente une comparaison des résultats attendus de l'autorisation relative à la capacité organisationnelle de base et de l'autorisation relative aux CEP. Bien que ce soit les résultats attendus de l'autorisation relative à la capacité organisationnelle de base qui chevauchent ceux de l'autorisation relative aux CEP, les preuves démontrent que le recours erroné à cette dernière est attribuable, du moins en partie, aux chevauchements et au manque de clarté entre celles-ci.

**Tableau 3 : Résultats attendus de l'autorisation relative à la capacité organisationnelle de base et de l'autorisation relative aux consultations et à l'élaboration des politiques**

Contributions pour appuyer la capacité organisationnelle de base des organisations autochtones représentatives	Contributions au titre des consultations et de l'élaboration des politiques
Le développement d'une capacité organisationnelle de base pour les aider à contribuer et à participer à l'élaboration des politiques et des programmes gouvernementaux.	La mobilisation des Indiens inscrits, des Innus et des Inuits, de leurs bandes, de leurs collectivités et de leurs organisations dans l'élaboration des programmes législatifs et stratégiques des gouvernements destinés aux Autochtones.

Des organisations autochtones représentatives, des membres et des représentants élus mieux informés.	Une meilleure information des organisations autochtones, de leurs membres et de leurs élus, en ce qui concerne leur apport d'idées aux fonctionnaires du Ministère.
La détermination par les membres des interventions et des démarches prioritaires à l'égard des enjeux.	Une compréhension améliorée des enjeux par tous les acteurs.
Une contribution accrue à l'élaboration de la législation, des politiques et des programmes pour mieux refléter les points de vue des Autochtones.	Une compréhension élargie des intentions du gouvernement à l'égard des Autochtones.
Le renforcement de la compréhension, de l'acceptation et de l'appui des Autochtones envers les politiques gouvernementales à leur égard.	L'appui et l'acceptation accrues des lois et politiques du gouvernement, grâce à l'apport reçu de la collectivité autochtone et de ses organisations.
L'amélioration des relations entre les Autochtones et le gouvernement fédéral.	L'amélioration des relations entre les Indiens inscrits, les Inuits et les Innus, d'une part, et, d'autre part, le gouvernement fédéral.

Contrairement à la dernière évaluation de l'autorisation relative à la capacité organisationnelle de base et de l'autorisation relative aux CEP<sup>31</sup>, qui recommandait que celles-ci soient combinées du fait de leur similarité apparente, la présente évaluation recommande plutôt que leurs différences soient précisées. En effet, en établissant des distinctions plus claires entre celles-ci, il serait possible de se protéger du risque que des activités assimilables à des activités de base soient financées par une autorisation relative aux CEP et ainsi de veiller à ce que les budgets soient affectés aux activités de mobilisation visant à appuyer l'élaboration des politiques et des programmes.

### ***Recommandation n° 1***

Il est recommandé qu'AADNC :

- **Examine et revoit, selon le cas, les résultats attendus pour l'autorisation relative à la capacité organisationnelle de base ainsi que pour l'autorisation relative aux consultations et à l'élaboration des politiques afin de mieux préciser et distinguer celles-ci.**

<sup>31</sup> Affaires autochtones et Développement du Nord Canada, *Évaluation sommative du financement des consultations et de l'élaboration des politiques, et de la capacité organisationnelle de base*, 16 février 2009. <http://www.aadnc-aandc.gc.ca/fra/1100100011820/1100100011842>. Accès le 5 novembre 2013.

## *Soutien du personnel d'AADNC dans la conduite des mobilisations*

Comme il est souligné dans la section *Types de consultations gouvernementales*, les consultations bien menées auprès des intervenants doivent être parfaitement planifiées et assorties d'objectifs clairs. Cependant, AADNC n'a pas de cadre permettant de circonscrire les mobilisations ministérielles lorsque celles-ci ne résultent pas de l'obligation légale de consulter. Bien qu'une initiative en matière de politiques ou de programmes puisse nécessiter une consultation aux fins de la bonne gouvernance, des bonnes relations et de l'élaboration des politiques et des programmes, les gestionnaires d'AADNC reçoivent peu de directives si l'obligation légale de consulter n'est pas en cause<sup>32 33</sup>. AADNC ne dispose d'aucune entité ni d'aucun système désigné pour assurer l'accompagnement et le soutien des gestionnaires du Ministère de sorte que ceux-ci soient mieux préparés à adopter une approche souple à l'égard de la mobilisation, tout en exerçant leurs activités en vertu de principes cohérents.

La plupart des personnes interrogées se sont montrées en faveur de l'idée d'une approche cohérente à l'égard des mobilisations entre AADNC ainsi que les peuples et les organisations autochtones. Elles ont affirmé qu'un ensemble de principes directeurs et non une définition préétablie ou un protocole strict, ainsi qu'un système de soutien du personnel participant aux mobilisations favoriseraient la cohérence, optimiseraient le soutien des collectivités en plus de favoriser l'établissement de meilleures relations et l'obtention de meilleurs résultats. Cette idée a également été avancée par les représentants autochtones qui ont été interrogés aux fins de la présente évaluation, puisque ceux-ci soutenaient que la souplesse, bien que souhaitable, avait néanmoins contribué à un certain manque de cohérence au plan de l'approche d'AADNC à l'égard des mobilisations.

Les ministères et organismes fédéraux sont libres de se doter de systèmes de soutien et de lignes directrices pour veiller à ce que les mobilisations qu'ils réalisent auprès des intervenants soient menées de manière efficace et pertinente. À titre d'exemple, Ressources naturelles Canada s'est doté, à l'intention de ses fonctionnaires, d'un guide sur la façon de mener des consultations avec les intervenants autochtones<sup>34</sup> tandis que les fonctionnaires de Pêches et Océans Canada peuvent compter sur des conseils au chapitre des consultations<sup>35</sup>. Ces lignes directrices couvrent les pratiques et les principes susmentionnés et s'appliquent à toutes les consultations, y compris celles qui sont menées par des fonctionnaires d'AADNC. À titre d'exemple, les concepts de clarté et de caractère opportun sont particulièrement pertinents pour les mobilisations qui visent à appuyer l'élaboration des politiques et des programmes. Lorsque les mobilisations débutent le plus rapidement possible et se poursuivent de manière ordonnée et sans retard, les participants disposent d'un délai raisonnable pour se préparer et faire leurs commentaires. La clarté du processus et des résultats attendus des mobilisations représente un facteur essentiel dans la mesure où les participants (c.-à-d. les groupes autochtones en cause) doivent connaître la nature de leurs apports éventuels et, ce qui est important, la façon dont ces apports se répercuteront au

---

<sup>32</sup> Lorsque l'obligation légale de consulter est en cause, l'Unité de la consultation et de l'accommodement est disponible pour assurer le soutien du personnel d'AADNC.

<sup>33</sup> Affaires indiennes et du Nord canadien, Direction générale de la vérification et de l'évaluation, *Aperçu général des méthodes de consultation du MAINC*, juin 1998.

<sup>34</sup> *Aboriginal Engagement and Consultation Guidebook*, Ressources naturelles Canada, janvier 2011.

<sup>35</sup> *Cadre de consultation pour Pêches et Océans Canada*, Pêches et Océans Canada, 2004.

[http://publications.gc.ca/collections/collection\\_2013/mpo-dfo/Fs23-599-2004-fra.pdf](http://publications.gc.ca/collections/collection_2013/mpo-dfo/Fs23-599-2004-fra.pdf). Accès le 7 novembre 2013.

niveau des politiques ou des programmes. L'adhésion à de tels principes permet de contribuer de manière positive à la réalisation de mobilisations pertinentes entre les fonctionnaires d'AADNC et les peuples autochtones.

Les attentes des parties prenant part aux mobilisations sont également très importantes. Celles-ci sont largement fondées sur l'établissement d'objectifs clairs et sur la qualité des communications. Aux mobilisations correspondent une large gamme d'objectifs possibles et il importe pour les fonctionnaires de veiller à ce que ceux-ci soient convenablement définis et communiqués. À titre d'exemple, l'objectif principal d'une mobilisation pourrait consister à échanger de l'information au sujet d'une décision déjà prise ou d'une initiative déjà achevée. Dans une telle situation, les fonctionnaires devraient veiller à ce que les intervenants concernés sachent qu'ils ne pourront pas avoir d'incidence sur la décision et que la mobilisation vise seulement à échanger de l'information. À l'inverse, une mobilisation pourrait avoir pour objectif de prendre conjointement des décisions au sujet de l'élaboration et de la mise en œuvre d'une politique ou d'un programme. Dans un tel cas de figure, le groupe d'intervenants devrait être informé des diverses façons dont sa participation se répercutera au plan de la prise de décisions. Il peut être utile, pour assurer le caractère efficace et pertinent des mobilisations, de formuler clairement les objectifs d'entrée de jeu de sorte que les attentes soient à la fois raisonnables et précises.

En plus de mettre de l'avant des lignes directrices quant aux consultations, certains ministères comme Santé Canada et Agriculture et Agroalimentaire Canada se sont dotés de responsables des activités de consultation. Au sein de Santé Canada, la Direction générale des communications et des affaires publiques vise à intégrer les points de vue nationaux et régionaux à l'ensemble de ses fonctions en matière de politiques et de stratégies, de communications et de consultations. Au sein d'Agriculture et Agroalimentaire Canada, c'est la Direction générale des communications et des consultations qui est responsable des activités de recherche, de conseil et de coordination des consultations au même titre que de la mobilisation des citoyens.

Dans la prise en compte de la possibilité de soutenir le personnel d'AADNC à l'égard des mobilisations, la distinction qu'opère le Ministère entre les consultations qui découlent de l'obligation légale de consulter et celles qui ne le sont pas est essentielle. Au sein d'AADNC, l'Unité de la consultation et de l'accommodement formule des conseils et assure le soutien des *consultations qui découlent de l'obligation légale de consulter*, ces conseils et ce soutien étant offerts au personnel du Ministère ainsi qu'à d'autres ministères et organismes fédéraux. Cependant, comme mentionné, il n'existe aucun système de soutien pour les mobilisations qui ne sont pas associées à l'obligation légale de consulter. L'une des conséquences de cette réalité, comme il a été constaté auprès du personnel d'AADNC interrogé, tient à une certaine confusion et/ou à certains désaccords au sujet de cette distinction. Certains ont reconnu que le Ministère et le gouvernement fédéral opèrent une distinction entre les deux tandis que d'autres sont d'avis que toutes les mobilisations d'AADNC sont liées à l'obligation légale de consulter.

Cette divergence apparente résulte de l'effet combiné de l'approche décentralisée à l'égard des mobilisations associées aux CEP et du manque d'accompagnement à l'égard des mobilisations qui ne sont pas associées à l'obligation de consulter. Le tableau 4 (ci-après) présente une explication de la façon dont AADNC distingue les mobilisations qui résultent de l'obligation légale de consulter de celles qui n'en résultent pas mais qui sont motivées par des impératifs liés à la bonne gouvernance ainsi qu'à l'élaboration et à la mise en œuvre appropriée des politiques et des programmes du Ministère.

**Tableau 4 : L'obligation légale de consulter et la mobilisation concernant l'élaboration des politiques et des programmes d'AADNC**

Affaires autochtones et Développement du Nord Canada a recours à deux principaux types de mobilisations auprès des peuples autochtones. Sont prévues, d'une part, les mobilisations qui découlent de l'obligation légale de consulter et qui surviennent lorsque la conduite de la Couronne pourrait avoir une incidence sur les droits ancestraux ou issus de traités des peuples autochtones et, d'autre part, les activités de mobilisation motivées par des objectifs de bonne gouvernance et d'efficacité des politiques et des programmes du Ministère. Bien qu'il puisse y avoir une distinction légale entre ces formes de mobilisation, les deux types représentent des éléments clés pour maintenir des relations productives entre les peuples autochtones du Canada et le gouvernement fédéral.

Les *Lignes directrices actualisées à l'intention des fonctionnaires fédéraux pour respecter l'obligation de consulter* de 2011, élaborées par l'Unité de la consultation et de l'accommodement d'AADNC, offrent une distinction claire entre les consultations qui découlent de l'obligation légale de consulter et celles qui sont limitées aux objectifs associés aux politiques et aux programmes du Ministère.

Selon les *lignes directrices actualisées*, trois facteurs doivent être présents pour déclencher l'obligation légale de consulter :

- (1) Il y a une conduite envisagée par la Couronne.
- (2) L'activité proposée par la Couronne pourrait avoir des effets préjudiciables sur les droits ancestraux et issus de traités potentiels ou établis.
- (3) Des droits ancestraux et issus de traités potentiels ou établis prévalent dans la région.

Pour qu'il y ait obligation de consulter, les trois conditions doivent être réunies<sup>36</sup>. Toutes les mobilisations qui surviennent entre AADNC et les peuples autochtones ne résultent pas du fait que l'obligation légale de consulter a été déclenchée : en effet, plusieurs de ces mobilisations découlent d'impératifs liés à l'élaboration et à la mise en œuvre appropriées des politiques et des programmes du Ministère lesquelles ne sont pas, pour celui-ci, liées à l'obligation légale de consulter.

## ***Recommandation n° 2***

Il est recommandé qu'AADNC :

- **Fournisse au personnel d'AADNC participant aux mobilisations qui ne résultent pas de l'obligation légale de consulter des avis, des directives et des outils et continue d'appuyer la souplesse et l'application générale de l'autorisation relative aux CEP.**

---

<sup>36</sup> Affaires autochtones et Développement du Nord Canada, *Consultation et accommodement des Autochtones : Lignes directrices actualisées à l'intention des fonctionnaires fédéraux pour respecter l'obligation de consulter*, mars 2011. <http://www.aadnc-aandc.gc.ca/fra/1100100014664/1100100014675>. Accès le 22 octobre 2013.

## 5. Rendement

---

### 5.1 Atteinte des résultats attendus

5.1.1 *La conception et l'exécution des CEP de même que leurs rapports de rendement n'appuient pas une évaluation exhaustive de l'obtention des résultats attendus en ce qui concerne l'autorisation relative aux CEP.*

5.1.2 *Les mobilisations qui ont été menées en vertu de l'autorisation relative aux CEP ont, de manière générale :*

- *contribué, parmi les employés d'AADNC, à une meilleure prise de conscience des positions des peuples autochtones à l'égard des politiques et des programmes d'AADNC;*
- *contribué, parmi les peuples autochtones, à une meilleure prise de conscience des politiques et des programmes d'AADNC; et*
- *dans certains cas, les CEP ont contribué à rehausser l'influence des Autochtones sur les programmes et les politiques du Ministère.*

#### *Conception et exécution des CEP*

À la rubrique Conception et exécution, il est précisé que l'autorisation relative aux CEP vise généralement plus la réalisation d'activités de base et d'activités assimilables à des activités de base que des activités de mobilisation conçues et mises en œuvre selon les principes de consultations bien menées auprès d'intervenants. Il s'est donc avéré difficile d'évaluer les résultats du modèle logique de l'autorisation au-delà de la formulation d'une impression quant à la disponibilité de l'information et, dans certains cas, du type d'activités menées. Cependant, dans certains cas, lorsque le financement a servi à réaliser des activités de mobilisation plus courantes, l'évaluation a permis de déterminer l'objet du financement par rapport aux résultats de la mobilisation ainsi que les résultats de ces processus de mobilisation.

#### *Rapports sur les activités financées en vertu de l'autorisation relative aux CEP*

Le caractère décentralisé de la structure de gestion de l'autorisation relative aux CEP a contribué à une pénurie de renseignements relatifs au rendement sur les activités, les extrants et les répercussions associées au financement des CEP, au cours de la période de l'évaluation. Bien que l'équipe responsable de l'évaluation soit au courant des motifs justifiant une telle structure décentralisée, il est demeuré nécessaire de pallier cette pénurie d'information. L'équipe responsable de l'évaluation a brossé un tableau des activités financées en vertu de l'autorisation relative aux CEP en analysant l'information consignée dans le Système de gestion de l'information sur les subventions et contributions et en prélevant des échantillons de ses rapports de bénéficiaires ainsi que des renseignements relatifs au financement. Ce travail exploratoire a révélé que certaines activités financées au cours de la période de l'évaluation n'étaient pas clairement liées à des initiatives de mobilisation particulières et que les rapports des bénéficiaires variaient considérablement d'un projet/bénéficiaire à l'autre, mettant ainsi en péril la collecte de

renseignements relatifs au rendement qui permettraient de se faire une meilleure idée de l'obtention des résultats prévus pour l'autorisation relative aux CEP.

Conformément à ce que prévoit l'objet d'une autorisation conçue dans le but d'être souple et utilisée par l'ensemble du Ministère, les fonds ont été répartis sur une large gamme de titres et de thèmes. Cette large gamme de thèmes de mobilisation concorde avec les propos qui ont été tenus par les personnes interrogées quant à la nécessité de traiter d'enjeux nouveaux, de tenir compte des besoins des intervenants autochtones en plus d'intervenir à l'égard des priorités. De surcroît, la souplesse de l'autorisation fait en sorte qu'il est possible, pour le Ministère, de recueillir le point de vue des Autochtones sur les questions qui ne relèvent pas d'une autorisation propre à un programme.

Bien que cet échantillon ait été utile pour comprendre la nature des initiatives relatives aux CEP, l'équipe responsable de l'évaluation a noté que les activités financées, leurs produits livrables et leurs rapports ne rendaient pas toujours compte des projets de mobilisation. Certains projets, comme celui des biens immobiliers matrimoniaux et le processus exploratoire étaient assortis d'une « fin » apparente et d'objectifs définis tandis que d'autres semblaient viser le soutien permanent de capacités ou de fonctions assimilables à des fonctions de base (p. ex. payer le salaire des employés permanents). Tel que mentionné plus tôt, le financement permanent d'activités assimilables à des activités de base est pris en considération dans deux des études de cas réalisées aux fins de la présente évaluation. Les sommes accordées en vertu de l'autorisation relative aux CEP pour la Commission sur les relations découlant des traités du Manitoba ainsi que la Commission de l'éducation de la Fédération des nations indiennes de la Saskatchewan ne visaient pas des initiatives de mobilisation précises auxquelles correspondaient des résultats prévus, mais plutôt à défrayer le salaire du titulaire du poste de liaison permanent. Bien que les personnes interrogées pour ces études de cas se soient montrées tout à fait en faveur de ces dépenses, en soulignant qu'elles étaient importantes pour que des activités de mobilisation soient réalisées et pour promouvoir l'établissement de bonnes relations, il est difficile de déterminer clairement si le financement accordé en vertu de l'autorisation relative aux CEP convenait au paiement des salaires. En outre, lorsque les activités ne sont qu'indirectement liées aux résultats prévus, la capacité d'évaluer le lien entre les dépenses et les répercussions est limitée.

Le personnel d'AADNC qui a été interrogé s'est montré satisfait des rapports qu'il a reçus. Cependant, en s'appuyant sur les échantillons de rapports de bénéficiaires qui ont été examinés, l'évaluation montre que les rapports ne sont pas axés sur les résultats mais plutôt sur les activités, comme la tenue de réunions. Les rapports présentent en outre un caractère *ad hoc* et n'offrent que peu d'uniformité, les bénéficiaires n'ayant, au mieux, reçu des fonctionnaires du Ministère que de rares conseils à leur propos. Seuls quelques-uns des rapports de cet échantillon renferment des renseignements relatifs au rendement qui rendraient compte, même implicitement, des résultats prévus du financement accordé en vertu de l'autorisation relative aux CEP. Dans de rares cas, les rapports des bénéficiaires n'incluaient aucun renseignement sur les résultats prévus de l'autorisation relative aux CEP. Dans plusieurs cas, ceux-ci ont fourni des renseignements sans contexte suffisant (p. ex. une photocopie d'une brochure dans laquelle se trouvaient des renseignements généraux concernant, apparemment, le projet en question et des rapports financiers sur les frais de déplacement et les fournitures). Ces lacunes au plan des rapports deviennent de plus en plus problématiques du fait des défis liés à la mémoire

d'entreprise et au transfert des connaissances. Dans un cas, cependant, le bénéficiaire avait produit un rapport final tout à fait utile. Bien que ce rapport ne traitait pas expressément de tous les résultats attendus de l'autorisation relative aux CEP, son contenu était néanmoins utile, dans la mesure où il brossait un tableau clair de l'objet du financement au même titre que de ses répercussions.

Il importe de souligner que la grande diversité des rapports présentés par les bénéficiaires ne permet pas nécessairement d'en venir à des conclusions générales au sujet des bénéficiaires en tant que tels, mais qu'elle témoigne plutôt de ce à quoi s'attendent les employés d'AADNC et ce qu'ils sont disposés à accepter, sous forme de rapports, quant aux sommes versées en vertu de l'autorisation relative aux CEP. Cela signifie que l'échantillon semble montrer que le personnel d'AADNC ne prend pas généralement les dispositions nécessaires pour veiller à ce que les rapports des bénéficiaires expliquent la façon dont les sommes accordées en vertu de l'autorisation relative aux CEP contribuent à l'obtention des résultats attendus. La plupart des rapports de l'échantillon portaient plutôt sur les activités, la justification de ces dernières et l'obtention des résultats attendus devant être déduits. La situation est identique dans les cinq études de cas. Dans l'ensemble, le caractère tout à fait variable des rapports consultés en l'espèce démontre l'absence d'exigences au chapitre des rapports des bénéficiaires voire leur caractère inadéquat. Il s'ensuit qu'il n'y a, dans les faits, que très peu d'information sur le rendement.

### ***Recommandation n° 3***

Il est recommandé qu'AADNC :

- **Précise les exigences relatives aux rapports des bénéficiaires associés au financement accordé en vertu de l'autorisation relative aux CEP. Dans le cadre de ce travail, et conformément à ce que prévoit le plan concernant les stratégies de mesure de rendement d'AADNC, les résultats prévus associés à l'autorisation relative aux CEP devraient être inclus dans la *Stratégie de mesure du rendement*, dans le sous-programme Consultation et accommodement.**

### *Connaissance, par AADNC, des positions des Autochtones sur les politiques et les programmes*

Les entrevues et les études de cas mettant en cause le personnel d'AADNC laissent à entendre que les mobilisations financées en vertu de l'autorisation relative aux CEP ont contribué à améliorer le niveau de connaissance, par AADNC, du point de vue des groupes et organisations autochtones sur les politiques et les programmes du Ministère. Les personnes interrogées ont généralement affirmé que son utilisation (c.-à-d. le soutien financier offert) s'était avérée bénéfique du fait qu'elle favorisait la mobilisation et le dialogue nécessaire pour comprendre le point de vue de chacune des parties. Comme y fait référence la section Pertinence qui précède, l'une des priorités du Ministère consiste à mobiliser les peuples autochtones afin de recueillir leurs commentaires sur l'élaboration des politiques et des programmes qui ont des répercussions sur ceux-ci. Les personnes interrogées ont affirmé que le niveau de connaissance, par AADNC, des positions autochtones à l'égard des politiques et des programmes profitait d'une saine mobilisation et de relations positives.

Une considération importante au sujet du niveau de connaissance, par le personnel d'AADNC, de la position des peuples autochtones à l'égard des politiques et des programmes tient à l'interface entre le personnel de l'administration centrale et des régions : les conclusions sur le lien entre ceux-ci semblent variables. Les personnes interrogées par AADNC ont généralement souligné que l'information recueillie par le biais des mobilisations régionales était transmise à l'administration centrale par le flux normal des travaux, par le truchement de réseaux formels ou informels. Fait significatif, il n'existe aucun moyen systématique d'orienter l'élaboration des politiques au niveau national. Du fait de l'absence de coordination et de collecte centralisée de l'information, il se peut que le point de vue des Autochtones ne soit pas toujours intégré comme il se doit. De surcroît, tel que souligné plus tôt, la qualité des rapports tend à varier considérablement, ce qui signifie qu'il est vraisemblable que les « contextes » sous-tendant les mobilisations régionales puissent changer voire disparaître au fil du temps, compte tenu des défis qui se posent au plan de la mémoire d'entreprise.

### *Connaissance, par les Autochtones, des positions d'AADNC sur les politiques et les programmes*

Le personnel d'AADNC qui a été interrogé a généralement reconnu qu'il était normalement raisonnable de tenir pour acquis que le financement accordé en vertu de l'autorisation relative aux CEP facilitait la participation des peuples et des organisations autochtones à l'élaboration des politiques et des programmes, contribuant ainsi à une meilleure connaissance, par les Autochtones, des objectifs du Ministère relativement aux politiques ou aux programmes. Il est généralement possible, bien que ce ne soit pas la solution idéale, d'en déduire que si une série de réunions devaient se tenir, les groupes autochtones en cause seraient informés des politiques et des programmes en cause. Une telle amélioration du niveau de connaissance ou de sensibilisation est digne de mention au vu de l'importance qu'accorde AADNC aux partenariats; de surcroît, la connaissance, par les peuples autochtones, des objectifs du Ministère s'avère nécessaire compte tenu du rôle qu'ils sont appelés à jouer à l'étape de la mise en œuvre.

Certaines entrevues menées avec des représentants autochtones ont révélé des défis quant à la connaissance par les peuples autochtones de la position du Ministère sur les politiques et les programmes. L'importante disparité dans la capacité des groupes autochtones en est un exemple frappant, certains d'entre eux pouvant participer étroitement à des consultations et donc, être bien informés alors que d'autres, malgré l'apport de financement au titre des CEP, ne disposeraient des ressources ou des capacités techniques nécessaires pour être informés des objectifs de politiques et de programmes d'AADNC et, moins encore, intervenir de manière pertinente. Autre exemple, les personnes interrogées ont également affirmé que le gouvernement fédéral n'était pas, selon elles, toujours parfaitement transparent et qu'il omettait à l'occasion de consulter de manière appropriée, la *Loi sur la transparence financière des Premières Nations*<sup>37</sup> étant évoquée comme récent exemple connu. La *Loi sur la transparence financière des Premières Nations*, qui est entrée en vigueur en mars 2013 exige des gouvernements des Premières Nations qu'ils publient leurs états financiers vérifiés ainsi que les salaires et les dépenses de leurs chefs et de leurs conseillers. L'une des personnes interrogées a indiqué que la

---

<sup>37</sup> Gouvernement du Canada, Bibliothèque du Parlement, *Résumé législatif du projet de loi C-27 : Loi visant à accroître l'obligation redditionnelle et la transparence des Premières Nations en matière financière*.  
[http://www.parl.gc.ca/About/Parliament/LegislativeSummaries/bills\\_ls.asp?ls=C27&Mode=1&Parl=41&Ses=1&source=library\\_prb&Language=F](http://www.parl.gc.ca/About/Parliament/LegislativeSummaries/bills_ls.asp?ls=C27&Mode=1&Parl=41&Ses=1&source=library_prb&Language=F). Accès le 2 novembre 2013.

*Loi sur la transparence financière des Premières Nations* avait été promulguée sans quelque forme de consultation que ce soit des peuples autochtones et certains rapports publiés dans les médias affirment que les chefs des Premières Nations n'ont pas été informés de la tenue de quelque consultation que ce soit au sujet de cette législation<sup>38</sup>. Fait peut-être plus intéressant encore, les personnes interrogées ont souligné que la sensibilisation, en soi, importait relativement peu en présence d'un manque d'influence réel ou perçu.

### *Influence autochtone sur les politiques et les programmes d'AADNC*

Comme c'est le cas de la sensibilisation, l'influence autochtone sur les politiques et les programmes est meilleure lorsque la mobilisation entre le Ministère et les peuples autochtones est appropriée. Les études de cas menées aux fins de la présente évaluation soulignent un exemple notoire de mobilisation utile durant le processus d'élaboration des politiques. L'étude de cas sur les biens immobiliers matrimoniaux a permis de constater que les résultats attendus, tout particulièrement ceux qui concernaient l'influence autochtone, de l'autorisation relative aux CEP avaient été atteints. À titre d'exemple, il y a eu de nombreuses formes différentes de communication, de collaboration et de consultation entre le Ministère et diverses organisations autochtones. Ce processus consultatif a permis aux groupes autochtones de contribuer à l'élaboration de dispositions législatives importantes. Bien qu'il soit difficile d'attribuer directement certains passages particuliers des dispositions législatives à des « éléments » précis de participation des Autochtones, leurs commentaires ont contribué à façonner la législation<sup>39</sup>.

Encore une fois, du fait de la conception et de l'exécution de l'autorisation et de son objectif fondamental qui consiste à financer les activités de base et les activités assimilables à des activités de base plutôt que des processus de consultation plus officiels, rares furent les indications tangibles de l'étendue de l'*influence autochtone sur les politiques et les programmes d'AADNC*.

L'analyse de médias réalisée aux fins de la présente évaluation établit manifestement que les peuples et organisations autochtones ne sont pas satisfaits des processus de consultation d'AADNC. Dans l'ensemble, les Canadiens ont également des points de vue diversifiés sur les efforts du gouvernement en matière de mobilisation et de consultation. Les résultats d'un sondage réalisé par la société EKOS Research, en 2007, montrent que si la majorité des Canadiens sont en faveur du concept de participation des citoyens à la prise de décisions gouvernementale, ils se montrent sceptiques à l'égard des processus et du fait que les résultats de ces séances de mobilisation contribuent de manière pertinente à l'élaboration des politiques<sup>40</sup>. C'est la raison pour laquelle il faut particulièrement s'assurer que les mobilisations sont convenablement conçues et réalisées afin d'assurer la transparence du processus et la formulation de commentaires sur les résultats de la consultation. L'examen des documents montre que la gestion des attentes des intervenants est essentielle et pour y parvenir il suffit d'établir clairement l'objet de la consultation. À titre d'exemple, il y a lieu d'opérer une distinction entre les situations dans lesquelles le Ministère souhaite informer et celles dans lesquelles il souhaite recueillir des commentaires. Encore une fois, en raison de la façon dont le financement associé

---

<sup>38</sup> Gloria Gallaway, « Chiefs deride native transparency act », *The Globe and Mail*, 15 octobre 2012, <http://www.theglobeandmail.com/news/politics/chiefs-deride-native-transparency-act/article4614583/>.

<sup>39</sup> Le projet de loi S-2, *Loi sur les foyers familiaux situés dans les réserves et les droits ou intérêts matrimoniaux* a reçu la sanction royale le 19 juin 2013.

<sup>40</sup> EKOS Research Associates. *Rethinking Citizen Engagement 2007: A Survey of the General Public*, 2007.

aux CEP a été réparti, rares sont les informations sur les mécanismes de transparence et de rétroaction.

Il importe de reconnaître que la gestion d'un processus de mobilisation et des attentes qui y sont associées n'est pas sans soulever d'énormes difficultés. L'examen réalisé par l'[Organisation de coopération et de développement économiques](#) au sujet des pratiques réglementaires canadiennes révèle une différence de points de vue entre les intervenants qui estimaient que les propositions réglementaires avaient évolué après la tenue de consultations et ceux qui étaient d'avis que leur participation n'avait finalement eu que très peu de répercussions sur les politiques. Le passage suivant est tiré du rapport : « le défi pour le Canada, comme pour toutes les sociétés ouvertes, consiste, d'une part, à fournir à l'ensemble des parties concernées des possibilités de participation à l'élaboration des politiques et, d'autre part, à éviter de créer un fardeau trop lourd pour le système du fait des dédoublements et des procédures non pertinentes, ou de permettre à des groupes d'intérêts bien organisés d'avoir la main mise sur le débat et donc sur le résultat des consultations. Un autre défi consiste à communiquer l'objectif central d'une consultation publique, c'est-à-dire que tout en permettant à l'ensemble des parties de faire entendre leur voix, la décision finale restera du ressort des représentants élus<sup>41</sup> ».

## **5.2 Preuve de l'efficacité et de l'efficience**

### ***5.2.1 Il existe des possibilités d'accroître la coordination et le transfert des connaissances associés aux activités de mobilisation.***

Les personnes interrogées ont reconnu qu'il était essentiel de tenir des mobilisations pertinentes mais que celles-ci nécessitaient temps et argent. De surcroît, lorsqu'on se penche sur l'efficacité associée aux activités de mobilisation appuyant l'élaboration des politiques, il importe de se rappeler que celles-ci ne sont pas de nature transactionnelle et qu'en conséquence, elles ne se traduisent pas toujours par des résultats facilement mesurables et qu'elles ne permettent pas de réaliser une analyse qui témoignerait des coûts réels des produits livrables en question. D'autre part, compte tenu de la grande diversité d'intérêts, d'influences, d'intervenants et d'« intangibles », comme ceux qui concernent les relations, il est rarement possible de comparer utilement une mobilisation à d'autres activités de cette nature, tout particulièrement au chapitre de leurs coûts et avantages.

Un certain nombre d'autres facteurs posent quelques difficultés à l'égard d'une évaluation rigoureuse de l'efficacité et de l'efficience des mobilisations réalisées entre le Ministère et les groupes, les gouvernements et les organisations autochtones. À titre d'exemple, aucune somme au titre du fonctionnement et de l'entretien n'est directement associée aux mobilisations des CEP. Par conséquent, le temps et l'argent engagés dans la conduite et la gestion des activités de mobilisation ne font l'objet d'aucun suivi. Un autre exemple concerne la structure de gestion décentralisée de l'autorisation relative aux CEP, qui signifie que l'on n'est pas en mesure de détecter et d'intervenir systématiquement à l'égard des processus susceptibles d'être dédoublés et de se chevaucher afin de promouvoir l'efficacité. De plus, le manque de reddition de comptes et la perte de mémoire institutionnelle inhérents à l'environnement de gestion décentralisé

---

<sup>41</sup> Examens de l'OCDE de la réforme de la réglementation : la réforme de la réglementation au Canada. La capacité du gouvernement à produire des réglementations de grande qualité, Septembre 2002.

peuvent également contribuer à une réduction du transfert de connaissances, ce qui peut freiner l'efficacité.

Une considération importante tient au coût que revêt le fait de ne pas réaliser de mobilisations pertinentes en vue de l'élaboration de bonnes politiques et de bons programmes d'AADNC. Les coûts associés à la « reprise » de l'élaboration et de la mise en œuvre parce qu'une politique ou qu'un programme n'a pas compté sur le soutien des peuples autochtones pourraient être élevés. Par ailleurs, les coûts associés à la non-réalisation des mobilisations appropriées sont difficiles à préciser puisqu'ils peuvent fréquemment englober des coûts politiques découlant de protestations publiques, comme dans le cas du mouvement « Jamais plus l'inaction » et des manifestations qui ont été organisées, en octobre 2013, par la Première Nation Elsipogtog. Cela dit, il demeure clair que l'une des principales raisons pratiques justifiant les mobilisations consiste à promouvoir la participation et le soutien des Autochtones à l'égard des politiques et des programmes du Ministère. Il est peu probable de parvenir à maximiser le niveau d'efficacité de l'exécution des programmes sans le soutien de ceux qui interviennent au niveau de la conception/l'exécution.

Le niveau et l'étendue de la participation des Autochtones sont également tributaires de la fatigue liée aux consultations, laquelle survient lorsque les groupes autochtones n'ont pas la capacité de participer adéquatement aux activités de consultation. Se pose le risque de submerger les groupes autochtones en multipliant les demandes de mobilisation émanant de secteurs différents du Ministère, celles-ci touchant fréquemment un large éventail d'initiatives qui peuvent ou non être liées entre elles. Les risques de fatigue liés à la consultation augmentent lorsque les processus de mobilisation ne sont pas bien coordonnés et sont inefficaces. La réduction du niveau de fatigue liée à la consultation passe par la rationalisation des mobilisations connexes et par l'efficacité et la pertinence des communications.

La fatigue liée à la consultation peut ralentir le rythme des mobilisations si les peuples autochtones sont confrontés à des difficultés quant à leur capacité de se mobiliser comme il se doit. L'évaluation a permis de conclure que le fait de compter sur une coordination et une uniformité appropriées, et tout particulièrement sur un ensemble de principes généraux qui aideraient à orienter les processus de mobilisation et à fixer des objectifs réalistes, contribuerait à réduire les risques de fatigue liée aux consultations. D'autre part, des mobilisations efficaces seraient plus susceptibles de progresser à un rythme approprié et de mener à l'élaboration et à la mise en œuvre de politiques et de programmes ministériels, ce qui représente un facteur important des relations entre AADNC et les peuples autochtones.

Quels que soient les défis que pose la réalisation d'une analyse de l'efficacité et de l'efficacité de la mobilisation, il devrait être possible d'en améliorer l'efficacité de diverses façons, comme en élaborant un registre central visant à assurer le suivi et la coordination des activités appuyées par l'autorisation relative aux CEP. Le registre central comprendrait, à titre d'exemple, de l'information sur les responsables de la mobilisation, la nature de celle-ci, l'endroit où elle s'est déroulée et sa raison d'être. Cette information aiderait les gestionnaires à coordonner le travail et à échanger de l'information. Au rang des autres moyens pourraient figurer les suivants : définir clairement le thème, condenser les échéanciers, améliorer la coordination, fournir des outils et du soutien communs, déterminer les processus et fixer des objectifs clairs d'entrée de jeu de sorte

que, idéalement, les mobilisations puissent se dérouler en offrant des résultats précis, raisonnables et tangibles.

Si les personnes interrogées ont eu relativement peu à dire sur les améliorations dont les mobilisations d'AADNC pourraient faire l'objet, une idée importante s'est dégagée. Étant acquis que le fait d'accorder trop d'importance à l'efficacité pourrait se traduire par une approche uniformisée, les personnes interrogées ont avancé qu'un meilleur accompagnement et qu'une forme quelconque d'uniformisation ou de cohérence pour le personnel d'AADNC contribuerait à simplifier et à rendre plus prévisible l'enchaînement des processus relatifs à la mobilisation, réduisant d'autant les risques de ralentissement ou d'interruption. En outre, la documentation fait état du développement du phénomène de mobilisation électronique alors qu'on a de plus en plus recours aux communications en ligne pour faciliter la participation dans le domaine public, de telles initiatives étant désignées de diverses façons, p. ex. démocratie électronique, citoyenneté électronique, démocratie numérique, télé démocratie et cyberdémocratie. L'acquisition de capacités dans des méthodes comme la consultation en ligne, la webdiffusion et la tenue de réunions sur le Web permettrait de rehausser le niveau d'efficacité.

La recommandation n° 2 de la section 4.0 s'applique également à ces constatations sur l'efficacité et l'efficience :

- **Fournir au personnel d'AADNC participant aux mobilisations qui ne résultent pas de l'obligation légale de consulter, des avis, des directives et des outils et continuer d'appuyer la souplesse et l'application générale de l'autorisation relative aux CEP.**

#### ***Recommandation n° 4***

Il est recommandé qu'AADNC :

- **Assure le suivi des mobilisations appuyées par l'autorisation relative aux CEP. L'outil de suivi devrait inclure le type d'activité, l'objet, l'emplacement ainsi que les participants à l'activité de mobilisation.**

## 6. Conclusions et recommandations

---

### 6.1 Conclusions

#### *Pertinence*

L'évaluation a permis d'établir la nécessité de mobilisations importantes entre AADNC et les peuples autochtones, car ces mobilisations peuvent faciliter la compréhension des enjeux clés, améliorer les relations et, par le fait même, la conception et l'exécution des politiques et des programmes. La consultation et la mobilisation sont particulièrement importantes à AADNC alors qu'elles jouent un rôle important dans les activités quotidiennes du Ministère et constituent un élément essentiel de la réalisation de sa vision pour les peuples et les collectivités autochtones. Dans le cadre de ses activités de consultation et de mobilisation, le Ministère parvient à mieux comprendre les points de vue d'un large éventail d'intervenants et d'experts autochtones. Cette compréhension aide le Ministère à élaborer des politiques et des programmes de meilleure qualité, plus pertinents et efficaces, à l'intention des peuples autochtones.

En outre, la mobilisation est une étape clé du renforcement des liens entre les peuples autochtones et le gouvernement du Canada en plus de contribuer au processus permanent de réconciliation, qui constitue une priorité clé pour les peuples autochtones et le gouvernement fédéral. Puisque l'autorisation relative aux CEP facilite le dialogue entre le Ministère et ses intervenants, elle appuie la réalisation de cet objectif.

#### *Rendement*

L'autorisation relative aux CEP vise à servir de véhicule pour une large gamme de mobilisations entre AADNC et les peuples autochtones en vue de l'élaboration et de la mise en œuvre des politiques et des programmes du Ministère. Parmi les types précis d'activités admissibles figurent les ateliers, les études, les réunions ainsi que l'élaboration des politiques, celles-ci portant toutes sur les politiques et les programmes d'AADNC. L'évaluation a constaté qu'une telle souplesse était souhaitable du fait que le financement associé aux CEP vise l'ensemble des activités d'AADNC et des peuples autochtones, au Canada. Cependant, la souplesse de l'autorisation relative aux CEP, conjuguée à sa structure de gestion décentralisée, autorise le financement d'initiatives ou de mesures de soutien permanent qui pourraient relever plus adéquatement d'une autorisation de programme existante ou modifiée/regroupée. Dans l'ensemble, l'autorisation relative aux CEP vise généralement plus la réalisation d'activités de base et d'activités assimilables à des activités de base, que des activités de mobilisation conçues et mises en œuvre selon les principes de consultations bien menées auprès d'intervenants. En outre, les employés d'AADNC participant à des exercices de mobilisations qui ne sont pas liés à l'obligation légale de consulter ne peuvent compter que sur de rares conseils et directives.

La conception et l'exécution des CEP en même temps que leurs rapports de rendement n'appuyaient pas une évaluation exhaustive de l'obtention des résultats prévus en ce qui concerne l'autorisation relative aux CEP. Cependant, dans les cas où l'évaluation a été en mesure de déterminer que le financement avait servi à réaliser des activités de mobilisation types liées à l'élaboration des politiques et des programmes, elle a permis de conclure que ces mobilisations avaient, de manière générale :

- contribué, parmi les employés d'AADNC, à une meilleure prise de conscience des positions des peuples autochtones à l'égard des politiques et des programmes d'AADNC;
- contribué, parmi les peuples autochtones, à une meilleure prise de conscience des politiques et des programmes d'AADNC; et
- dans certains cas, les CEP ont contribué à rehausser l'influence des Autochtones sur les programmes et les politiques du Ministère.

La mesure et l'étendue de la participation des Autochtones sont assujetties au phénomène de fatigue liée aux consultations, laquelle survient lorsque les groupes autochtones n'ont pas la capacité de participer adéquatement aux activités de consultation. L'évaluation en est venue à la conclusion que le fait de compter sur une coordination et une uniformité appropriées, et tout particulièrement sur un ensemble de principes généraux qui aideraient à orienter les processus de mobilisation et à fixer des objectifs réalistes, contribuerait à réduire les risques de fatigue liée aux consultations, en plus d'améliorer l'efficacité et l'efficience des activités de mobilisation.

## 6.2 Recommandations

Il est recommandé qu'AADNC :

1. Examine et revoit, selon le cas, les résultats attendus pour l'autorisation relative à la capacité organisationnelle de base ainsi que pour l'autorisation relative aux consultations et à l'élaboration des politiques afin de mieux les préciser et de faire une meilleure distinction entre les deux.
2. Fournisse au personnel d'AADNC participant aux mobilisations qui ne résultent pas de l'obligation légale de consulter, des avis, des directives et des outils et continuer d'appuyer la souplesse et l'application générale de l'autorisation relative aux CEP.
3. Précise les exigences relatives aux rapports des bénéficiaires associés au financement accordé en vertu de l'autorisation relative aux CEP. Dans le cadre de ce travail, et conformément à ce que prévoit le plan concernant les stratégies de mesure de rendement d'AADNC, les résultats prévus associés à l'autorisation relative aux CEP devraient être inclus dans la *Stratégie de mesure du rendement*, dans le sous-programme Consultation et accommodement.
4. Assure le suivi des mobilisations appuyées par l'autorisation relative aux CEP. L'outil de suivi devrait inclure le type d'activité, l'objet, l'emplacement ainsi que les participants à l'activité de mobilisation.



## Annexe A – Modèle logique des CEP

Activités	<p>Déterminer les intervenants clés (x)</p> <p>Recevoir et évaluer les propositions de financement (subventions et contributions).</p> <p>Rédiger et gérer les accords de contributions.</p> <p>Élaborer et tenir à jour les lignes directrices, les politiques en matière de financement et les plans de travail.</p>	<p>Solliciter des conseils et des suggestions pour l'élaboration des politiques et des programmes</p> <p>Appuyer les séances de mobilisation</p> <p>Gérer un réseau régional</p>
Extrants	<p><b>CEP</b> : accords de contributions et rapports financiers, lignes directrices, politique en matière de financement, plans de travail.</p>	<p>Conseils et suggestions présentés sous forme d'études, de documents stratégiques ou de recherches, de comptes rendus de séances de mobilisation, d'ateliers, de conférences.</p>
Résultats immédiats	<p>Les organisations d'Indiens inscrits, d'Inuits et d'Innus, leurs membres et leurs représentants officiels connaissent les objectifs du Ministère relativement aux programmes d'élaboration des politiques ou des programmes.</p>	<p>Les fonctionnaires du Ministère <b>connaissent</b> les positions des intervenants concernant les programmes d'élaboration des politiques et des programmes.</p>
Résultat intermédiaire	<p>La participation des intervenants influe sur l'élaboration des politiques et des programmes.</p>	
Résultat final	<p>Prise en considération de la mobilisation autochtone dans les initiatives relatives aux programmes et aux politiques d'AADNC.</p>	
Résultat stratégique ici aux fins de référence	<p>Bonne gouvernance, institutions efficaces et relations de collaboration avec les Premières Nations, les Inuits, les Métis et les résidents du Nord.</p>	