



Évaluation du Secrétariat à la réconciliation

Rapport final

Juin 2023

Direction de l'évaluation
Secteur d'audit interne et d'évaluation

REMERCIEMENTS

La dirigeante principale de l'audit et de l'évaluation souhaite remercier le Groupe de travail sur l'évaluation, l'équipe d'évaluation et les personnes qui ont formulé des commentaires dans le cadre de la présente évaluation et qui y ont contribué. Les participants à l'évaluation comprenaient des employés du ministère de la Justice du Canada, des représentants d'autres ministères fédéraux, et des partenaires autochtones.

SIGLES ET ACRONYMES

2ELGBTQI+	2E : ce caractère, au début de l'acronyme, reconnaît les personnes bispirituelles comme étant les premières parmi les communautés 2ELGBTQI+; L : lesbienne; G : gai; B : bisexuel; T : transgenre; Q : queer; I : intersexuel, considère les caractéristiques sexuelles au-delà de l'orientation sexuelle, de l'identité de genre et de l'expression de genre; + : comprend les personnes qui indiquent leur appartenance à divers groupes sexuels et de genre, qui emploient d'autres terminologies.
ACS	Analyse comparative entre les sexes
AFAC	Association des femmes autochtones du Canada
AP	Appel de propositions
APN	Assemblée des Premières Nations
CDA	Centre de droit autochtone
CE	Centre d'expertise
CPA	Congrès des peuples autochtones
CSMRA	Comité des sous-ministres chargé de la réconciliation avec les Autochtones
CVR	Commission de vérité et réconciliation.
DNUDPA	Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones
DRIE	Division des relations intergouvernementales et externes
EF	Exercice financier
FFADA	Femmes et filles autochtones disparues et assassinées
FMA	Fonds de mobilisation des Autochtones
FPT	Fédéral, provincial, territorial
FPT-A	Fédéral, provincial, territorial, autochtone
GT	Groupe de travail
GTSM	Groupe de travail des sous-ministres
ITK	Inuit Tapiriit Kanatami
MBP	Mécanisme bilatéral permanent

OAN	Organisation autochtone nationale
PDRA	Portefeuille des droits et relations autochtones
RCAANC	Relations Couronne-Autochtones et Affaires du Nord Canada
RCN	Région de la capitale nationale
RNM	Ralliement national des Métis
SAC	Services aux Autochtones Canada
SELP	Secrétariat de l'examen des lois et des politiques
S et C	Subventions et contributions
SJA	Stratégie en matière de justice autochtone
Stratégie pancanadienne	Stratégie pancanadienne visant à remédier à la surreprésentation des peuples autochtones dans le système de justice pénale
SM	Sous-ministre
SMA	Sous-ministre adjoint
SMODNU	Secrétariat de la mise en œuvre de la Déclaration des Nations Unies

TABLE DES MATIÈRES

1	INTRODUCTION	1
1.1	But de l'évaluation	1
1.2	Portée de l'évaluation	1
2	PROFIL DU PROGRAMME	1
2.1	Description	1
2.2	Ressources	3
3	MÉTHODOLOGIE D'ÉVALUATION	4
3.1	Examen des documents	4
3.2	Entrevues avec des informateurs clés	4
3.3	Contraintes et stratégies d'atténuation	5
4	CONSTATATIONS	5
4.1	Pertinence	5
4.2	Conception et exécution	7
4.3	Efficacité	13
5	CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS	22
5.1	Conclusions	22
5.2	Recommandations.....	23
	ANNEXE A : ENJEUX ET QUESTIONS D'ÉVALUATION	24
	ANNEXE B : LISTE DES COMITÉS ET DES GROUPES DE TRAVAIL	25

Liste des figures

Figure 1 : Chronologie du Secrétariat à la réconciliation.....	8
Figure 2 : Relations du Secrétariat à la réconciliation avec les autres	17
Figure 3 : Calendrier de l'élaboration de la Stratégie en matière de justice autochtone	21

Liste des tableaux

Tableau 1 : Ressources financières allouées de 2018-2019 à 2022-2023.....	3
Tableau 2 : Répartition du financement versé selon la distinction et la province ou le territoire (en % des 11 M\$ disponibles).....	19

RÉSUMÉ

Introduction

L'Évaluation du Secrétariat à la réconciliation (le Secrétariat) a été menée par la Direction de l'évaluation du ministère de la Justice du Canada (Justice Canada) et vise les exercices financiers 2018-2019 à 2021-2022 et, dans la mesure du possible, les activités de 2022-2023. L'évaluation a été réalisée conformément à la *Politique sur les résultats* du Conseil du Trésor de 2016. Elle a examiné la pertinence sur le plan de l'harmonisation du Secrétariat avec les priorités, la conception, l'exécution et le rendement du gouvernement et du Ministère.

Description du programme

Le Secrétariat à la réconciliation est le Centre d'expertise (CE) du Ministère en matière de relations, de réconciliation et de création de partenariats avec les Autochtones, et il dirige la coordination de plusieurs initiatives stratégiques juridiques importantes de Justice Canada visant à faire progresser la réconciliation. Le Secrétariat comprend deux équipes : l'équipe de l'élaboration des politiques et des conseils stratégiques, et l'équipe de la mobilisation et des partenariats. En outre, le directeur principal, à titre de chef du Secrétariat, apporte son soutien au ministre et aux hauts fonctionnaires et les informe des divers progrès concernant les priorités liées au programme de réconciliation (y compris la réponse fédérale à l'Enquête sur les femmes et les filles autochtones disparues et assassinées, et les progrès globaux dans la mise en œuvre des appels à l'action de la Commission de vérité et réconciliation), donne une orientation et des conseils, et représente Justice Canada lors des réunions interministérielles des hauts fonctionnaires, et à l'occasion des rencontres intergouvernementales et des rencontres avec les partenaires et les intervenants externes.

Depuis 2021, le Secrétariat a également dirigé l'élaboration de la Stratégie en matière de justice autochtone (SJA), qui vise à lutter contre la discrimination systémique et la surreprésentation des Autochtones dans le système de justice. L'élaboration de la SJA a commencé par les consultations avec les partenaires autochtones, les provinces et les territoires. Les consultations devraient se poursuivre pendant une bonne partie de l'année 2023 et l'élaboration de la SJA devrait être achevée d'ici mars 2024. Le Secrétariat à la réconciliation a reçu du financement pour développer la SJA en 2021-2022, notamment 11 millions de dollars destinés au Fonds de mobilisation des Autochtones (FMA) pour soutenir la participation d'organisations et de communautés autochtones au processus.

Constatations

Pertinence

Le Secrétariat à la réconciliation cadre bien avec les priorités du gouvernement fédéral et du Ministère en ce qui a trait à la réconciliation et aux enjeux qui concernent les interactions entre les Autochtones et le système de justice canadien. Le Secrétariat est en harmonie avec les priorités fédérales dans trois domaines importants. D'abord, en tant que secrétariat dont les ressources se consacrent uniquement à l'avancement de la réconciliation, il s'harmonise à un gouvernement qui a constamment priorisé et reconnu l'importance de cette question dans le cadre du budget fédéral, des discours sur le budget et des lettres de mandat. Ensuite, à titre de secrétariat de Justice Canada ayant pour mandat de diriger la coordination des initiatives stratégiques juridiques importantes du Ministère liées à l'avancement de la réconciliation, il cadre avec les communications du gouvernement fédéral sur la réconciliation qui mettaient clairement l'accent sur un certain nombre de priorités liées à la justice.

Finalement, le Secrétariat a pour mandat d'appuyer la participation du sous-ministre (SM) au Comité des sous-ministres chargé de la réconciliation avec les Autochtones (CSMRA).

Conception et exécution

Le Secrétariat à la réconciliation a été mis sur pied en 2017, en tant que Secrétariat de l'examen des lois et des politiques (SELP), afin d'aider la ministre et la SM de l'époque à faire progresser le programme de réconciliation au sein du Ministère et dans l'ensemble du gouvernement. Il a été transféré au Portefeuille des droits et relations autochtones (PDRA), anciennement appelé le Portefeuille des affaires autochtones, en avril 2019. Depuis ses débuts comme SELP en 2017, le rôle du Secrétariat à la réconciliation a évolué pour refléter les priorités et les exigences fédérales travail en matière de politique juridique changeantes de l'organisation.

Le Secrétariat a travaillé sur des initiatives stratégiques juridiques importantes, comme la réponse du Ministère aux appels à l'action de la Commission de vérité et réconciliation (CVR) et aux appels à la justice sur les femmes et les filles autochtones disparues et assassinées (FFADA), tout en représentant également le Ministère au sein de différents comités et groupes de travail (GT). Plus récemment, le Secrétariat s'est vu confier la tâche de diriger les travaux d'élaboration des politiques liées à la SJA.

Son rôle en tant que CE ministériel sur les relations avec les Autochtones, la réconciliation et la création de partenariats avec des partenaires autochtones, offrant du soutien et des conseils à l'intention des hauts fonctionnaires, et du Ministère en général, sur les principales priorités liées aux Autochtones, a été officialisé dans une demande de financement de 2021. Le Secrétariat à la réconciliation a été en mesure de répondre efficacement à l'évolution des demandes et des rôles, même s'il n'avait pas la capacité d'assumer pleinement son rôle de CE, sauf de manière ponctuelle. Le problème de ressources a entraîné une surcharge de travail pour le personnel et les gestionnaires.

L'évaluation a conclu que la plupart des intervenants, autant à l'interne qu'à l'extérieur de Justice Canada, ne comprenaient pas bien le rôle du Secrétariat. Les activités du Secrétariat ne chevauchent et ne recoupent généralement pas les travaux réalisés par les autres intervenants du Ministère. Cela dit, certains domaines où un chevauchement des rôles était possible ont été mentionnés. Le Secrétariat à la réconciliation s'est employé à gérer avec diligence les domaines où un chevauchement était possible grâce à la communication et à la coordination. Toutefois, en raison du manque de connaissances quant au rôle du Secrétariat, la perception de chevauchement demeure un problème.

Efficacité

Le Secrétariat à la réconciliation a contribué de manière significative à de nombreux dossiers et priorités propres aux Autochtones, notamment la réponse de la Voie fédérale aux appels à la justice découlant des FFADA, et les rapports à Relations Couronne-Autochtones et Affaires du Nord Canada (RCAANC) sur la réponse de la justice aux appels à l'action de la CVR et aux appels à la justice sur les FFADA, en plus de faire progresser les priorités conjointes au sein des mécanismes bilatéraux permanents.

On ne connaît pas avec précision la mesure dans laquelle le Secrétariat a renforcé la capacité au sein du Ministère à consulter ses partenaires et à collaborer avec eux. Le Secrétariat a élaboré et dispensé de la formation ainsi que des documents d'orientation, et il a répondu aux demandes de conseils et de directives de façon ponctuelle. Toutefois, en raison de son manque de capacités, le Secrétariat doit se montrer réactif plutôt que proactif dans le renforcement des capacités du personnel de Justice Canada à collaborer avec ses partenaires autochtones.

Le Secrétariat à la réconciliation travaille efficacement avec les autres ministères et ses partenaires autochtones et les interactions ont augmenté au fil du temps. Les autres ministères apprécient le Secrétariat, ce qu'il apporte aux comités et aux GT ainsi que son travail en général. Ses partenaires autochtones estiment que le Secrétariat déploie des efforts sincères dans le cadre de ses interactions et de ses relations avec eux, soulignant un nouveau sens de l'ouverture et de meilleures communications lorsqu'ils interagissent avec le Secrétariat.

Cependant, des obstacles structurels empêchent les interactions de respecter pleinement les approches et les échéanciers des gouvernements autochtones ou de constituer des partenariats à part entière. Plusieurs de ces obstacles s'appliquent à l'ensemble du gouvernement du Canada et non au Secrétariat de Justice Canada en particulier, notamment les cycles de financement du Conseil du Trésor, les documents confidentiels du Cabinet, les politiques du Conseil du Trésor, et l'approvisionnement (p. ex. un seul cabinet de consultation autochtone figurait sur la liste des entreprises pré-qualifiées de Services publics et Approvisionnement Canada).

On peut toutefois affirmer avec certitude que le Secrétariat à la réconciliation a fait progresser la SJA depuis que le financement a été approuvé à la fin de 2021. De concert avec la Direction des programmes de Justice Canada, le Secrétariat à la réconciliation a octroyé 38 subventions visant à soutenir la mobilisation des Autochtones par l'entremise du FMA, et une première vague de séances de mobilisation s'est déroulée en 2022-2023. La seconde vague de mobilisations est en cours, impliquant un travail intensif de sensibilisation et de partenariat mené par le Secrétariat à la réconciliation avec une multitude de détenteurs de droits autochtones, d'organisations représentatives et d'experts, ainsi qu'avec les provinces et les territoires. La SJA devrait être achevée (c'est-à-dire approuvée par le Cabinet) d'ici mars 2024.

Recommandations

En se basant sur les constatations décrites dans le présent rapport, les recommandations suivantes sont émises :

Recommandation 1 : Le Portefeuille des droits et relations autochtones, en collaboration avec les secteurs du Ministère, devrait entreprendre un examen panministériel afin de préciser les mandats, les rôles et les responsabilités en ce qui a trait aux priorités liées aux Autochtones.

Recommandation 2 : Le Secrétariat à la réconciliation devrait chercher des occasions d'obtenir des ressources permanentes pour s'assurer qu'il a les aptitudes et la capacité de soutenir et de faire progresser les priorités gouvernementales et ministérielles en matière de réconciliation avec les peuples autochtones.

1 INTRODUCTION

1.1 But de l'évaluation

Le présent rapport présente les résultats de l'évaluation du Secrétariat à la réconciliation de Justice Canada. L'évaluation a été menée conformément à la *Politique sur les résultats* du Conseil du Trésor de 2016, qui exige que les ministères mesurent et évaluent le rendement et utilisent l'information obtenue pour gérer et améliorer les programmes, les politiques et les services. L'évaluation a été réalisée par le Secteur d'audit interne et d'évaluation de Justice Canada, conformément à son Plan intégré de vérification et d'évaluation ministériel pour 2021-2022.

1.2 Portée de l'évaluation

L'évaluation couvre cinq exercices financiers (EF), de 2018-2019 à 2021-2022 et, dans la mesure du possible, les activités entreprises en 2022-2023. La portée a été définie dans le cadre d'un examen de l'information disponible et au terme de consultations avec les intervenants internes clés. Les consultations avaient pour but d'obtenir des commentaires sur les domaines et les questions d'intérêt à examiner dans le cadre de l'évaluation.

Comme il s'agit de la première évaluation du Secrétariat, on a examiné la pertinence sur le plan de l'harmonisation avec les priorités gouvernementales et ministérielles, comme la mise en œuvre des appels à la justice découlant de l'Enquête nationale sur les FFADA. Bien que le Secrétariat soit relativement nouveau, ses rôles et ses responsabilités ont changé et évolué au cours des cinq derniers EF. L'évaluation était donc axée sur sa conception et son exécution.

En vertu de la *Politique sur les résultats* du Conseil du Trésor, les évaluations doivent comprendre la mesure dans laquelle l'analyse comparative entre les sexes plus (ACS Plus) a été prise en compte dans la conception et l'exécution. En ce qui a trait au Secrétariat, il a déployé des efforts pour mettre la théorie en pratique en adoptant et en appliquant des mesures précises en matière de diversité et d'inclusion dans le cadre de sa stratégie de ressources humaines. L'évaluation examinera et évaluera les conséquences de cette approche.

Enfin, dans le cadre de l'évaluation de l'efficacité, la portée englobait l'ensemble des travaux du Secrétariat. Comme le FMA n'a été mis en œuvre que récemment et qu'il est donc trop tôt pour en évaluer les répercussions, l'évaluation s'est limitée au début de la mise en œuvre.

La portée de l'évaluation a été déterminée à partir d'un examen de l'information disponible et au terme de consultations avec les intervenants à propos d'enjeux et de questions d'intérêt. Le Groupe de travail (GT) sur l'évaluation, composé des principaux représentants du Secrétariat, dirigeait les travaux de l'évaluation.

2 PROFIL DU PROGRAMME

2.1 Description

Le Secrétariat à la réconciliation est le CE du Ministère en matière de relations, de réconciliation et de création de partenariats avec les Autochtones. Au départ, il a été créé au sein du bureau du SM en 2017 à titre de SELP, puis il a ensuite été transféré au PDRA, anciennement appelé Portefeuille des affaires autochtones, en avril 2019. À la suite de ce transfert, le Secrétariat a assumé des

responsabilités différentes et supplémentaires en matière de politique juridique sur les priorités autochtones. Le secrétariat a ainsi assumé des responsabilités différentes et supplémentaires en matière de politique juridique sur les priorités autochtones.

L'équipe du Secrétariat à la réconciliation a toujours été de petite taille, commençant par une équipe d'environ huit personnes au PDRA, et se développant lentement au fil du temps jusqu'à atteindre sa taille actuelle de 15 équivalents temps plein (ETP).

À titre de chef du Secrétariat, le directeur principal apporte son soutien au ministre et aux hauts fonctionnaires, il les informe des progrès concernant les priorités liées au programme de réconciliation, fournit une orientation et des conseils, et représente Justice Canada lors des réunions interministérielles des hauts fonctionnaires, à l'occasion des rencontres intergouvernementales et dans le cadre des rencontres avec les partenaires et les intervenants externes. Le Secrétariat comprend deux équipes : l'équipe de l'élaboration des politiques et des conseils stratégiques, et l'équipe de la mobilisation et des partenariats.

L'équipe de l'élaboration des politiques et des conseils stratégiques dirige la coordination des initiatives stratégiques juridiques importantes visant à favoriser l'avancement de la réconciliation, comme la réponse du Ministère aux appels à l'action de la CRV et aux appels à la justice sur les FFADA. L'équipe offre du soutien au sous-ministre adjoint (SMA) du PDRA, au SM délégué, au bureau du SM et aux hauts fonctionnaires du Ministère en donnant des conseils stratégiques ainsi que des perspectives autochtones, dans la mesure du possible, relativement aux priorités émergentes et sensibles. De plus, l'équipe prépare et élabore les contributions de Justice Canada à différentes initiatives fédérales à l'appui du programme de réconciliation du gouvernement et soutient la participation du SM au CSMRA¹, aux réunions fédérales, provinciales, territoriales et autochtones (FPT-A) de Justice Canada et de Sécurité publique Canada, ainsi qu'à d'autres forums interministériels et intergouvernementaux. L'équipe a aussi dirigé les travaux liés à la reconnaissance territoriale et à l'orientation dans le cadre du Protocole relatif aux Aînés, et contribuera à d'autres initiatives en vue d'améliorer les compétences culturelles autochtones du Ministère.

L'équipe de la mobilisation et des partenariats donne des conseils et des directives pour s'assurer que les activités de mobilisation du Ministère avec les partenaires autochtones sont inclusives, accessibles et respectueuses des protocoles clés. Cette équipe représente Justice Canada en coordonnant et en participant aux réunions avec les partenaires autochtones par l'entremise des mécanismes bilatéraux permanents (MBP) et s'occupe de la planification, de la conception, de la réalisation et de l'évaluation d'initiatives de mobilisation autochtones complexes. L'équipe de la mobilisation et des partenariats dirige aussi les travaux d'élaboration de politiques liés à la SJA. Cette tâche comprend l'élaboration du plan de mobilisation, la collecte et l'analyse de données, la recherche, la coordination intraministérielle et interministérielle, la sensibilisation provinciale et territoriale ainsi que l'ébauche de la SJA. Pour appuyer la SJA, l'équipe fournit aussi une orientation stratégique pour le FMA, gérée par la Direction des programmes. Le FMA accorde du financement aux partenaires et aux organisations autochtones pour qu'ils s'engagent avec leurs membres et leurs citoyens, ainsi qu'avec les fonctionnaires de Justice Canada, sur des priorités communes en matière de justice spécifiques aux Autochtones. L'équipe de la mobilisation et des partenariats est aussi responsable d'élaborer et de

¹ Le CSMRA est présidé par le Bureau du Conseil privé, est composé de 10 autres membres au niveau du SM et est le principal point de référence pour donner des orientations stratégiques sur le programme de réconciliation. Son objectif est de fournir une orientation au programme de réconciliation et d'en assurer la cohérence en favorisant la collaboration interministérielle, en établissant des liens entre les initiatives pour garantir la cohérence, en faisant le suivi de la progression des initiatives et en déterminant les défis associés à la mise en œuvre ainsi que les prochaines étapes et en discutant de ceux-ci.

dispenser une formation sur les enjeux liés aux Autochtones à l'intention des employés de Justice Canada. Cette formation vise à améliorer la compréhension et à renforcer les compétences culturelles au sein du Ministère, en s'appuyant sur les Principes régissant la relation du gouvernement du Canada avec les peuples autochtones².

L'élaboration de la SJA répond directement à l'engagement suivant indiqué dans la lettre de mandat de décembre 2021 à l'intention du ministre de la Justice et procureur général du Canada : « Élaborer, en consultation et en collaboration avec les provinces, les territoires et les partenaires autochtones, une stratégie de justice applicable aux Autochtones pour lutter contre la discrimination systémique et la surreprésentation des Autochtones dans le système de justice du Canada ». Le Secrétariat à la réconciliation a reçu du financement pour élaborer la SJA en 2021-2022, notamment 11 millions de dollars destinés au FMA. Le processus de mobilisation dirigé par les Autochtones et celui dirigé par Justice Canada devraient tous deux orienter l'élaboration de la SJA en déterminant les initiatives requises sur le plan de la législation, des programmes et des politiques pour lutter contre la surreprésentation des Autochtones et la discrimination systémique dans le système de justice canadien. Les mobilisations ont été structurées en deux vagues. La vague 1 met l'accent sur les mobilisations à grande échelle pour déterminer les principaux enjeux à explorer de façon plus approfondie, et la vague 2 est plus ciblée sur ces enjeux ainsi que sur les partenaires et les intervenants concernés.

2.2 Ressources

Lorsque le Secrétariat a été transféré du bureau du SM en 2019, il était financé en utilisant des ressources temporaires, complétées par des ressources du PDRA. De plus, dans le budget de 2021, le gouvernement fédéral a proposé d'investir 24,25 millions de dollars sur trois ans (2021-2022 à 2023-2024) pour aider à donner suite aux principales priorités en matière de justice propres aux Autochtones. De ce montant, sur une période de trois ans, 13,25 millions de dollars devaient servir à favoriser la stabilisation du Secrétariat et 11 millions de dollars étaient réservés au FMA. Au moment de l'évaluation, il y avait un total de 15 ETP dans diverses catégories d'employés, notamment les services économiques et sociaux et les juristes.

Durant la période couverte par l'évaluation, Justice Canada a alloué environ 8 millions de dollars au Secrétariat. La ventilation par exercice financier (EF) est présentée dans le tableau 1 ci-dessous.

Tableau 1 : Ressources financières allouées de 2018-2019 à 2022-2023

² Les Principes ont été élaborés pour soutenir l'examen des lois et des politiques en réponse à la mise en œuvre de la DNUDPA. Ils sont censés refléter un engagement en faveur de la « bonne foi, de la règle de droit, de la démocratie, de l'égalité, de la non-discrimination et du respect des droits de l'homme », et ils « guideront le travail nécessaire pour respecter l'engagement du gouvernement à renouveler les relations de nation à nation, de gouvernement à gouvernement, et entre les Inuits et la Couronne. »

<https://www.justice.gc.ca/fra/sic-csj/principes-principles.html>

Catégories	EF 2018-2019	EF 2019-2020	EF 2020-2021	EF 2021-2022	EF 2022-2023
Budget de fonctionnement ¹	895 434 \$ ²	1 037 424 \$ ²	1 273 171 \$ ²	3 855 671 \$ ³	3 855 671 \$ ³
Subventions	0 \$	0 \$	0 \$	3 000 000 \$	4 000 000 \$
Total	895 434 \$	1 037 424 \$	1 273 171 \$	6 855 671 \$	7 855 671 \$
Remarques					
¹ Le budget de fonctionnement comprend les salaires et les avantages sociaux, ainsi que les frais de fonctionnement et d'entretien. Le taux global du RASE s'harmonise avec les rapports externes (Comptes publics). Les exercices effectués à partir du 1 ^{er} avril 2019 avaient un taux global du RASE de 27 % (20 % auparavant). Les coûts relatifs aux frais de logement et à Approvisionnement et Services Canada sont exclus de ce tableau, puisqu'ils sont affectés directement aux ministères visés et qu'ils ne font pas partie du budget principal des dépenses.					
² Le budget de fonctionnement alloué en 2018-2019, 2019-2020 et 2020-2021 est fondé sur le financement alloué au centre de coûts du Secrétariat à la réconciliation pour couvrir les coûts des activités réalisées au cours de ces exercices.					
³ Le budget de fonctionnement alloué en 2021-2022 et 2022-2023 est fondé sur les montants de la présentation au Conseil du Trésor approuvés pour le financement à l'appui du Secrétariat à la réconciliation de Justice Canada et pour la mobilisation des Autochtones sur les enjeux liés à la justice, ce qui comprend le financement du Secrétariat ainsi que de la Section de la politique en matière de droit pénal, de la Section de l'intégration et de la coordination des politiques, et d'un programme pour soutenir les ETP et les communications.					
Source : Données financières du ministère de la Justice					

3 MÉTHODOLOGIE D'ÉVALUATION

L'évaluation a été guidée par une matrice d'évaluation (questions d'évaluation, indicateurs et sources de données) élaborée dans le cadre de la phase d'établissement de la portée et de conception de l'évaluation. Les enjeux et les questions d'évaluation sont présentés à l'annexe A. L'évaluation comprenait de multiples sources de données et utilisait les méthodes de collecte de données décrites ci-dessous.

3.1 Examen des documents

L'examen des documents a fourni des renseignements descriptifs sur les activités du Secrétariat et des renseignements répondant aux questions d'évaluation. L'examen s'est poursuivi pendant toute la phase d'évaluation et a porté sur les types de documents suivants :

- les documents administratifs et internes;
- les documents ministériels et autres documents gouvernementaux accessibles au public, comme les budgets fédéraux, les discours sur le budget et les lettres de mandat.

3.2 Entrevues avec des informateurs clés

En tout, 32 entrevues ont été réalisées auprès d'intervenants représentant les groupes suivants :

- les représentants du ministère de la Justice du Canada (n=16);
- les représentants des partenaires autochtones (n=3);

- les représentants d'autres ministères (n=6);
- les représentants du Secrétariat à la réconciliation (n=7, y compris 2 entrevues avec d'anciens membres du personnel).

3.3 Contraintes et stratégies d'atténuation

Étant donné la nature du rôle, des responsabilités et du mandat du Secrétariat à la réconciliation, il a été difficile de mesurer ses conséquences directes. Les activités liées à la politique et à la prestation de conseils stratégiques sont, en général, très difficiles à suivre et à évaluer. Il est très difficile d'isoler l'incidence d'une intervention particulière de l'influence des autres facteurs et des différents acteurs. Pour atténuer cette contrainte, l'évaluation était axée sur des preuves anecdotiques recueillies au cours des entrevues.

En outre, les renseignements relatifs à l'atteinte des résultats liés à l'avancement de la SJA étaient limités, étant donné que les travaux du Secrétariat dans ce dossier sont relativement récents (le FMA n'octroie des fonds que depuis 2021-2022). Les données probantes sur le renforcement des capacités à Justice Canada étaient aussi limitées. La mesure de certains résultats repose donc grandement sur les entrevues.

Il était aussi difficile de garantir la participation des partenaires et des bénéficiaires autochtones. Finalement, seuls les représentants de trois organisations autochtones étaient disponibles pour participer à l'évaluation. Ces organisations reçoivent de nombreuses invitations et ne peuvent accepter chaque demande visant à connaître leurs points de vue. Des efforts ont été déployés pour faire preuve de souplesse en ce qui concerne le calendrier des entrevues. Celles-ci ont été planifiées sur une période de deux mois afin de maximiser le temps disponible pour rencontrer les personnes interrogées. Pour établir le contact, trois courriels ont été envoyés et deux suivis téléphoniques ont été effectués après l'avis initial par courriel de Justice Canada.

La partialité des répondants s'est aussi avérée une contrainte, puisque la liste des personnes interrogées a été fournie par le Secrétariat. De plus, comme la participation à une entrevue était volontaire, il est possible que des personnes ayant moins de choses à dire, une moins bonne connaissance du Secrétariat ou surtout des commentaires négatifs à formuler aient décidé de ne pas participer.

4 CONSTATATIONS

4.1 Pertinence

4.1.1 Harmonisation avec les priorités du gouvernement et du Ministère

Le Secrétariat à la réconciliation joue un rôle important dans le soutien des priorités gouvernementales et ministérielles favorisant la réconciliation avec les peuples autochtones. L'élargissement du mandat du Secrétariat au cours de la période d'évaluation témoigne de la pertinence continue de ce dernier.

Au cours des huit dernières années, le gouvernement du Canada a invariablement déterminé que la réconciliation avec les Autochtones est une priorité importante du gouvernement, principalement par l'entremise du discours du Trône, du budget fédéral, des discours sur le budget et des lettres de mandat. Presque tous les représentants de Justice Canada consultés pour l'évaluation étaient d'avis

que les activités du Secrétariat cadrent avec les priorités du gouvernement fédéral et du Ministère. Ils ont été nombreux à mentionner le programme de réconciliation et quelques-uns ont cité la lettre de mandat comme exemple de cette harmonisation.

Les lettres de mandat du ministre de la Justice et procureur général du Canada insistaient sur la nécessité de « renouveler la relation de nation à nation avec les peuples autochtones pour qu'elle soit fondée sur la reconnaissance des droits, le respect, la collaboration et le partenariat » (2015)³; elles ont déterminé que la réconciliation avec les peuples autochtones fait partie des « dossiers les plus importants » qu'il faut faire progresser (2019)⁴; ou, dans le contexte de la découverte de tombes anonymes et de lieux de sépulture non identifiés près de pensionnats autochtones en 2021, ont souligné la nécessité de « progresser plus rapidement sur la voie de la réconciliation » en investissant dans la quête de la vérité, en mettant en œuvre la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones (DNUDPA) et en travaillant en partenariat avec les Autochtones pour mieux faire reconnaître leurs droits (2021)⁵. La plus récente lettre de mandat traitait aussi de la nécessité de nous attaquer aux inégalités et aux disparités systémiques profondes présentes au sein des « institutions fondamentales » du Canada, qui ont une incidence sur les peuples autochtones et les nombreux autres groupes de la société.

La réconciliation a aussi été une priorité constante dans les budgets fédéraux de 2018, 2019 et 2021, qui citent des problèmes liés à la réconciliation et aux FFADA. En outre, les communications du gouvernement fédéral concernant la réconciliation comprenaient aussi un certain nombre de priorités en matière de justice, comme le fait de demander une « relation renouvelée de nation à nation, de gouvernement à gouvernement et entre la Couronne et les Inuits, axée sur la reconnaissance des droits, le respect, la coopération et le partenariat en tant que fondement d'un changement transformateur⁶ » au sein du système de justice du Canada, ou l'élaboration d'une Stratégie en matière de justice autochtone⁷, entre autres.

Les priorités du gouvernement fédéral sont traduites en priorités ministérielles mises en évidence dans le Plan ministériel 2021-2022 qui sont gérées par le Secrétariat à la réconciliation, y compris le soutien au CSMRA, la réponse du Ministère aux appels à l'action de la CVR, la réponse du Ministère aux appels à la justice sur les FFADA, et l'intention de poursuivre la collaboration avec des groupes autochtones sur les priorités conjointes en matière de justice et sur les travaux visant à lutter contre la discrimination systémique et la surreprésentation des Autochtones dans le système de justice pénale.

Le Plan ministériel de 2022-2023 réitère l'engagement du Ministère à l'égard du CSMRA, des appels à l'action de la CVR, des appels à la justice sur les FFADA, du soutien à la création du Bureau de l'interlocutrice spéciale indépendante et de l'élaboration de la SJA, dont la plupart sont dirigés ou coordonnés par le Secrétariat à la réconciliation (le SMA du PDRA est responsable du Bureau de l'interlocutrice spéciale indépendante, en étroite collaboration avec le Secteur de la gestion). Dans le cadre de sa responsabilité essentielle en matière de soutien au système de justice, le Ministère prévoit de continuer à « collaborer avec les gouvernements fédéral, provinciaux, territoriaux, et autochtones,

³ *Lettre de mandat du ministre de la Justice et procureur général du Canada*, 2015.

⁴ *Lettre de mandat du ministre de la Justice et procureur général du Canada*, 2019.

⁵ *Lettre de mandat du ministre de la Justice et procureur général du Canada*, 2021.

⁶ *Principes régissant la relation du gouvernement du Canada avec les peuples autochtones*, 2018.

⁷ *Lettre de mandat supplémentaire du ministre de 2021*.

les organisations autochtones nationales (OAN) et d'autres partenaires et intervenants clés afin d'accélérer la progression d'initiatives et de priorités de justice liées aux Autochtones⁸ ».

Le Secrétariat à la réconciliation s'aligne sur les priorités fédérales dans trois domaines importants. D'abord, en tant que secrétariat dont les ressources se consacrent uniquement à l'avancement de la réconciliation, il s'harmonise à un gouvernement qui a constamment accordé la priorité à ce sujet et en a reconnu l'importance, comme indiqué précédemment. Ensuite, à titre de secrétariat de Justice Canada ayant pour mandat de diriger la coordination des initiatives stratégiques juridiques importantes du Ministère liées à l'avancement de la réconciliation, il cadre avec les communications du gouvernement fédéral sur la réconciliation qui mettaient clairement l'accent sur un certain nombre de priorités propres à la justice. Finalement, le Secrétariat a pour mandat de soutenir la participation du SM au CSMRA et, selon la documentation, il utilise ses ressources pour aider à coordonner, organiser et mettre en place une vaste mobilisation des partenaires autochtones, et continuer à établir des relations concrètes et à respecter efficacement les engagements définis dans divers instruments stratégiques⁹.

4.2 Conception et exécution

4.2.1 Évolution et rôles et responsabilités actuels

Depuis ses débuts en 2017, la demande et la nature des services fournis par le Secrétariat ont évolué et se sont accrues au fil du temps, augmentant le nombre et la complexité des dossiers relatifs aux Autochtones qu'il entreprend. Le Secrétariat à la réconciliation a été en mesure de répondre efficacement à ces demandes et rôles changeants, même s'il n'avait pas la capacité d'assumer pleinement son rôle de CE au-delà d'une manière ponctuelle. Ce manque de capacité a entraîné une surcharge de travail pour le personnel et les gestionnaires.

Le Secrétariat à la réconciliation a été créé en 2017, en tant que SELP, et faisait alors partie du bureau du SM. À l'époque, le Secrétariat avait pour but d'aider la ministre et la SM relativement aux questions liées à la réconciliation, y compris en servant de Secrétariat au Groupe de travail des sous-ministres (GTSM) sur la réconciliation à l'échelle du gouvernement. Le Secrétariat était responsable de signaler à RCAANC les progrès réalisés par Justice Canada sur les appels à l'action de la CVR. Il donnait aussi des conseils et des directives sur les lois et les politiques relatives aux Autochtones aux bureaux de la ministre et de la SM. Les rôles initiaux du SELP comprenaient également l'élaboration et l'exécution d'une formation pour les employés de Justice Canada sur les 10 Principes dans la région de la capitale nationale (RCN) et au sein des bureaux régionaux. Depuis ses débuts, la demande pour les services du Secrétariat ainsi que son rôle ont beaucoup évolué et il continue de se voir attribuer des responsabilités additionnelles. Vous trouverez à la figure 1 une représentation de cette évolution.

Un rôle joué par le Secrétariat depuis ses débuts consiste à soutenir différents comités et GT et à y prendre part (et plus récemment, à les diriger). À ses débuts, son rôle se limitait à assurer la coordination et à offrir du soutien, par exemple, pour le lancement du GTSM en 2017 et du CSMRA par la suite. (Note : Le GTSM n'existe plus.) Depuis, ce rôle a évolué et s'est élargi, au point où le Secrétariat à la réconciliation est désormais président ou coprésident des cinq comités et GT suivants :

⁸ Plan ministériel 2022-2023 du ministère de la Justice, https://www.justice.gc.ca/fra/pr-rp/pm-cp/rpp/2022_2023/rap-rep/apercu-glance.html.

⁹ Documents de la demande de financement du Secrétariat à la réconciliation.

- le Groupe de travail interministériel de la SJA;
- les rencontres relatives aux politiques du PDRA;
- le Comité des directeurs généraux sur la SJA;
- le Groupe de travail ministériel sur les FFADA;
- le Groupe de travail sur la justice et le maintien de l'ordre du Congrès des peuples autochtones (CPA).

Le Secrétariat à la réconciliation participe aussi à 17 autres comités et GT, y compris ceux au sein de Justice Canada et ceux impliquant d'autres ministères. Son rôle varie de dirigeant des représentants de Justice Canada, responsable de faire entendre les points de vue du Ministère à la table des négociations et d'assurer la coordination et la collaboration avec les autres ministères, à participer en tant que membre, à partager des informations pertinentes avec ses partenaires, et à transmettre des informations pertinentes au Ministère. Veuillez consulter l'annexe B pour connaître la liste complète des comités et des GT.

Figure 1 : Chronologie du Secrétariat à la réconciliation



Le Secrétariat a été transféré au PDRA en 2019 et a été renommé le Secrétariat à la réconciliation. À l'automne de 2019, le gouvernement du Canada a commencé à préparer sa réponse au rapport final de l'Enquête sur les FFADA, qui comprenait 231 appels à la justice. Compte tenu du rôle constant

du Secrétariat en matière de l'établissement de rapports sur les appels à l'action, on lui a assigné la responsabilité de coordonner la réponse de Justice Canada aux appels à la justice. Le Secrétariat a participé à l'élaboration de la réponse du gouvernement fédéral, dirigée par RCAANC. Cela comprenait la mobilisation de partenaires externes autochtones et d'autres ministères ainsi que la fonction de « porte-parole » du Ministère pendant les discussions. Le Secrétariat a également travaillé étroitement avec Sécurité publique Canada sur le thème de la justice dans le cadre de la Voie fédérale. En collaboration avec les dirigeants sectoriels du Ministère, le Secrétariat a élaboré et coordonné des contributions importantes pour le compte de Justice Canada dans le cadre de la Voie fédérale concernant les femmes, les filles et les personnes 2ELGBTQQIA+ autochtones disparues et assassinées¹⁰.

Depuis 2019, le Secrétariat a aussi dirigé le soutien à la participation du SM au CSMRA. Il s'agit d'un comité de sous-ministres discutant des principales initiatives et priorités fédérales concernant la réconciliation et la relation du gouvernement avec les peuples autochtones au cours desquelles la voie à suivre est présentée et approuvée.

Après la publication des Principes régissant la relation du gouvernement du Canada avec les peuples autochtones à l'été 2017, le SM de la Justice a demandé au Secrétariat de concevoir, élaborer et dispenser une formation sur ces principes étant destinée à tous les employés de Justice Canada.

En 2019, le Secrétariat est aussi devenu responsable de coordonner la participation du Ministère aux MBP, en établissant des structures formelles de gouvernance de la mobilisation entre le gouvernement du Canada et les trois principales organisations autochtones nationales : l'Assemblée des Premières Nations (APN), l'Inuit Tapiriit Kanatami (ITK) et le Ralliement national des Métis (RNM). Le Secrétariat s'occupe aussi d'établir et de maintenir des relations de travail et des groupes de travail en vertu des Accords stratégiques avec le CPA et l'Association des femmes autochtones du Canada (AFAC).

En 2021, la lettre de mandat du ministre traitait de la nécessité d'élaborer une SJA pour lutter contre la discrimination systémique et la surreprésentation des Autochtones dans le système de justice (la SJA devait être élaborée en consultation et en collaboration avec les Autochtones et les partenaires provinciaux et territoriaux). En raison de sa contribution à l'élaboration de la Voie fédérale sur les FFADA, le Secrétariat s'est vu demander de diriger ce dossier pangouvernemental. Tout au long de 2021, le Secrétariat a commencé à travailler pour déterminer le concept du processus d'élaboration de la SJA, y compris la tenue de séances préparatoires à la mobilisation avec les OAN, et la recherche éventuelle de financement dans le cadre du budget de 2021. La demande de financement officielle a été approuvée par le Conseil du Trésor en décembre 2021 et elle prévoyait la création du FMA (dans le cadre du Programme de justice autochtone existant). Les travaux liés à la mobilisation pour la SJA ont commencé immédiatement par un appel de propositions (AP) émis en décembre 2021, afin d'obtenir des soumissions d'organisations autochtones souhaitant être responsables de la mobilisation de leurs membres. En mars 2022, 38 subventions avaient été octroyées par l'entremise du FMA.

Pendant toute la durée du Secrétariat à la réconciliation, celui-ci a joué un rôle dans le renforcement des capacités du Ministère à collaborer avec des partenaires autochtones, au moyen d'une formation officielle, en concevant des outils et des ressources, en donnant des conseils et en élaborant des lignes directrices par l'entremise des comités et des GT auxquels il participe ou de façon ponctuelle.

¹⁰ La Voie fédérale est le volet fédéral du Plan d'action national sur les FFADA publié en juin 2021 <https://www.rcaanc-cimac.gc.ca/fra/1622233286270/1622233321912>.

Ce rôle a été officialisé dans une demande de financement de 2021, lorsque le Secrétariat a été envisagé pour devenir le CE sur les relations avec les Autochtones, la réconciliation et la création de partenariats avec des partenaires autochtones, offrant du soutien et des conseils à l'intention des hauts fonctionnaires, et du Ministère en général, concernant les principales priorités liées aux Autochtones. Les deux équipes du Secrétariat assument des responsabilités liées au CE, une sur le plan de la mobilisation et l'autre en ce qui a trait aux protocoles de réconciliation.

La plupart des répondants du Secrétariat à la réconciliation et de Justice Canada étaient d'avis que le Secrétariat était réceptif aux nouvelles demandes et aux nouveaux rôles qui lui étaient confiés. En ce qui concerne la pertinence de la conception du Secrétariat pour répondre à ces demandes et jouer ces rôles, la plupart des cadres supérieurs et des répondants du Secrétariat croyaient qu'elle était appropriée. Cela dit, la majorité de ces répondants ont aussi indiqué que le Secrétariat a de la difficulté à disposer de la capacité requise pour assumer ses rôles et ses responsabilités. Ce défi est ressenti dans les deux équipes du Secrétariat, où le personnel travaille de longues heures et où les gestionnaires s'inquiètent de l'épuisement professionnel des employés. La nature temporaire du financement du Secrétariat à la réconciliation était aussi soulignée comme un obstacle au recrutement et au maintien en poste du personnel par certains répondants du Secrétariat et cadres supérieurs.

Pour s'acquitter de bon nombre de ses rôles, le Secrétariat à la réconciliation a établi des relations formelles et informelles avec d'autres domaines de Justice Canada, notamment les suivants :

- le PDRA, pour assurer la liaison avec le Centre de droit autochtone (CDA), la Section pour la revitalisation de la justice autochtone, le Secrétariat de la mise en œuvre de la Déclaration des Nations Unies (SMODNU)¹¹, et l'Unité des services juridiques de la RCAANC/Services aux Autochtones Canada (SAC);
- la Division des relations intergouvernementales et externes (DRIE), y compris pour la fourniture de soutien dans le cadre des réunions entre les intervenants FPT-A, en particulier sur le plan de la FFADA et de la SJA;
- le Secteur des politiques, y compris la Section de l'intégration et de la coordination des politiques, la Division de la recherche et des statistiques (projets de recherche conjoints pour appuyer la SJA), la Section de la politique en matière de droit pénal, la Section de la politique en matière de droit de la famille et de la justice pour les jeunes, ainsi que la Direction générale des programmes, afin de soutenir les analyses de rentabilité et de coordonner l'octroi de subventions du FMA, d'élaborer des rapports et de contribuer aux documents liés aux FFADA et aux appels à l'action;
- le Secteur du droit public et des services législatifs (notamment le Centre pour le droit à l'information et à la protection de la vie privée, qui a demandé l'avis du Secrétariat sur ses initiatives stratégiques);

¹¹ Il convient de noter que le SMODNU a été créé en 2021, après l'adoption par le Parlement de la *Loi sur la Déclaration des Nations unies sur les droits des peuples autochtones (Loi sur la Déclaration des Nations unies)*. Le SMODNU dirige la coordination pour l'ensemble du gouvernement fédéral sur la mise en œuvre de la *Loi sur la Déclaration des Nations Unies*. Par conséquent, le SMODNU dispose également d'une expertise en matière de relations avec les Autochtones et travaille à la réconciliation. Son mandat se distingue toutefois de celui du Secrétariat à la réconciliation à plusieurs égards. Le Secrétariat se concentre principalement sur la coordination et l'avancement des travaux liés à la justice autochtone au sein de Justice Canada ou avec un nombre limité d'autres partenaires fédéraux, et sur le rôle de centre d'expertise pour d'autres secteurs de Justice Canada qui cherchent à s'engager auprès des peuples autochtones dans le cadre de leurs travaux stratégiques. Le SMODNU a pour mandat principal de coordonner et de faire progresser la mise en œuvre horizontale par le gouvernement fédéral de la *Loi sur la déclaration des Nations Unies*. Il se concentre donc sur la coordination avec des ministères autres que Justice Canada et travaille avec les peuples autochtones pour faire progresser la mise en œuvre globale de la Loi.

- la Direction des communications, y compris pour donner des conseils sur les produits de communication en matière de langue, d'image, de ton, etc.

Vous trouverez dans la figure 2 de la section 4.3.3 plus de détails concernant ces relations. La plupart des répondants de Justice Canada étaient satisfaits de leurs interactions avec le Secrétariat à la réconciliation, soulignant que le Secrétariat ajoute de la valeur aux comités et aux travaux liés aux Autochtones en général en ce qui concerne les données fournies, que les membres du personnel du Secrétariat sont de bons collaborateurs et communicateurs et se comportent en bons partenaires au sein du Ministère, et que le personnel autochtone apporte une valeur ajoutée.

4.2.2 Chevauchement et clarté des rôles

La plupart des cas où il pourrait y avoir du chevauchement entre le Secrétariat et d'autres secteurs de Justice Canada ont été gérés grâce à la coordination et à la communication. Cela dit, le lien entre la SJA et la Stratégie pancanadienne visant à remédier à la surreprésentation des peuples autochtones dans le système de justice pénale manque de clarté. La perception de chevauchement est renforcée par le manque de clarté quant au rôle du Secrétariat.

Les activités du Secrétariat ne chevauchent et ne recoupent généralement pas les travaux réalisés par les autres intervenants du Ministère. Cependant, certains répondants de Justice Canada ont mentionné des secteurs où ils ont constaté des possibilités de chevauchement lié aux rôles, bien que la plupart de ces répondants ont affirmé que le dédoublement est géré au moyen de la communication et de la coordination. Un des principaux domaines où le chevauchement est possible concerne les travaux du Ministère dans l'élaboration de la Stratégie pancanadienne, qui est une initiative FPT dirigée par la Section de la politique en matière de droit de la famille et de la justice pour les jeunes (Secteur des politiques). Comme la Stratégie pancanadienne, la SJA vise aussi à lutter contre la surreprésentation des Autochtones dans le système de justice pénale au Canada. Les travaux sur la Stratégie pancanadienne sont dirigés depuis 2018 par des représentants du GT FPT sur la justice autochtone, en réponse aux appels à l'action de 2015. Après l'élaboration collaborative de la Stratégie en matière de justice des Premières Nations de la Colombie-Britannique en 2020, la SJA a été annoncée à titre de nouvelle priorité du gouvernement du Canada dans la lettre de mandat de janvier 2021 du ministre de la Justice du Canada. Des investissements ont été prévus pour la mobilisation dans le budget de 2021, et l'initiative a été renouvelée sous forme d'engagement continu dans la lettre de mandat de décembre 2021 du ministre. Les répondants du Secrétariat à la réconciliation et de Justice Canada ont indiqué que les provinces et les territoires doivent participer entièrement et adéquatement et que les interactions entre la Stratégie pancanadienne et la SJA doivent être clarifiées et communiquées. Les discussions récentes au sein des SM FPT de Justice Canada et de Sécurité publique Canada ont commencé à apporter plus de clarté à cet égard.

Quelques répondants ont aussi laissé entendre que le rôle du CE pourrait chevaucher les travaux du CDA, qui fournit de l'expertise dans le domaine du droit autochtone, et de la DRIE dans le Secteur des politiques, qui est le responsable ministériel des activités générales de mobilisation des intervenants.

Il est important de prendre en compte la discussion sur le chevauchement dans le contexte de la clarté des rôles. Il ne fait aucun doute d'après les entrevues réalisées dans le cadre de l'évaluation que le rôle du Secrétariat à la réconciliation n'est pas clair pour les autres répondants de Justice Canada et des autres ministères. Les répondants de Justice Canada souhaitaient une clarification des facteurs qui déterminent la répartition des dossiers liés aux Autochtones entre les différents groupes de

Justice Canada. De même, les autres ministères étaient curieux de savoir sur quels dossiers travaille le Secrétariat à la réconciliation par rapport aux autres intervenants de Justice Canada. Les intervenants n'ont accès à aucune ressource qui décrit le rôle du Secrétariat et la façon dont il interagit avec les autres groupes du Ministère. La plupart des répondants du Secrétariat et de la haute direction ont reconnu le manque de clarté et étaient d'avis que la perception de chevauchement pourrait être réglée en décrivant mieux les rôles et au moyen de communications.

Quelques répondants aux entrevues de Justice Canada et des autres ministères ont constaté une certaine tension dans d'autres domaines de Justice Canada travaillant sur des dossiers liés aux Autochtones lorsqu'on a demandé au Secrétariat de s'occuper de certains dossiers. Aucun répondant n'a affirmé précisément que c'était le cas, mais cette tension perçue a été notée assez souvent pour justifier que l'on s'y attarde. Cette situation pourrait refléter un problème nécessitant la mise en place d'un processus de gestion du changement pour assurer un sentiment d'adhésion.

4.2.3 Diversité et inclusion

Le Secrétariat s'est efforcé de veiller à ce que son équipe et les travaux qu'il réalise respectent les principes de la diversité et de l'inclusion. Actuellement, la direction et les équipes du Secrétariat à la réconciliation sont très diversifiées, comprenant 75 % de représentants autochtones, toutes catégories confondues, ainsi qu'une diversité régionale et de genre. L'équipe diversifiée ajoute de la valeur aux travaux du Secrétariat.

Certains travaux du Secrétariat à la réconciliation ont insisté sur la diversité et l'inclusion. Plus particulièrement, conformément à l'Appel à l'action en faveur de la lutte contre le racisme, de l'équité et de l'inclusion dans la fonction publique fédérale¹², le Secrétariat adopte une approche qui tient compte de la particularité des collectivités¹³ dans ses travaux, y compris l'élaboration collaborative de la Voie fédérale concernant les FFADA et la SJA. En outre, il a aussi entretenu des relations avec bon nombre d'organisations autochtones, notamment :

- l'APN;
- l'ITK;
- le RNM;
- le CPA;
- l'Association nationale des centres d'amitié;
- l'AFAC;
- Les Femmes Michif Otipemisiwak;
- Pauktuutit Inuit Women of Canada.

Pour assurer une participation diversifiée et inclusive dans le cadre de la SJA, le Secrétariat a embauché une société d'experts-conseils autochtone pour soutenir la conception de l'approche de mobilisation globale et diriger les mobilisations menées par Justice Canada. Cette approche était

¹² Bureau du Conseil privé, *Appel à l'action en faveur de la lutte contre le racisme, de l'équité et de l'inclusion dans la fonction publique fédérale*, 2021, <https://www.canada.ca/fr/conseil-privé/organisation/greffier/appel-action-faveur-lutte-contre-racisme-equite-inclusion-fonction-publique-federale.html>.

¹³ Ministère de la Justice, *Principes régissant la relation du gouvernement du Canada avec les peuples autochtones*, 2018, <https://www.justice.gc.ca/fra/sjc-csj/principes-principles.html>. Le 10^e principe précise : « Le gouvernement du Canada reconnaît qu'il est nécessaire d'avoir une approche qui tient compte de la particularité des collectivités détenant des droits pour s'assurer que les droits, les intérêts et la situation propres des Premières Nations, de la Nation métisse et des Inuits sont reconnus, confirmés et mis en œuvre. »

considérée de façon positive par les répondants de Justice Canada et les partenaires. Les répondants du Secrétariat ont aussi mentionné que les subventions du FMA ont été octroyées de façon à assurer la diversité parmi les différents groupes, les régions et les provinces ainsi que les milieux urbains et ruraux, et d'assurer la participation des jeunes, des Aînés, des femmes et des membres de la communauté 2ELGBTQI+.

La diversité et l'inclusion sont aussi fortement présentes dans l'équipe du Secrétariat. Le plan visant à recruter, maintenir en poste et promouvoir les employés autochtones décrit dans la demande de financement liée au budget de 2021 a été mis en œuvre. Le personnel du Secrétariat à la réconciliation comprend désormais 75 % de représentants autochtones, y compris de chacune des trois distinctions, soit les femmes, les hommes et les membres de la communauté 2ELGBTQI+, et maintient une équipe nationale comprenant du personnel situé à l'extérieur d'Ottawa. Deux des trois postes de direction sont occupés par des employés autochtones. L'embauche d'Autochtones a été réalisée afin de reconnaître que les voix des Autochtones et les expériences qu'ils ont vécues sont essentielles pour élaborer des réponses stratégiques appropriées à la réconciliation.

La valeur du travail accompli par le personnel autochtone du Secrétariat à la réconciliation a été soulignée par la plupart des répondants de Justice Canada, qui ont indiqué que les employés autochtones apportent aux travaux du Secrétariat leurs expériences vécues et leur expertise fondées sur leur propre histoire.

4.3 Efficacité

4.3.1 Contributions aux priorités propres aux Autochtones

Le Secrétariat à la réconciliation a participé à de nombreux dossiers et priorités liés aux Autochtones depuis ses débuts. Ces dossiers et priorités ont évolué au fil du temps et englobent la coordination de l'établissement de rapports sur les appels à l'action de la CVR et les appels à la justice sur les FFADA à l'intention de RCAANC, ainsi que la progression des priorités conjointes dans le cadre des MBP. Il convient de souligner le leadership du Secrétariat relativement à la contribution de Justice Canada à la réponse de la Voie fédérale aux appels à la justice sur les FFADA.

Le Secrétariat à la réconciliation a joué un rôle primordial dans l'élaboration du chapitre concernant la justice du volet sur la Voie fédérale du Plan d'action national sur les FFADA, qui comprend des mesures et des engagements pour élaborer conjointement des solutions aux problèmes juridiques actuels qui touchent les peuples autochtones¹⁴. Autrement dit, le volet sur la Voie fédérale précise les promesses du gouvernement fédéral pour mettre un terme à la violence contre les membres de la communauté 2ELGBTQI+ ainsi que contre les femmes et les filles autochtones. Le Secrétariat a joué un rôle de coordination et d'établissement de rapports, notamment en préparant des réponses sur les progrès réalisés pour donner suite aux constatations des appels à la justice. De plus, le Secrétariat a participé à des réunions interministérielles et à des travaux pratiques afin d'élaborer la Voie fédérale. La plupart des partenaires et des répondants de Justice Canada ont émis des commentaires positifs concernant le rôle du Secrétariat dans ce dossier. Quelques répondants du Secrétariat et de la haute direction ont aussi souligné que les travaux du Secrétariat à la réconciliation dans le dossier des FFADA ont modifié la façon dont bon nombre de personnes au Ministère considèrent désormais avec un meilleur sens de la collaboration et du partenariat les dossiers liés aux Autochtones et le fait de

¹⁴ Documents de la demande de financement du Secrétariat à la réconciliation.

travailler avec des partenaires autochtones. On considère aussi que le Secrétariat à la réconciliation a été en mesure d'obtenir des ressources additionnelles pour les programmes autochtones grâce à son travail dans le dossier des FFADA, en particulier en coordonnant et en dirigeant les demandes de financement approuvées dans l'Énoncé économique de l'automne de 2020 et dans le budget de 2021.

Le rôle du Secrétariat à la réconciliation dans la réponse aux appels à l'action de la CVR¹⁵ et dans les changements fondés sur des données probantes apportés aux politiques, initiatives, programmes et lois liés aux Autochtones concerne principalement la coordination et l'établissement de rapports. Par exemple, l'équipe de la mobilisation a coordonné et soutenu la participation de Justice Canada aux MBP¹⁶, en plus de participer au GT sur la justice et le maintien de l'ordre du CPA dans le cadre de l'Accord Canada-CPA, et de le coprésider. L'équipe de la coordination et de l'établissement de rapports a participé au dossier de l'interlocutrice spéciale (notamment en offrant un soutien stratégique et opérationnel et en assurant la liaison avec le Bureau de l'interlocutrice spéciale). La SJA est aussi élaborée en réponse aux appels à l'action et aux engagements à l'égard de la Voie fédérale sur les FFADA. Cette initiative pangouvernementale devrait entraîner l'élaboration de politiques et de programmes supplémentaires lorsqu'elle sera achevée (même si on ne connaît pas encore le rôle que jouera le Secrétariat après les travaux sur la SJA).

4.3.2 Renforcement des capacités à Justice Canada

Le rôle de CE du Secrétariat à la réconciliation a été officialisé en 2021. Depuis, il a élaboré des lignes directrices (p. ex. des protocoles de reconnaissance territoriale, de remise de cadeaux et sur les Aînés) et répond à des demandes ponctuelles pour des conseils, des directives et des présentations. Peu de répondants de Justice Canada sont au courant de ce rôle. On ne connaît pas avec précision la mesure dans laquelle le Secrétariat a renforcé sa capacité au sein du Ministère.

Le Secrétariat à la réconciliation renforce les capacités au sein du Ministère depuis 2018, lorsqu'il a élaboré et dispensé la formation sur les Principes régissant la relation du gouvernement du Canada avec les peuples autochtones. En 2022, le Secrétariat avait formé environ 2 000 employés dans la RCN et les bureaux régionaux. Ce travail de formation s'est déroulé de 2018 à 2021. Il a été limité depuis lors, en grande partie en raison des capacités limitées.

Son rôle de CE a été officialisé dans le cadre d'une demande de financement de 2021. Depuis, le Secrétariat a élaboré les documents d'orientation suivants :

- une version provisoire d'un guide en matière de mobilisation (2021);
- un guide sur la reconnaissance territoriale (2022);

¹⁵ Justice Canada est responsable de 14 appels à l'action, joue un rôle de gestionnaire pour 3 appels à l'action et offre du soutien pour 11 appels à l'action. Mise à jour sur les appels à l'action dirigés par le ministère de la Justice du Canada, Comité des politiques et des priorités. Le 22 janvier 2021.

¹⁶ Les MBP ont été mis en place par des représentants du Canada et des dirigeants des Premières Nations, des Inuits et de la Nation métisse. Ces mécanismes déterminent les priorités conjointes et surveillent les progrès des initiatives gouvernementales. Ils fonctionnent par le biais de comités composés de hauts responsables du gouvernement fédéral, des gouvernements autochtones et d'organismes représentatifs, et de groupes de travail. Le travail de ces mécanismes comprend l'évolution vers des responsabilités partagées et la création de nouvelles voies pour centrer les droits des Autochtones dans les politiques, les programmes et les mesures législatives, ainsi que la prestation de services. <https://www.justice.gc.ca/fra/declaration/rapport-report/2022/p3.html>.

- un guide sur les Aînés et les gardiens du savoir ainsi que des protocoles de remise de cadeaux (ébauche en attente d'approbation).

En plus de ces documents, le Secrétariat à la réconciliation a aussi répondu à des demandes de conseils, de directives et de présentations de façon ponctuelle.

Le rôle de CE du Secrétariat est assumé par ses deux équipes. L'équipe de la mobilisation est le CE en matière de mobilisation, de travaux et de formation sur les Principes. L'équipe de la coordination et de l'établissement de rapports est le CE en matière de réconciliation et de protocoles.

Même si la plupart des répondants du Secrétariat considéraient que la conception et le mode de prestation de l'organisme sont appropriés, la plupart d'entre eux ont aussi fait valoir que la capacité n'est pas suffisante pour répondre adéquatement aux demandes de Justice Canada, ce qui entraîne une exécution plus réactive et ponctuelle de ce rôle. Ce manque de capacité a aussi été reconnu par tous les cadres supérieurs interrogés pour l'évaluation.

Quant à savoir si le Secrétariat a renforcé les capacités du Ministère à consulter ses partenaires et à collaborer avec eux, il est difficile de le dire puisque les seuls éléments disponibles pour l'évaluation sont les données des entrevues. Les répondants de Justice Canada ont fait preuve de modestie dans leur évaluation, certains affirmant que le Secrétariat à la réconciliation a renforcé ces capacités, et d'autres indiquant qu'il ne dispose pas de l'expertise nécessaire pour ce rôle. Il importe de souligner que bon nombre des personnes interrogées pour l'évaluation avaient déjà mené des consultations auprès d'Autochtones ou dirigé des travaux sur des dossiers liés aux Autochtones. Par conséquent, elles ne se sentaient pas ciblées par le renforcement des capacités du Secrétariat. Quelques répondants du Secrétariat ont laissé entendre qu'ils influencent la façon dont le Ministère collabore avec les Autochtones en prenant exemple sur les approches appropriées (p. ex. collaboration dans le cadre de programmes, séances d'information préparatoires, protocoles respectueux, facilitation de l'accès au soutien en matière de santé mentale, le cas échéant).

4.3.3 Contribution aux relations du Ministère avec ses partenaires

Le Secrétariat à la réconciliation travaille efficacement avec les autres ministères et ses partenaires autochtones. Les autres ministères considèrent que le Secrétariat confère de la valeur aux comités et aux GT ainsi qu'à son travail en général. Ses partenaires autochtones reconnaissent que le Secrétariat déploie des efforts sincères dans le cadre de ses interactions et de ses relations avec eux. Il reste du travail à accomplir avant qu'il soit possible de considérer cette relation comme un véritable partenariat respectant les approches et les échéanciers des gouvernements autochtones ou prévoyant une prise de décision conjointe. De nombreux obstacles à ce type de partenariats sont structurels et s'appliquent à l'ensemble du gouvernement du Canada et non au Secrétariat ou à Justice Canada.

Le Secrétariat à la réconciliation collabore étroitement avec des partenaires du Ministère et à l'externe. La figure 2 présente un graphique illustrant la nature de ces différentes relations. Les relations à Justice Canada ont déjà été décrites à la section 4.2.1 et les relations avec les autres partenaires sont décrites ci-dessous.

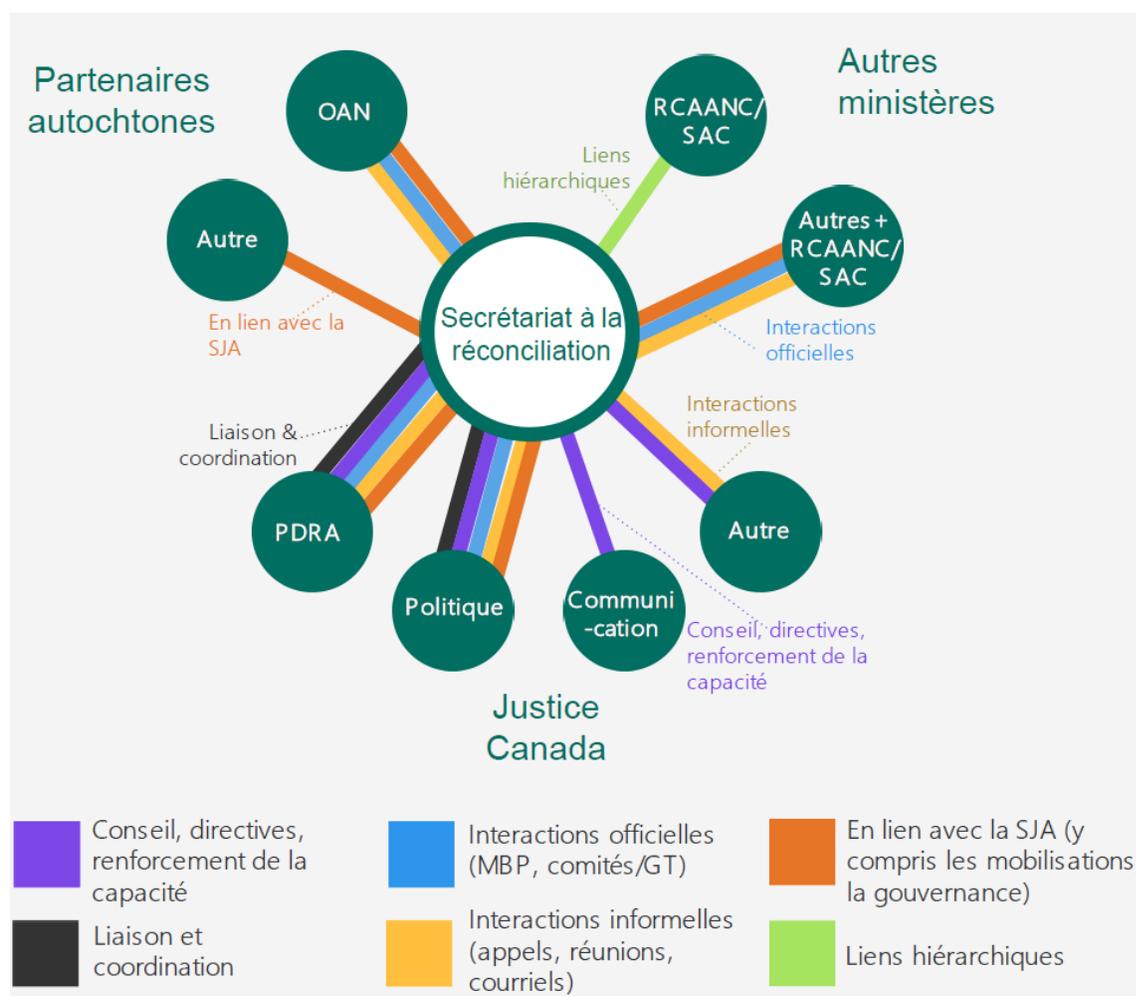
En ce qui a trait aux relations de travail avec les autres ministères, la plupart des personnes consultées pour l'évaluation ont observé qu'elles interagissaient plus fréquemment avec le Secrétariat à la réconciliation dans les dernières années, surtout en participant aux comités interministériels et aux

interactions concernant la SJA. Le Secrétariat entretient aussi des liens hiérarchiques avec RCAANC et SAC et a souvent travaillé en étroite collaboration avec Sécurité publique Canada (par ex. FFADA et SJA). La plupart des répondants des autres ministères étaient satisfaits de leurs interactions avec le Secrétariat, soulignant qu'il ajoute de la valeur aux comités et aux travaux en général, qu'il est un bon collaborateur et communicateur et un partenaire approprié. Quelques-uns ont également noté que l'expertise offerte par le personnel autochtone du Secrétariat apportait des connaissances aux dossiers partagés et de la valeur aux relations.

Le travail avec les partenaires autochtones représente un centre d'intérêt important du Ministère depuis le début de ses travaux sur les appels à la justice en matière de FFADA. Le Secrétariat à la réconciliation participe régulièrement à des interactions avec des OAN dans le cadre de MBP, ainsi qu'à des conversations informelles individuelles. Le Secrétariat a aussi établi une relation avec une société d'experts-conseils autochtone dans le cadre de son contrat visant à élaborer et réaliser des consultations auprès des Autochtones dirigées par Justice Canada pour la SJA. Le Secrétariat est donc indirectement en relation avec d'autres organisations autochtones dans le cadre de ces mobilisations dirigées par Justice Canada.

Quelques répondants du Secrétariat à la réconciliation ont mentionné que les travaux réalisés jusqu'à maintenant ne constituent pas un « véritable partenariat » (c.-à-d. prise de décisions conjointe), mais plutôt une façon de jeter les bases (partage d'informations, mise en place conjointe des processus) pour un futur partenariat.

Figure 2 : Relations du Secrétariat à la réconciliation avec les autres intervenants



De leur côté, les partenaires autochtones consultés pour l'évaluation croient que l'équipe du Secrétariat à la réconciliation déploie des efforts sincères au chapitre des relations avec les partenaires autochtones. Par exemple, au sein du Ministère, le Secrétariat s'est efforcé de veiller à ce que les accords de financement du FMA soient des subventions plutôt que des contributions, qui sont associées à une charge de travail plus lourde en raison de l'établissement de rapports. De plus, pendant la phase de conception de la SJA, le Secrétariat a proposé une approche dirigée par les partenaires (plutôt que par Justice Canada) pour la planification, la mobilisation et l'élaboration de la SJA. La plupart des répondants étaient satisfaits de leurs interactions avec le Secrétariat. Ils ont reconnu un nouveau sens de l'ouverture et de meilleures communications lorsqu'ils interagissent avec le Secrétariat. Quelques partenaires et répondants d'autres ministères ont spécifiquement mentionné la direction du Secrétariat comme un élément positif, puisque l'on considère que cette personne favorise la vision axée sur l'ouverture et l'établissement de partenariats au sein du Secrétariat. Un partenaire a suggéré qu'il devrait y avoir une plus grande collaboration entre Justice Canada et Sécurité publique Canada afin de minimiser la charge de travail.

Selon les partenaires répondants, le gouvernement du Canada a encore du travail à effectuer relativement à la compréhension et à la reconnaissance des structures, des gouvernements, des échéanciers et des approches en matière de consultation des Autochtones, ainsi qu'à l'adaptation des

structures, échéanciers et approches du gouvernement pour les harmoniser à ceux des gouvernements autochtones.

Quelques répondants du Secrétariat à la réconciliation ont reconnu cette contrainte et ont observé que de nombreux obstacles structurels imposés par les systèmes et les approches du gouvernement du Canada nuisent à la mobilisation globale et à la participation des gouvernements autochtones et des organisations représentant leurs membres. Parmi ces obstacles, on trouve les cycles politiques de 4 ans, les cycles de financement du budget et du Conseil du Trésor, les documents confidentiels du Cabinet, les politiques du Conseil du Trésor, et les approvisionnements (p. ex. seulement une société d'experts-conseils autochtone figurait sur la liste des entreprises préqualifiées de Services publics et Approvisionnement Canada).

Il convient aussi de souligner que tous les partenaires répondants collaborent avec Justice Canada pour la mise en œuvre de la *Loi sur la Déclaration des Nations Unies*, sous la direction du SMODNU. Par conséquent, le Secrétariat à la réconciliation n'est pas leur seul lien avec le Ministère, et certains commentaires relatifs à l'approche en matière de mobilisation et à la relation établie s'appliquent probablement plus largement qu'aux activités du Secrétariat.

4.3.4 Progrès concernant la SJA

Le dossier de la SJA a bien progressé sous la direction du Secrétariat à la réconciliation, qui procède à une mobilisation globale avec les partenaires autochtones, les provinces et les territoires afin de contribuer à l'élaboration de la Stratégie. Le Secrétariat a réalisé le travail préparatoire (y compris des séances préalables à la mobilisation avec des OAN et l'élaboration de la proposition de financement) et a commencé les travaux immédiatement après l'approbation du financement. De nombreuses activités se sont déroulées, y compris l'octroi de 38 subventions du FMA, des mobilisations dirigées par des Autochtones et Justice Canada, l'élaboration d'un espace d'apprentissage et d'activités en ligne, ainsi qu'une gouvernance et des réunions liées à la SJA. La phase de mobilisation de la SJA se poursuivra tout au long de 2023-2024, et l'élaboration de la Stratégie devrait prendre fin d'ici mars 2024.

Le Secrétariat à la réconciliation a fait progresser le dossier de la SJA dans une large mesure, y compris le financement pour permettre aux groupes autochtones de participer aux activités. La figure 3 présente un résumé de la mise en œuvre de la SJA à ce jour.

Le Secrétariat a commencé le travail préparatoire pour la SJA en 2021, lorsque des séances préalables à la mobilisation avec des OAN ont été tenues à partir de l'été 2021. Le Secrétariat a aussi commencé à travailler sur l'intégrité de la SJA et sur le dossier de financement du FMA, ainsi que sur la demande de financement la même année. La demande a été approuvée en décembre 2021.

Dans le but de respecter les approches et les relations des gouvernements autochtones avec leurs membres, le Secrétariat à la réconciliation a déployé des efforts pour favoriser les mobilisations dirigées par des Autochtones par l'entremise du FMA, bien que les partenaires aient également observé que les organisations autochtones devaient remplir des demandes de financement, qui devrait simplement leur être fourni selon eux.

L'AP pour le FMA a été lancé le même mois que l'approbation du financement. Grâce à la collaboration du Secrétariat à la réconciliation et de la Direction générale des programmes, des subventions ont été octroyées à 38 procédures de mobilisation dirigées par des Autochtones. Les partenaires interrogés

pour l'évaluation se sont réjouis que des subventions aient été utilisées (plutôt que des accords de contribution), ce qui permet une plus grande flexibilité et réduit la charge de travail liée à l'établissement de rapports. Le tableau 2 présente la répartition du financement du FMA versé selon la distinction et la province ou le territoire.

Tableau 2 : Répartition du financement versé selon la distinction et la province ou le territoire (2021-2022 à 2023-2024, en % des 11 M\$ disponibles)

Catégories	Première Nation	Métis	Inuits	Autochtones	Total
Canada	13,6	6,3	1,8	10,8	32,5
Colombie-Britannique	6,5 ¹	1,8	0	0	8,3
Yukon/Territoires du Nord-Ouest	2,7 (Yukon seulement)	0	3,6 (les deux)	0	6,3
Alberta	4,5	1,8	0	0	6,3
Saskatchewan	5,5 ¹	1,8	0	0	7,3
Manitoba	5,5	2,3	0	0	7,8
Ontario	5,5 ¹	1,8	0	4,5	11,8
Québec	3,0	0	3,6	0	6,6
Nunavut	0	0	3,6	0	3,6
Nouveau-Brunswick	2,7	0	0	0	2,7
Nouvelle-Écosse	3,2	0	0	0	3,2
Terre-Neuve-et-Labrador	0	0	3,6	0	3,6
Total	52,7	15,8	16,2	15,3	100,0
Remarques					
¹ Comprend le financement à l'échelle régionale et communautaire. Les autres provinces ne prennent en compte que le financement à l'échelle régionale.					

Source : Données administratives – les totaux peuvent différer légèrement en raison des données arrondies.

Un processus de passation des contrats a été lancé au début de 2022 par l'entremise de Services publics et Approvisionnement Canada afin de retenir les services d'une société d'experts-conseils pour faciliter la mobilisation. Un contrat a été signé avec la société d'experts-conseils autochtone qui répondait à tous les critères contractuels et les travaux sur la stratégie de mobilisation ont commencé en juin 2022. Le fait qu'une entreprise autochtone soit responsable des séances de mobilisation était considéré comme un atout majeur par tous les répondants à l'entrevue.

Des mobilisations dirigées par des Autochtones ont été lancées à l'été 2022 et Justice Canada a mené des séances de mobilisation en novembre de la même année. Les subventions du FMA ont permis aux organisations d'organiser leurs propres mobilisations et de participer à celles dirigées par Justice Canada. Les séances dirigées par Justice Canada étaient planifiées (en plus de celles dirigées par des organisations autochtones) de façon à s'assurer que la totalité des personnes, des communautés et des organisations souhaitant donner leur avis aient la possibilité de le faire.

Vingt-six (26) discussions pour la vague 1 ont été réalisées auprès de plus de 500 participants entre le 1^{er} novembre 2022 et le 21 mars 2023¹⁷. Elles étaient axées sur deux thèmes et s'adressaient à

¹⁷Il n'y a pas eu beaucoup de participants à la séance auprès des Inuits et la nouvelle séance prévue a dû être reportée en raison du faible nombre d'inscriptions.

des groupes présentant des distinctions régionales (Inuits, Métis, Premières Nations du Nord, Premières Nations de la Colombie-Britannique, Premières Nations des Prairies, Premières Nations de l'Ontario, Premières Nations du Québec, Premières Nations de l'Atlantique) ainsi qu'à des femmes, des jeunes, des Aînés, des membres de la communauté 2ELGBTQI+, des personnes en milieu urbain et des praticiens. Les deux thèmes suivants ont été examinés pendant les mobilisations de la vague 1 :

- soutenir les systèmes de justice autochtones;
- réformer le système de justice canadien pour réduire la surreprésentation et la discrimination systémique.

La mobilisation de la vague 2 a été lancée le 11 avril 2023 avec une séance de dialogue entre le ministre de la Justice et procureur général du Canada et des Aînés et des jeunes autochtones. D'autres événements organisés par Justice Canada dans les mois à venir sont en cours de planification, qui devraient comprendre d'autres séances de mobilisation ciblées, régionales et possiblement en personne avec des gouvernements, des organisations et des communautés autochtones, des provinces et des territoires, et des intervenants judiciaires. Des mobilisations devraient avoir lieu tout au long de 2023-2024, bien que la rédaction des recommandations pour la SJA devrait commencer à l'automne ou à l'hiver 2023.

Un espace d'apprentissage et d'activités en ligne¹⁸ a été créé et tenu à jour. Il comprend des renseignements sur la SJA, des mises à jour, des liens pour l'inscription aux séances de mobilisation, des projets de documents présentés aux fins de commentaires, et des opportunités de collaboration. L'espace en ligne a été créé pour favoriser la participation au processus de mobilisation pour la SJA.

La gouvernance de la SJA comprend le GT interministériel sur la SJA au niveau des directeurs généraux, dont le Secrétariat est coprésident avec Sécurité publique Canada. La première réunion du GT a eu lieu en avril 2022 et il s'est réuni régulièrement depuis. Les réunions qui se sont déroulées jusqu'à présent ont surtout permis d'échanger de l'information, bien que certaines discussions concernant les possibilités de chevauchement et la complémentarité avec d'autres initiatives aient eu lieu (p. ex. sur les FFADA, la mobilisation relative à la législation sur les services de police des Premières Nations, et le cadre fédéral visant à réduire la récidive).

¹⁸ <https://strategie-justice-autochtone.canada.ca/fr>.

Figure 3 : Chronologie de l'élaboration de la Stratégie en matière de justice autochtone



5 CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

5.1 Conclusions

5.1.1 Pertinence

Le Secrétariat à la réconciliation cadre bien avec les priorités du gouvernement fédéral et du Ministère en ce qui a trait à la réconciliation et aux enjeux qui concernent les interactions entre les Autochtones et le système de justice canadien. Les rôles nouveaux et élargis assumés par le Secrétariat témoignent de sa pertinence.

5.1.2 Conception et exécution

Le Secrétariat à la réconciliation a été mis sur pied sous un nom différent en 2017 afin d'aider la ministre et la SM de l'époque à faire progresser le programme de réconciliation au nom du Ministère et, dans une certaine mesure, l'ensemble du gouvernement. La demande pour les services du Secrétariat et leur nature ont changé et augmenté au fil du temps, et son rôle a donc évolué pour refléter les demandes changeantes de l'organisation. Dans les dernières années, le Secrétariat s'est attaqué à de nombreuses priorités différentes liées aux Autochtones et a participé à 24 comités et GT différents. Les interactions avec les autres ministères et les partenaires autochtones ont aussi augmenté. L'évaluation a conclu que le Secrétariat était réceptif aux nouvelles demandes qui lui étaient confiées.

La conception actuelle du Secrétariat, y compris ses deux équipes (équipe de la mobilisation et équipe de la coordination et de l'établissement de rapports), est appropriée. Le Secrétariat a aussi travaillé d'arrache-pied pour favoriser la diversité et l'inclusion dans ses travaux et son équipe, et il dispose désormais d'un effectif composé à 75 % de membres autochtones, de genres variés et d'une représentation de différentes régions du Canada. Il éprouve toutefois des difficultés à remplir son rôle de CE afin de répondre aux demandes croissantes et d'être proactif en raison d'un manque de capacités, qui entraîne aussi un risque d'épuisement professionnel pour le personnel et les gestionnaires.

La plupart des intervenants, autant à l'interne qu'à l'extérieur de Justice Canada, ne comprennent pas bien le rôle du Secrétariat. Le Secrétariat à la réconciliation s'est employé avec diligence à gérer les domaines où un chevauchement était possible. Toutefois, en raison du manque de connaissances généralisé du rôle du Secrétariat, la perception de chevauchement demeure un problème. Plus particulièrement, le lien entre la SJA et la Stratégie pancanadienne n'est pas clair.

5.1.3 Efficacité

Le Secrétariat à la réconciliation a grandement contribué à bon nombre de dossiers propres aux Autochtones, notamment à la Voie fédérale sur les FFADA, aux MBP et à la coordination des rapports de Justice Canada à RCAANC concernant les appels à la justice et les appels à l'action. Actuellement, les trois principaux domaines d'intérêt du Secrétariat à la réconciliation sont les suivants : l'élaboration continue de la SJA, la direction de différents comités et GT et la participation à ceux-ci, ainsi que le rôle de CE sur la mobilisation des Autochtones et la réconciliation.

En raison de problèmes de capacités et d'un manque de connaissances quant au rôle de CE pour beaucoup de personnes au Ministère, l'incidence du Secrétariat sur la capacité du personnel de

Justice Canada à mobiliser des partenaires autochtones est incertaine. Bien que le Secrétariat ait élaboré quelques documents d'orientation, il ne peut adopter qu'une approche réactive en ce qui a trait au renforcement des capacités et uniquement lorsqu'il en a la possibilité,

On peut toutefois affirmer avec certitude que le Secrétariat à la réconciliation a fait progresser la SJA depuis que le financement a été approuvé à la fin de 2021. Un AP a été émis et 38 subventions ont été octroyées. Une société d'experts-conseils a été embauchée et une stratégie de mobilisation a été élaborée et est actuellement mise en œuvre. Des séances de mobilisation dirigées par des Autochtones et par Justice Canada ont été menées. La phase de mobilisation de la SJA se poursuivra tout au long de 2023-2024 afin de documenter l'élaboration de la Stratégie d'ici mars 2024 et les activités sont sur la bonne voie.

L'évaluation a conclu que le Secrétariat à la réconciliation travaille efficacement avec les autres ministères et ses partenaires autochtones. Les autres ministères apprécient le Secrétariat, ce qu'il apporte aux comités et aux GT ainsi que son travail en général. Ses partenaires autochtones croient que le Secrétariat déploie des efforts sincères dans le cadre de ses interactions et de ses relations avec eux. Cependant, des obstacles structurels empêchent les interactions de respecter pleinement les approches et les échéanciers des gouvernements autochtones ou de constituer des partenariats à part entière.

5.2 Recommandations

En se basant sur les constatations décrites dans le présent rapport, les recommandations suivantes sont émises :

Recommandation 1 : Le Portefeuille des droits et relations autochtones, en collaboration avec les secteurs du Ministère, devrait entreprendre un examen panministériel afin de préciser les mandats, les rôles et les responsabilités en ce qui a trait aux priorités liées aux Autochtones.

L'évaluation a conclu que la plupart des intervenants de Justice Canada (et en dehors du Ministère) ne comprennent pas bien le rôle du Secrétariat. En outre, en raison du manque de sensibilisation général quant au rôle du Secrétariat, il y a une perception de chevauchement entre celui-ci et d'autres domaines du Ministère et le lien entre la SJA et la Stratégie pancanadienne n'est toujours pas clair. Une fois les mandats précisés au sein de Justice Canada, le Secrétariat à la réconciliation sera mieux à même de clarifier de façon proactive son rôle auprès des partenaires et des intervenants et de réduire la perception de chevauchement.

Recommandation 2 : Le Secrétariat à la réconciliation devrait chercher des occasions d'obtenir des ressources permanentes pour s'assurer qu'il a les aptitudes et la capacité de soutenir et de faire progresser les priorités gouvernementales et ministérielles en matière de réconciliation avec les peuples autochtones.

L'évaluation a conclu que le Secrétariat a de la difficulté à mener à bien son rôle de CE consistant à répondre à la demande ou à être proactif en raison d'un manque de capacité. Le manque de capacité entraîne aussi un risque d'épuisement professionnel du personnel et des gestionnaires dans le cadre de leurs autres activités. De plus, le Secrétariat ne dispose pas d'un financement à long terme. Par conséquent, la capacité de Justice Canada à poursuivre les travaux du Secrétariat et à respecter les engagements pris par le Ministère et le gouvernement du Canada pourrait être restreinte.

ANNEXE A : ENJEUX ET QUESTIONS D'ÉVALUATION

Enjeu 1 : Pertinence

- 1.1. Dans quelle mesure les activités du Secrétariat à la réconciliation cadrent-elles avec les priorités gouvernementales et dans les rôles et les responsabilités ministériels dans les domaines de la réconciliation et de l'établissement de partenariats avec les partenaires autochtones, provinciaux et territoriaux?
- 1.2. Comment les besoins et la demande en matière de soutien du Secrétariat à la réconciliation ont-ils évolué pendant la période d'évaluation?

Enjeu 2 : Conception et exécution

- 2.1. Dans quelle mesure la conception et le modèle d'exécution du Secrétariat sont-ils efficaces pour s'acquitter de sa fonction principale à titre de Centre d'expertise sur les questions autochtones et l'établissement de partenariats?
 - Comment la conception et l'exécution des activités du Secrétariat ont-elles changé au fil du temps pour s'harmoniser à l'évolution de son rôle?
 - Les rôles et responsabilités ont-ils été clairement établis et mis en œuvre?
 - Y a-t-il un chevauchement ou un dédoublement des activités entre le Secrétariat et d'autres intervenants de Justice Canada?
- 2.2. Dans quelle mesure la diversité et l'inclusion ont-elles été intégrées dans la conception et la mise en œuvre des activités du Secrétariat?
 - Comment le recrutement, le maintien en poste et l'avancement des employés autochtones du Secrétariat ont-ils contribué à son succès?
- 2.3. Quels sont les facteurs de la conception et de l'exécution des activités du Secrétariat qui favorisent son succès ou l'entravent?

Enjeu 3 : Efficacité

- 3.1. Comment le Secrétariat à la réconciliation a-t-il contribué à la réponse de Justice Canada aux priorités propres aux Autochtones, y compris les appels à la justice sur les FFADA et les appels à l'action de la CVR?
- 3.2. Comment le Secrétariat à la réconciliation a-t-il contribué au renforcement des capacités de Justice Canada à consulter ses partenaires concernant les enjeux autochtones et à collaborer avec eux?
 - Comment les relations du Ministère avec ses partenaires autochtones ont-elles changé en raison du Secrétariat?
- 3.3. Jusqu'à maintenant, quels sont les résultats obtenus dans l'élaboration d'une Stratégie en matière de justice autochtone sur les plans suivants? :
 - le renforcement des capacités des groupes autochtones à collaborer avec le Ministère relativement aux priorités conjointes en matière de justice;
 - l'établissement de partenariats pour améliorer les connaissances et la compréhension des enjeux afin de soutenir l'élaboration des priorités stratégiques.

ANNEXE B : LISTE DES COMITÉS ET DES GROUPES DE TRAVAIL

Nom du comité ou du groupe de travail	Rôle du Secrétariat à la réconciliation (président/coprésident, représentant du JUS, etc.)
1. Groupe de travail interministériel fédéral de la SJA	Président
2. Rencontres relatives aux politiques du PDRA	Président
3. Comité des directeurs généraux sur la SJA	Coprésident avec Sécurité publique Canada
4. Groupe de travail ministériel sur les FFADA	Président
5. Groupe de travail sur la justice et le maintien de l'ordre du Congrès des peuples autochtones	Coprésident
6. Groupe de travail fédéral-provincial-territorial-autochtone responsable de la justice et de la sécurité publique	Représentant de Justice Canada
7. Mise en œuvre de la LDNU	Représentant de Justice Canada
8. Coordination de la Stratégie en matière de justice autochtone	Représentant du PDRA
9. Groupe de travail FPT sur la justice applicable aux Autochtones	Représentant de Justice Canada
10. Mécanisme bilatéral permanent du Ralliement national des Métis – Groupe de travail sur la justice et le maintien de l'ordre	Représentant de Justice Canada
11. Mécanisme bilatéral permanent du Comité de partenariat entre les Inuits et la Couronne – Groupe de travail sur les priorités législatives	Représentant de Justice Canada
12. Sous-groupe de travail du Comité de partenariat entre les Inuits et la Couronne – Examen fédéral des principes d'élaboration conjointe entre les Inuits et la Couronne	Représentant de Justice Canada
13. Groupe de travail du ministère de la Justice sur l'élaboration conjointe de la législation	Participant
14. Groupe de travail FPT sur les FFADA	Représentant de Justice Canada
15. Groupe de travail interministériel sur les FFADA	Représentant de Justice Canada
16. Comité directeur des directeurs généraux sur les FFADA	Représentant de Justice Canada
17. Comité directeur des sous-ministres adjoints sur les FFADA	Représentant de Justice Canada
18. Groupe de travail consultatif sur la banque de cadeaux aux Autochtones	Participant
19. Cadre des résultats de l'initiative horizontale sur les FFADA – Groupe thématique : Justice	Participant
20. Sous-comité des directeurs généraux sur la Voie fédérale sur les FFADA – Thème de la justice (proposé récemment)	Coprésident avec Sécurité publique Canada
21. Organisations de sécurité favorisant la réconciliation	Représentant de Justice Canada
22. Groupe de travail du Comité des sous-ministres chargé de la réconciliation avec les Autochtones	Représentant de Justice Canada

Des renseignements supplémentaires concernant les cinq comités présidés ou coprésidés par le Secrétariat sont indiqués ci-dessous.

Groupe de travail interministériel sur la Stratégie en matière de justice autochtone

Les membres du GT SJA englobent 11 ministères et organismes, y compris les coprésidents, Justice Canada et Sécurité publique Canada. Voici le mandat du GT SJA¹⁹ :

- assurer une coordination continue entre les ministères fédéraux pour l'élaboration et la mise en œuvre d'une Stratégie en matière de justice autochtone et collaborer avec ceux-ci;
- donner des conseils stratégiques aux directeurs principaux, aux directeurs généraux et aux sous-ministres adjoints relativement à la coordination des activités fédérales liées à l'élaboration et à la mise en œuvre d'une Stratégie en matière de justice autochtone;
- promouvoir et mettre en œuvre des approches coordonnées au sein des ministères fédéraux sur le dialogue et les relations avec les peuples autochtones et les provinces et les territoires en ce qui concerne la Stratégie en matière de justice autochtone;
- déterminer et miser sur les liens avec d'autres initiatives susceptibles d'avoir des incidences importantes sur la réussite de la Stratégie en matière de justice autochtone, notamment en ce qui concerne l'autonomie, l'accès aux services de santé, la prévention de la violence fondée sur le genre, les services aux enfants et aux familles autochtones, le maintien de l'ordre et la sécurité des communautés;
- déterminer et miser sur les liens avec les mécanismes de responsabilité ou les structures de gouvernance existants (par exemple, les mécanismes bilatéraux permanents, les tables de discussion sur la reconnaissance des droits et l'autodétermination, les forums FPT et d'autres forums interministériels, etc.).

Rencontres relatives aux politiques du PDRA

Parmi les invités figurent les avocats et les responsables des politiques du PDRA qui travaillent sur des questions liées aux politiques juridiques autochtones et aux litiges connexes. Les réunions sont une occasion de déterminer les liens qui unissent les dossiers stratégiques au sein du PDRA et d'en discuter.

Comité des directeurs généraux sur la SJA

Cette réunion mensuelle est coprésidée par le Secrétariat à la réconciliation et Sécurité publique Canada. Parmi les participants se trouvent les directeurs généraux des ministères qui participent aux travaux liés à la SJA, notamment : RCAANC, SAC, le Service correctionnel du Canada, Statistique Canada, la Gendarmerie royale du Canada, Sécurité publique Canada, Femmes et Égalité des genres Canada, le Bureau du Conseil privé, le Service des poursuites pénales du Canada, l'Agence de la santé publique du Canada et Santé Canada.

Groupe de travail ministériel sur les FFADA

Ce groupe de travail a pour objectif de permettre aux représentants ministériels de discuter des engagements en matière de justice énoncés dans la Voie fédérale concernant les femmes, les filles et les personnes 2ELGBTQQIA+ autochtones disparues et assassinées.

Groupe de travail sur la justice et le maintien de l'ordre du Congrès des peuples autochtones (CPA)

Ce groupe de travail permet au gouvernement du Canada et au CPA de discuter et de faire progresser les priorités conjointes en matière de politique visant à améliorer les conditions socio-économiques des Autochtones hors réserve au Canada grâce à des activités liées à la surreprésentation des peuples autochtones dans le système de justice pénale. Ce groupe de travail se réunit toutes les trois

¹⁹ Mandat du GT SJA.

semaines, ou comme convenu par le groupe en fonction d'activités clés. En plus des représentants du CPA et de Justice Canada, on compte parmi les membres des représentants de Service correctionnel du Canada, de Sécurité publique Canada, de la Gendarmerie royale du Canada, ainsi que de RCAANC (responsable de la coordination).