

APERÇU DES RÉSULTATS

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

Introduction

- Le Secteur des traités et du gouvernement autochtone (TGA) de Relations Couronne-Autochtones et Affaires du Nord Canada (RCAANC) administre le programme de négociation de traités, d'ententes sur l'autonomie gouvernementale et d'autres arrangements constructifs (appelé ici, le « programme de négociation »), un programme clé qui s'inscrit dans le domaine de responsabilité essentielle du Ministère : les relations Couronne-Autochtones.
- Le programme de négociation appuie l'engagement du Canada à négocier des traités, des ententes sur l'autonomie gouvernementale et d'autres arrangements constructifs dans le but de concilier les droits des Autochtones et la souveraineté de la Couronne. Le programme de négociation a pour but de créer conjointement un environnement où les groupes autochtones peuvent exercer leurs droits inhérents et issus de traités, et améliorer les conditions politiques, culturelles et socioéconomiques au sein des communautés autochtones.

Ressources du programme

L'évaluation portait sur les volets de financement suivants :

- Contributions pour appuyer les initiatives de reconstruction des nations autochtones
- Contributions pour fournir des services de soutien aux gouvernements autochtones et pour appuyer l'établissement de systèmes de gouvernance, d'administration et de reddition de comptes solides
- Contributions pour appuyer la négociation et la mise en œuvre de traités, de revendications et d'ententes ou d'initiatives d'autonomie gouvernementale

- Contributions au titre des consultations et de l'élaboration des politiques
- Contributions pour promouvoir le développement social et politique dans le Nord
- Subventions pour rembourser les prêts accordés pour la négociation de traités aux groupes autochtones qui ont réglé une revendication territoriale globale

Les dépenses pour le programme de négociation se sont élevées à environ 1,85 milliard de dollars durant la période de l'évaluation.

Résultats attendus

- Les activités et les résultats du programme de négociation doivent contribuer aux résultats suivants : Le Canada et les groupes autochtones travaillent ensemble dans la cadre de nouvelles relations financières et collaborent à l'élaboration de solutions pour la mise en œuvre des droits par l'entremise de discussions et de négociations, les groupes autochtones rebâtissent leurs nations et exercent une compétence dans la gestion de leurs propres affaires, et les relations de nation à nation, de gouvernement à gouvernement et entre la Couronne et les Inuit sont améliorées.
- Le résultat final du programme et du ministère est que les peuples autochtones déterminent leur développement politique, économique, social et culturel.

Constatations découlant de l'évaluation

- Pertinence :** Les impératifs juridiques créent un besoin continu de négocier des traités, des ententes sur l'autonomie gouvernementale et d'autres arrangements constructifs. Bien que les groupes autochtones aient exprimé un optimisme prudent en ce qui concerne les

changements apportés au programme de négociation du Canada, il est largement reconnu que les arrangements mutuellement convenus entre les parties autochtones et la Couronne demeurent pertinents et veillent aux intérêts collectifs de toute la population canadienne.

- Conception et exécution : Les modifications apportées aux niveaux des politiques, du programme et des processus au cours de la période de référence ont permis d'améliorer considérablement le processus de négociation. Toutefois, avec l'introduction de la nouvelle approche de reconnaissance des droits autochtones et d'autodétermination (RDAA), des limites en matière d'exécution et de gouvernance sont apparues en ce qui concerne le mandats fédéral et la transparence des processus d'approbation, la coordination avec les autres ministères et les provinces et territoires aux tables de négociation ainsi que le recrutement et le maintien en poste des négociateurs.
- Efficacité et rentabilité : L'introduction de nombreuses améliorations – notamment les solutions élaborées conjointement durant les premières étapes des négociations grâce à la RDAA – ont permis d'accroître l'efficacité et la rentabilité du processus de négociation. Bien que des efforts et des ressources supplémentaires aient été nécessaires au départ, elles ont eu des retombées positives considérables en aval. Plus important encore, les négociations ont été accélérées et les conditions ont été créées pour mieux contrôler les coûts.
- Gestion axée sur les résultats : Bien que des éléments d'une approche axée sur les résultats aient été trouvés, un cadre de rendement stable au niveau du programme, informé par les intervenants afin de clarifier les intérêts, les attentes et les résultats, y compris les normes de service, sont pratiquement inexistantes.

Recommandations et réponses

Il est recommandé que RCAANC :

1. **Améliore les structures et les processus de gouvernance en simplifiant la prise de décision et en imposant des processus,**

en tenant compte de la délégation des pouvoirs de financement :

- **Fournir des conseils et du soutien aux autres ministères pour favoriser le respect des principes de réconciliation.**
- **Élargir le mandat, le cadre de référence et la composition du CDF pour inclure une représentation autochtone dans une participation active à la prise de décisions du programme de négociation**

Réponse: Le Secteur des traités et du gouvernement autochtone cherchera des occasions d'améliorer la collaboration, notamment en explorant des façons de faire participer les Autochtones afin d'améliorer la prise de décisions. Le secteur entreprendra un examen du mandat et des activités du comité directeur fédéral sur les droits prévus à l'article 35 et des processus d'approbation afin de cerner les possibilités de simplifier les processus, de réduire les obstacles et d'aider à accélérer le règlement des ententes.

2. **Collaborer avec les autres ministères pour améliorer la coordination et aider à améliorer la responsabilisation :**
 - **Élargir le mandat et le cadre de référence du CDF pour qu'ils participent davantage à la coordination des autres ministères et tienne les autres ministères responsable par rapport à des exigences claires.**
 - **Présenter des principes pratiques pour orienter les délibérations opérationnelles, ainsi que la coordination et la responsabilisation des autres ministères.**

Réponse: Le Secteur des traités et du gouvernement autochtone continuera de mobiliser le comité directeur fédéral sur les droits prévus à l'article 35 afin de promouvoir une approche pangouvernementale cohérente parmi les partenaires fédéraux participant aux négociations liées à l'article 35 et continuera d'explorer de nouvelles stratégies pour orienter les délibérations opérationnelles afin de travailler efficacement avec les autres ministères partenaires.

3. **Moderniser le cadre stratégique afin de promouvoir des approches et des voies cohérentes pour le règlement rapide des problèmes récurrents et d'aider les parties autochtones à mieux s'y retrouver dans le processus de négociation complexe et les options qui s'offrent à elles.**

Réponse: Le Secteur des traités et du gouvernement autochtone collaborera avec des partenaires pour élaborer des actions spécifiques à l'appui des approches élaborées conjointement pour la mise en œuvre du droit à l'autodétermination au moyen d'ententes négociées, de nouvelles politiques et de mécanismes législatifs et de surveiller et d'évaluer régulièrement les tables de négociation afin de cerner les enjeux communs et les possibilités de réforme des politiques. Le secteur continuera d'appuyer la mise en œuvre de la politique sur la reconnaissance et la réconciliation des droits pour les négociations des traités en Colombie-Britannique. Le Secteur continuera de travailler sur un programme de financement de la gouvernance qui s'appuie sur l'approche élaborée conjointement pour l'autonomie gouvernementale globale, qui correspondent aux priorités des groupes autochtones.

4. **Établir un plan à long terme pour trouver et retenir des négociateurs qualifiés et expérimentés, régler le long processus d'intégration et envisager la planification de la relève à la table.**

Réponse: Le Secteur des traités et du gouvernement autochtone continuera d'évaluer et d'améliorer ses activités de recrutement, de perfectionnement des compétences et des connaissances et de maintien en poste afin d'assurer la viabilité à long terme et la mise en œuvre du programme de négociation, y compris en envisageant une formation spécialisée pour soutenir et promouvoir les négociations fondées sur les droits, afin de garantir l'application d'une approche cohérente au processus de négociation.

5. **Améliorer le partage de l'information, sous réserve de ce qui est permis, y compris avec toutes les parties aux tables de négociation et entre elles, et au sein de RCAANC, afin de fournir des**

mises à jour sur les progrès réalisés dans le cadre du processus de mandat.

Réponse: En collaboration avec des partenaires des Premières Nations, des Inuit et des Métis, le secteur des Traités et du gouvernement autochtone explorera l'élaboration d'une déclaration publique sur l'approche fondée sur les droits du Canada pour la négociation des traités, d'ententes et d'autres arrangements constructifs visant à remplacer les politiques sur les revendications territoriales globales et les droits inhérents. Le Secteur examinera et mettra à jour les documents connexes sur le site Web externe de RCAANC, examiner les outils de partage de l'information avec les participants aux négociations et lancera la mise en œuvre et l'utilisation du Système d'information basé sur les résultats (SIBR) dans le secteur et à l'externe avec d'autres ministères.

6. **Améliorer le processus de mesure du rendement pour qu'il soit éclairé par toutes les intervenants, y compris les groupes autochtones et les autres ministères, simplifier la surveillance et la production de rapports afin d'améliorer la coordination centrale et maximiser l'utilisation du SIBR pour veiller à ce que les données soient facilement accessibles pour la gestion du programme.**

Réponse: Le secteur veillera à ce qu'une plus grande réflexion sur ce qui est entendu de la part des partenaires autochtones aux tables de négociation soit intégrée au PIR de 2023-2024, qui est actuellement en cours de révision et de finalisation, et s'efforcera également de veiller à ce qu'une plus grande réflexion sur ce qui est entendu par les partenaires autochtones soit incorporée dans les versions futures. Le secteur continuera de tirer parti des outils internes existants, y compris les mécanismes de surveillance, pour évaluer les progrès réalisés aux tables de négociation et continuera d'explorer les options pour améliorer le SIBR, notamment l'amélioration de l'expérience de l'utilisateur.

Au sujet de l'évaluation

L'évaluation portait sur l'exécution du programme de négociation de traités, d'ententes sur l'autonomie gouvernementale et d'autres arrangements constructifs de RCAANC par le Secteur des traités et du gouvernement autochtone (TGA) du 1^{er} avril 2013 au 31 mars 2021. Un groupe de travail a été formé pour guider le processus d'évaluation et veiller à ce que l'évaluation tienne compte de divers points de vue. Il est constitué de membres de l'équipe d'évaluation et de représentants de différentes directions générales, dont la Direction générale des négociations Ouest, Centre et Est, la Direction générale du financement et la Direction générale de l'élaboration et coordination de politiques.

Les constatations sont basées sur l'analyse des données recueillies au moyen d'un examen des documents, d'un examen des données sur le rendement, de 40 entrevues avec des informateurs clés et de neuf études de cas approfondies des tables de négociation – qui comprenaient 40 entrevues additionnelles avec des représentants du gouvernement du Canada, des organisations autochtones et des gouvernements provinciaux et territoriaux. L'évaluation s'est efforcée de garantir une perspective équilibrée dans la collecte des données en donnant la priorité à l'identification des représentants autochtones à interviewer afin de garantir des perspectives autochtones adéquates dans le cadre des entretiens avec les informateurs clés et des études de cas.