



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

Préparé par la Direction générale de l'évaluation

Décembre 2020



Table des matières

Liste des acronymes	ii
Sommaire	iii
Réponse de la direction et plan d'action.....	viii
1. Introduction	1
1.1 Contexte.....	1
1.2 Principales activités et résultats attendus	4
1.3 Objectifs et portée de l'évaluation.....	6
1.4 Méthodologie.....	7
1.5 Structure du rapport.....	7
2. Surveillance et orientation	7
3. Contrôle	14
4. Coordination.....	19
5. Évaluation des répercussions des traités modernes.....	24
6. Sensibilisation et capacité	26
7. Conclusions et recommandations	28
Appendice A : Cadre d'évaluation	32
Appendice B : Risques associés à la Directive du Cabinet.....	35

Liste des acronymes

BMTM : Bureau de la mise en œuvre des traités modernes

CMR : Cadre de mesure du rendement

CSSM : Comité de surveillance des sous-ministres

EGTM : Environnement de gestion des traités modernes

ERTM : Évaluation des répercussions des traités modernes

OSRD : Outil de suivi du règlement des différends

RCAANC : Relations Couronne-Autochtones et Affaires du Nord Canada

Sommaire

Un traité moderne se définit comme une relation de nation à nation entre un peuple autochtone, les couronnes fédérale et provinciale et, dans certains cas, un territoire. On établit des traités modernes afin de définir les droits des signataires autochtones dans des domaines tels que les territoires et les ressources, l'autonomie gouvernementale, la culture et la langue, les relations financières, etc. Ces traités visent à améliorer le bien-être social, culturel, politique et économique des peuples autochtones concernés. Ils ne définissent pas seulement la relation entre la Couronne et les peuples autochtones; les droits issus de traités sont également protégés par la Constitution; ils ont force de loi et sont contraignants pour tous – y compris pour les lois et les politiques fédérales. Le Canada est actuellement signataire de 25 traités modernes, dont la portée comprend des milliers d'obligations que la Couronne doit respecter. Même si certaines de ces obligations incombent à un ministère ou un organisme particulier, d'autres obligations incombent à plusieurs, voire à tous les ministères et organismes. En conséquence, il est parfois nécessaire d'adopter une approche pangouvernementale afin d'assumer ces obligations de portée générale et de gérer les problèmes ou les risques susceptibles d'entraver leur mise en œuvre.

La Directive du Cabinet sur l'approche fédérale pour la mise en œuvre des traités modernes a été adoptée en 2015. Elle fait la promotion d'une approche pangouvernementale de gestion des obligations du Canada dans le cadre des traités modernes, en plus de définir les rôles et les responsabilités du gouvernement fédéral. La Directive instaure un cadre opérationnel de gestion des obligations de la Couronne relatives aux traités modernes et oblige le gouvernement à accroître la sensibilisation, la responsabilisation et la surveillance des obligations découlant des traités modernes. La Directive du Cabinet était accompagnée d'un *Énoncé de principes relatif à l'approche fédérale pour la mise en œuvre des traités modernes*, qui a été rédigé en consultation avec les partenaires des traités et qui fournit des conseils sur l'approche pour la mise en œuvre des traités modernes.

Conformément à l'exigence visant à évaluer la Directive du Cabinet dans les cinq ans suivant sa mise en œuvre, la Direction de l'évaluation de Relations Couronne-Autochtones et Affaires du Nord Canada (RCAANC) a réalisé une évaluation formative visant les secteurs d'intérêt habituels liés à la pertinence, au rendement et à la détermination des premiers succès. Par conséquent, l'évaluation avait pour but d'évaluer dans quelle mesure :

- i. la Directive du Cabinet demeure pertinente dans le contexte des priorités, des rôles et des responsabilités actuels du gouvernement;
- ii. les principaux éléments décrits dans la Directive du Cabinet qui concrétisent une approche pangouvernementale permettent d'atteindre efficacement les objectifs de la Directive; et
- iii. la Directive du Cabinet, depuis sa mise en œuvre en 2015, a accompli des succès et des réussites rapides.

La portée de l'évaluation se limitait aux pratiques mises en place par RCAANC afin de mettre en œuvre la Directive du Cabinet. Comme il ne s'agissait pas d'une évaluation horizontale, sa portée n'englobait pas les efforts réalisés et les résultats obtenus par chaque ministère afin de se conformer à la Directive du Cabinet.

Dans ce cadre général, on a guidé le présent document par une série de questions d'évaluation, structurées en fonction de l'atteinte des principaux résultats suivants visée par la Directive du Cabinet :

- la surveillance et l'orientation;
- le contrôle;
- la coordination;
- l'évaluation des répercussions des traités modernes; et
- la sensibilisation et la capacité.

Résumé des constatations

Surveillance et orientation

L'évaluation visait d'abord à déterminer s'il était nécessaire de déployer une surveillance pangouvernementale continue et si le Comité de surveillance des sous-ministres (CSSM) constituait une tribune pertinente et efficace pour atteindre les résultats énoncés. L'évaluation concluait qu'il existait un tel besoin et que le comité était essentiel à l'établissement d'un dialogue ouvert et fiable entre les signataires de traités et les dirigeants fédéraux, ainsi qu'à la promotion continue de l'éducation sur les enjeux relatifs aux traités modernes et de la sensibilisation à ceux-ci. Bien que le CSSM ait obtenu quelques premiers succès, son rendement n'est pas encore optimal, compte tenu notamment des difficultés liées au suivi des résultats relatifs à la mise en œuvre des traités, qui feront l'objet d'une discussion approfondie dans le présent rapport.

Contrôle

En vertu de la Directive du Cabinet, RCAANC a le mandat d'établir des mécanismes de contrôle permettant à la Couronne de suivre ses progrès par rapport à ses obligations et de mesurer les résultats obtenus à la suite de la mise en œuvre des traités modernes. Ces renseignements sont essentiels à la mise en œuvre et à la surveillance des traités, ainsi qu'à la responsabilisation qui en découle. L'évaluation signale que la mise en place continue de mécanismes de contrôle est des plus nécessaires, mais que les mécanismes que la Couronne s'est engagée à établir, conformément à la Directive du Cabinet, n'ont pas été déployés de manière efficace ou complète. Il importe d'agir rapidement afin de traiter les lacunes importantes dans ce secteur.

Coordination

La Directive du Cabinet visait à renforcer les efforts de coordination dans plus de 30 ministères et organismes fédéraux jouant un rôle dans la mise en œuvre de milliers d'obligations. Sous la Directive, RCAANC a pour mandat un rôle de coordination pangouvernementale ce que nous avons examiné dans la présente évaluation. Bien que les mécanismes de coordination définis dans la Directive soient toujours nécessaires, l'évaluation a conclu qu'une approche plus formelle et plus rigoureuse de coordination était requise, en particulier en ce qui concerne les problèmes et les différends de portée générale.

Évaluation des répercussions des traités modernes

En vertu de la constitution, les ministères fédéraux sont tenus d'honorer les droits et les obligations issus des traités. Par conséquent, ils doivent tenir compte de ces droits et les respecter lors de l'élaboration et de la mise en œuvre de lois, de programmes, de plans et de politiques dans le cadre du processus d'évaluation des répercussions des traités modernes (ERTM). La présente évaluation a conclu que l'ERTM demeurerait un outil pertinent et utile pour la prise en compte des droits et obligations découlant des traités modernes dans l'élaboration des politiques fédérales, ainsi que pour la sensibilisation des ministères. Bien que l'ERTM peut être considérée comme un premier succès de la Directive du Cabinet, d'autres

améliorations pourraient être apportées au processus afin de le renforcer et de l'institutionnaliser.

Sensibilisation et capacité

Conformément à la Directive du Cabinet, un engagement de sensibilisation et de renforcement des capacités a été pris afin de traiter les lacunes dans les connaissances de la famille fédérale sur les questions relatives à la mise en œuvre des traités modernes. L'évaluation a évalué les mesures de sensibilisation et de renforcement des capacités et signale que les efforts de RCAANC avaient été efficaces et bien accueillis par les participants. Il y a un besoin continu de formation, mais également certaines possibilités d'amélioration à l'avenir.

Conclusion

Dans l'ensemble, l'évaluation a conclu que les principaux éléments de la Directive du Cabinet demeurent pertinents par rapport aux besoins actuels et futurs et aux orientations gouvernementales. L'évaluation a pu observer les premiers succès dans certains secteurs importants, mais on a cerné d'autres secteurs importants où le rendement n'était pas optimal – notamment en ce qui a trait au contrôle et à la coordination, deux éléments essentiels à une approche pangouvernementale responsable et éclairée pour la mise en œuvre des traités modernes à l'échelon fédéral.

Recommandations pour RCAANC :

1. Dans le contexte du nouveau Comité des sous-ministres chargé de la réconciliation avec les Autochtones et dans le cadre des discussions dynamiques sur l'introduction de mécanismes de surveillance indépendants, examiner et modifier le cadre de référence établi pour le CSSM afin de s'assurer :
 - a. qu'il s'harmonise avec les questions liées à la mise en œuvre des traités modernes et qu'il permet d'orienter comme il se doit le Comité des sous-ministres à cet égard;
 - b. que le CSSM continue d'offrir une tribune spécialisée à l'échelle des sous-ministres sur les questions liées à la mise en œuvre des traités modernes, grâce auxquelles les sous-ministres peuvent aborder les enjeux systémiques et pangouvernementaux touchant les traités modernes, en discuter et répondre aux questions de leurs collègues à cet égard;
 - c. qu'il établit un équilibre approprié entre les possibilités de surveillance et de mobilisation; et
 - d. que le CSSM est expressément chargé d'examiner et de surveiller les risques émergents liés à la mise en œuvre des traités modernes nouveaux et existants.
2. S'assurer que la fonction relative aux politiques dans le Secteur de la mise en œuvre est bien outillée et bien placée pour appuyer le CSSM dans le rôle d'orientation qui lui est conféré conformément à la Directive du Cabinet, ce qui exigera notamment :
 - a. de s'assurer que celle-ci dispose des ressources appropriées et est en mesure de présenter les idées, les prévisions et autres mesures de soutien en matière de politiques qui pourraient se révéler nécessaires afin de définir les orientations à prendre à l'égard des questions liées à la mise en œuvre des traités modernes;
 - b. d'instaurer un processus qui permettra au CSSM de définir chaque année les priorités stratégiques afin d'orienter les efforts du Secteur en matière de politiques; et
 - c. d'établir des structures et des processus de gouvernance appropriés, qui mènent jusqu'au CSSM et qui soutiennent ce dernier en tant qu'organisme de politique, dans le but de favoriser la discussion et les débats sur les politiques de mise en œuvre à

l'échelle des cadres supérieurs (p. ex. sous-ministres adjoints, directeurs généraux). La Directive du Cabinet devra faire référence à ces nouvelles structures de gouvernance.

3. Faire de la mise en place de l'Environnement de gestion des traités modernes (EGTM) une priorité, en instaurant des pratiques de gestion de projet rigoureuses pour s'assurer que les principales tâches sont planifiées et exécutées. Cela nécessitera notamment :
 - a. la tenue à jour d'un plan de travail détaillé;
 - b. une prise en compte transparente et régulière des difficultés, des enjeux et des risques liés aux projets, y compris le suivi et la gestion des mesures d'atténuation;
 - c. une participation constante et une rétroaction appropriée de la part des intervenants (les autres ministères du gouvernement et, si possible, les signataires de traités modernes, en accordant une place plus importante peut-être à ceux qui sont les plus touchés); et
 - d. la production de rapports périodiques à l'intention du CSSM et la supervision de ce dernier concernant les progrès réalisés.

En attendant que des outils ordinaires soient mis en place pour l'établissement de rapports, instaurer des mesures provisoires afin de produire les rapports annuels sur la mise en œuvre des traités modernes.

4. Faire de la mise en place du Cadre de mesure du rendement (CMR) une priorité, et élaborer une stratégie de collecte de données exhaustive dans un délai raisonnable. Ce faisant, le Bureau de la mise en œuvre des traités modernes (BMTM) devrait également :
 - a. mettre en place des pratiques de gestion de projet rigoureuses, conformément à la recommandation 5;
 - b. continuer d'élaborer le CMR en misant sur la collaboration, ce qui comprend l'élaboration d'indicateurs pertinents sur le plan culturel, tant pour la Couronne que pour les signataires de traités modernes;
 - c. continuer de travailler avec les responsables des autres activités de collecte de données en cours à RCAANC afin de réduire au minimum le dédoublement des efforts, de simplifier le processus de collecte de données et de régler conjointement les problèmes liés à la collecte; et
 - d. veiller à ce que la collecte de données soutienne les besoins et la capacité des signataires de traités modernes.
5. Clarifier et documenter les processus en vue de cerner, d'acheminer et de régler de façon claire et uniforme les questions et les différends de portée générale, notamment :
 - a. de documenter les rôles et les responsabilités des principaux intervenants et d'établir des processus efficaces grâce auxquels toutes les parties devraient pouvoir échanger entre elles des renseignements sur l'état des questions de portée générale; et
 - b. d'officialiser le processus suivi par le BMTM pour examiner les questions et les différends soulevés afin d'en évaluer les répercussions générales, y compris d'établir le seuil requis pour qu'une question devienne un enjeu « majeur » et soit portée à l'attention du CSSM.
6. Renforcer les mécanismes qui permettent de faire en sorte que le BMTM, les ministères et les organismes soient tenus responsables devant le CSSM des engagements pris en réponse à l'orientation et aux demandes du Comité. L'introduction et l'utilisation régulière d'un registre des mesures ou d'autres mécanismes semblables pourraient être envisagés.

7. Établir une fonction d'assurance de la qualité, au sein du BMTM, qui sera responsable de l'évaluation périodique de la conformité des ministères et organismes au processus d'ERTM. Utiliser cette fonction ou d'autres moyens pour déterminer, recueillir et communiquer les leçons tirées en vue d'une amélioration continue. Mettre à jour la Directive du Cabinet afin de préciser qu'il s'agit là d'un des rôles du BMTM.
8. Collaborer avec les signataires de traités modernes en vue de clarifier et de documenter leurs attentes en matière de consultations lors d'une ERTM, y compris la façon dont ces consultations sont liées à d'autres éléments déclencheurs qui appellent à la mobilisation, de même qu'aux principes du secret ministériel.
9. Le BMTM devrait collaborer avec l'École de la fonction publique du Canada, les ministères, les organismes et les signataires de traités modernes afin d'améliorer le soutien offert en vue de renforcer la sensibilisation et la capacité dans l'ensemble de la communauté fédérale, ce qui exigerait notamment :
 - a. d'élaborer un modèle de prestation plus proactif, axé davantage sur les clients, au sein du BMTM et d'assurer, entre autres, une plus grande collaboration avec les partenaires fédéraux afin de mieux comprendre leurs besoins en matière de sensibilisation et de capacité pour ensuite y répondre; et
 - b. d'accroître la portée et la fréquence des occasions d'apprentissage, en élaborant d'autres mécanismes pour la mise en commun de renseignements et de pratiques exemplaires afin que les employés fédéraux demeurent au courant des faits et enjeux nouveaux eu égard aux questions relatives aux traités modernes.

Réponse de la direction et plan d'action

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

1. Réponse de la direction

La réponse de la direction et le plan d'action a été préparé pour donner suite aux recommandations de l'évaluation de la Directive du Cabinet sur l'approche fédérale pour la mise en œuvre des traités modernes (la Directive du Cabinet). Ce cadre, dont la réussite dépend de la participation de tous les organismes fédéraux, oriente l'ensemble du gouvernement dans la mise en œuvre des traités modernes.

L'évaluation révèle que les principaux éléments de la Directive du Cabinet demeurent pertinents au regard du contexte actuel et de la nouvelle orientation donnée. On remarque que des améliorations dans les domaines de la surveillance et de la coordination, ainsi qu'une attention plus opportune portée à certaines mesures et l'établissement plus rapide des priorités à cet égard sont nécessaires pour accroître l'efficacité de la Directive du Cabinet, promouvoir la mise en œuvre des traités modernes et améliorer la surveillance et la responsabilisation de tous les ministères fédéraux.

Les recommandations visent avant tout à améliorer la façon dont la Directive du Cabinet est conçue et appliquée. Toutes les recommandations ont été acceptées, bien que des considérations de principe puissent devoir être examinées quant au bien-fondé d'un retour devant le Cabinet afin de renouveler et de mettre à jour la Directive. Le plan d'action ci-joint indique les activités particulières à réaliser pour donner suite aux recommandations, au moyen d'une approche par étapes qui reflète la complexité du contexte et la nécessité d'harmoniser les activités avec les autres initiatives connexes, notamment :

- les engagements énoncés dans le mandat en vue de mettre à jour des politiques sur les revendications territoriales globales et le droit inhérent et de mettre sur pied le Bureau national du commissaire aux traités;
- l'examen des propositions des partenaires autochtones, y compris une commission d'examen de la mise en œuvre des traités modernes et une politique de mise en œuvre; et
- la publication récente de la *Politique sur la reconnaissance et la réconciliation des droits pour les négociations des traités en Colombie-Britannique*.

Cette approche par étapes facilitera également la mobilisation des partenaires autochtones et fédéraux, ce qui permettra de mettre en place un processus de collaboration efficace afin de favoriser une mise en œuvre réussie du plan d'action et d'assurer un appui constant à l'égard de la Directive du Cabinet elle-même.

Un certain nombre d'initiatives clés, qui s'harmonisent avec les recommandations de la présente évaluation, sont déjà en cours. En août 2020, on a annoncé la réorganisation du Secteur de la mise en œuvre récemment créé au sein de RCAANC; les efforts continus seront axés sur le renforcement de sa structure afin d'améliorer sa capacité à mieux appuyer la mise en œuvre des traités modernes et des ententes sur l'autonomie gouvernementale, ainsi que des éléments de la Directive du Cabinet. À l'appui du mandat du Comité de surveillance des

sous-ministres pour la mise en œuvre des traités modernes, qui consiste à s'assurer que la direction surveille de plus près la mise en œuvre de la Directive du Cabinet, les cadres responsables examinent actuellement la relation de ce comité avec les comités fédéraux existants qui traitent de la réconciliation et de questions touchant les Autochtones. Les résultats de ces initiatives orienteront la portée de certaines activités décrites dans le plan d'action et détermineront le moment où celles-ci seront réalisées. La Directive du Cabinet pourrait devoir être modifiée afin de mettre en œuvre et de déployer les initiatives prévues dans le cadre de cette approche par étapes, ce qui pourrait nécessiter l'approbation du Cabinet.

2. Plan d'action

Recommandations	Mesures	Gestionnaire responsable (titre et secteur)	Dates prévues de début et de fin
Surveillance et orientation	Nous sommes d'accord.	Directrice principale, Bureau de la mise en œuvre des traités modernes	<i>Date de début :</i> Octobre 2020
<p>1. Dans le contexte du nouveau Comité des sous-ministres chargé de la réconciliation avec les Autochtones et dans le cadre des discussions dynamiques sur l'introduction de mécanismes de surveillance indépendants, examiner et modifier le cadre de référence établi pour le CSSM afin de s'assurer :</p> <p>a. qu'il s'harmonise avec les questions liées à la mise en œuvre des traités modernes et qu'il permet d'orienter comme il se doit le Comité des sous-ministres à cet égard;</p> <p>b. que le CSSM continue d'offrir une tribune spécialisée à l'échelle des sous-ministres sur les questions liées à la mise en œuvre des traités modernes, grâce auxquelles les sous-ministres peuvent aborder les enjeux systémiques et pangouvernementaux touchant les traités modernes, en discuter et répondre aux questions de leurs collègues à cet égard;</p> <p>c. qu'il établit un équilibre approprié entre les possibilités de surveillance et de mobilisation; et</p> <p>d. que le CSSM est expressément chargé d'examiner et de surveiller les risques émergents liés à la mise en œuvre des traités modernes nouveaux et existants.</p>	<p>La Direction générale des politiques, de la planification et de la coordination :</p> <ul style="list-style-type: none"> examinera le cadre de référence actuel du CSSM et du Comité des sous-ministres chargé de la réconciliation; collaborera avec le Secteur des politiques et de l'orientation stratégique afin d'évaluer le mandat et la composition des deux comités en vue d'assurer l'harmonisation entre leur rôle et leur fonction; et révisera le cadre de référence établi pour le CSSM¹. 	<p>Directrice générale, Direction générale des politiques, de la planification et de la coordination</p>	<i>Fin :</i> Automne 2021

¹ Il est à noter que la recommandation n° 2 fait également mention du cadre de référence établi pour le CSSM. Les mesures prises par la direction à l'égard de ces deux recommandations seront évaluées afin d'en assurer l'harmonisation, étant donné qu'il y a un certain chevauchement entre les deux.

<p>2. S'assurer que la fonction relative aux politiques dans le Secteur de la mise en œuvre est bien outillée et bien placée pour appuyer le CSSM dans le rôle d'orientation qui lui est conféré conformément à la Directive du Cabinet, ce qui exigera notamment :</p> <p>a. de s'assurer que celle-ci dispose des ressources appropriées et est en mesure de présenter les idées, les prévisions et autres mesures de soutien en matière de politiques qui pourraient se révéler nécessaires afin de définir les orientations à prendre à l'égard des questions liées à la mise en œuvre des traités modernes;</p> <p>b. d'instaurer un processus qui permettra au CSSM de définir chaque année les priorités stratégiques afin d'orienter les efforts du Secteur en matière de politiques; et</p> <p>c. d'établir des structures et des processus de gouvernance appropriés, qui mènent jusqu'au CSSM et qui soutiennent ce dernier en tant qu'organisme de politique, dans le but de favoriser la discussion et les débats sur les politiques de mise en œuvre à l'échelle des cadres supérieurs (p. ex. sous-ministres adjoints, directeurs généraux). La Directive du Cabinet devra faire référence à ces nouvelles structures de gouvernance.</p>	<p>Nous sommes d'accord.</p> <p>En août 2020, le Secteur de la mise en œuvre de RCAANC a annoncé une réorganisation, notamment le transfert du BMTM, qui sert de secrétariat au CSSM, au sein de la Direction générale des politiques, de la planification et de la coordination, ce qui permettra de renforcer sa capacité en matière de politiques. On s'attend à ce que ce remaniement permette de mieux appuyer le CSSM pour qu'il remplisse efficacement son rôle.</p> <p>Les avantages et les inconvénients de la recommandation voulant que le CSSM ait la responsabilité de définir les priorités stratégiques du Secteur de la mise en œuvre devraient être évalués avant de déterminer l'utilité de cette recommandation. En outre, une attention particulière devra, à tout le moins, être accordée aux considérations relatives aux traités modernes – les priorités connexes et les lacunes soulevées dans le cadre des mécanismes bilatéraux permanents et d'autres tribunes.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Évaluer la structure de gouvernance actuelle, y compris le Comité directeur fédéral sur les droits protégés par l'article 35 afin d'évaluer son utilité en tant que tribune où sont examinées les questions et les politiques touchant la mise en œuvre. • Envisager la création d'un comité spécial distinct composé de directeurs généraux pour prendre en charge les questions et les politiques touchant la mise en œuvre. • Évaluer si les priorités stratégiques établies par CSSM seront utiles ou pertinentes. • Examiner le cadre de référence pour s'assurer que la gestion des enjeux est prise en compte de façon appropriée. • Proposer des modifications du cadre de référence. 	<p>Directrice générale, Direction générale des politiques, de la planification et de la coordination</p>	<p><i>Date de début :</i> Août 2020</p> <p><i>Fin :</i> Automne 2021</p>
----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------	----------------------------------------------------------------------------------

<p>Surveillance</p> <p>3. Faire de la mise en place de l'EGTM) une priorité, en instaurant des pratiques de gestion de projet rigoureuses pour s'assurer que les principales tâches sont planifiées et exécutées. Cela nécessitera notamment :</p> <p>a. la tenue à jour d'un plan de travail détaillé;</p> <p>b. une prise en compte transparente et</p>	<p>Nous sommes d'accord.</p> <p>Les problèmes rencontrés au départ en lien avec les données et fonctions de l'EGTM ont entraîné un retard important dans le déploiement de l'environnement. Pour régler ces problèmes, le Secteur de la mise en œuvre a modifié la structure organisationnelle de l'EGTM, qui fait maintenant l'objet d'une responsabilité partagée entre l'Unité de la consultation</p>	<p>Directrice principale, Unité de la consultation et de l'accommodement</p> <p>Directrice</p>	<p><i>Date de début :</i> Novembre 2020</p> <p><i>Fin :</i> Automne 2020 – Déploiement de l'EGTM pour que les autres ministères puissent s'en servir.</p>
------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	------------------------------------------------------------------------------------------------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

<p>régulière des difficultés, des enjeux et des risques liés aux projets, y compris le suivi et la gestion des mesures d'atténuation;</p> <p>c. une participation constante et une rétroaction appropriée de la part des intervenants (les autres ministères du gouvernement [AMG] et, si possible, les signataires de traités modernes, en accordant une place plus importante peut-être à ceux qui sont les plus touchés); et</p> <p>d. la production de rapports périodiques à l'intention du CSSM et la supervision de ce dernier concernant les progrès réalisés.</p> <p>En attendant que des outils de production de rapports ordinaires soient mis en place, instaurer des mesures provisoires afin de produire les rapports annuels sur la mise en œuvre des traités modernes.</p>	<p>et de l'accommodement, qui est responsable de l'élaboration, de l'entretien et de la mise à niveau du système, et le BMTM, qui est responsable des politiques et du contenu.</p> <p>Bien que la mise en œuvre et le déploiement complets de l'EGTM demeurent une priorité du Secteur de la mise en œuvre, des difficultés importantes doivent encore être résolues pour que l'on ait une rétroaction régulière de la part des autres ministères. Ces difficultés sont attribuables aux contraintes liées aux ressources, de même qu'à la compréhension générale des fonctions et responsabilités des fonctionnaires des autres ministères au regard des obligations de suivi et de surveillance. Le déploiement du système se poursuivra, tout en évaluant simultanément les besoins en ressources de concert avec les AMG. Les autres activités prévues comprennent :</p> <ul style="list-style-type: none"> • l'élaboration d'un plan de travail qui expose en détail les réalisations attendues et les échéances à respecter; • l'élaboration d'un plan de gestion des risques pour cerner les risques associés au projet et établir des mesures d'atténuation; et • l'ajout des rapports sur l'EGTM comme point permanent à l'ordre du jour du CSSM. 	<p>générale, Direction générale des politiques, de la planification et de la coordination</p>	<p>Automne 2021 – Commencer à rendre compte de l'état des obligations en faisant de l'EGTM un point permanent à l'ordre du jour du CSSM.</p> <p>Printemps 2022 – Évaluation du niveau de financement supplémentaire requis pour améliorer les fonctions de l'EGTM et soutenir l'utilisation de ce dernier par les AMG.</p>
<p>4. Faire de la mise en place du CMR une priorité, et élaborer une stratégie de collecte de données exhaustive dans un délai raisonnable. Ce faisant, le BMTM devrait également :</p> <p>a. mettre en place des pratiques de gestion de projet rigoureuses, conformément à la recommandation 5;</p> <p>b. continuer d'élaborer le CMR en misant sur la collaboration, ce qui comprend l'élaboration d'indicateurs pertinents sur le plan culturel, tant pour la Couronne que pour les signataires de traités modernes;</p> <p>c. continuer de travailler avec les responsables des autres activités de collecte de données en cours à RCAANC afin de réduire au minimum le dédoublement des efforts, de simplifier le processus de collecte de données et de régler conjointement les problèmes liés à la collecte; et</p> <p>d. veiller à ce que la collecte de données soutienne les besoins et la capacité des signataires de traités</p>	<p>Nous sommes d'accord.</p> <p>La mise en place du CMR demeure une priorité du Secteur.</p> <p>Les partenaires autochtones ont un rôle essentiel à jouer dans l'évaluation des résultats de la mise en œuvre et la collecte de données brutes concernant leurs traités respectifs. Par contre, en même temps, les partenaires autochtones ont une capacité limitée pour jouer ce rôle. La capacité des Autochtones peut être examinée dans le cadre du processus collaboratif d'élaboration de politiques financières, bien que le niveau d'investissement dépende des décisions prises en matière de politiques. Les ministères fédéraux continueront également à être mobilisés et devront fournir les données pertinentes qu'ils recueillent déjà.</p> <p>Le BMTM travaille en étroite collaboration avec les responsables des autres activités de collecte de données en cours à RCAANC et dans l'ensemble du</p>	<p>Directrice générale, Direction générale des politiques, de la planification et de la coordination</p>	<p><i>Date de début :</i> Novembre 2020</p> <p><i>Fin :</i> Hiver 2021-2022 – Évaluation des lacunes en matière de données et des besoins des partenaires autochtones à l'égard des systèmes de données.</p> <p>Été 2022 – Élaboration des options pour les ententes de partage de données.</p> <p>Automne 2022 – Possibilité d'établir en collaboration un</p>

modernes.	<p>système fédéral et continuera de collaborer avec ses autres partenaires fédéraux en vue de simplifier la stratégie en matière de données.</p> <p>Le BMTM reconnaît que la collecte de données devrait être adaptée aux besoins des partenaires autochtones. Dans le cadre de la stratégie de données, le BMTM continuera à travailler avec ses partenaires à l'établissement d'une méthode de collecte et d'échange de données mutuellement acceptable. Pour ce faire, il :</p> <ul style="list-style-type: none"> • évaluera les lacunes existantes en matière de données avec ses partenaires; • évaluera les exigences des partenaires autochtones à l'égard des systèmes de données; • élaborera des options pour les ententes de partage de données; et • examinera la possibilité d'établir un centre d'excellence en matière de gouvernance et la stratégie de données pour les traités modernes et les ententes sur l'autonomie gouvernementale, en collaboration avec les partenaires autochtones et ceux des gouvernements provinciaux et territoriaux. 		centre d'excellence en ce qui concerne la gouvernance et la stratégie de données.
-----------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--	-----------------------------------------------------------------------------------

Coordination	Nous sommes d'accord.	Directrice générale, Direction générale des politiques, de la planification et de la coordination	<i>Date de début :</i> Novembre 2020
<p>5. Clarifier et documenter les processus en vue de cerner, d'acheminer et de régler de façon claire et uniforme les questions et les différends de portée générale, notamment :</p> <p>a. de documenter les rôles et les responsabilités des principaux intervenants et d'établir des processus efficaces grâce auxquels toutes les parties devraient pouvoir échanger entre elles des renseignements sur l'état des questions de portée générale; et</p> <p>b. d'officialiser le processus suivi par le BMTM pour examiner les questions et les différends soulevés afin d'en évaluer les répercussions générales, y compris d'établir le seuil requis pour qu'une question devienne un enjeu « majeur » et soit portée à l'attention du CSSM.</p>	<p>Les efforts déployés en vue de cerner, d'acheminer et de régler les questions et les différends de portée générale tiendront compte du fait que : les ententes prévoient généralement un processus de règlement des différends; les directions responsables de la gestion des traités demeurent le premier point de contact dans le cadre des efforts de règlement de tout différend ou de toute question avec le signataire d'un traité; et les processus établis sont propres à chaque entente.</p> <p>Compte tenu de ce qui précède, le BMTM continuera de travailler avec ses partenaires à l'élaboration d'un processus pour gérer et coordonner les questions soulevées, notamment pour les porter à l'attention du CSSM en vue d'obtenir une orientation.</p> <p>Les processus existants utilisés pour cerner, acheminer et régler les questions de portée générale seront examinés et modifiés, en consultation avec les intervenants, afin d'améliorer la fonction de gestion s'y rattachant et seront</p>		<p><i>Fin :</i> Mise à jour du gabarit de processus/outil de suivi d'ici l'automne/hiver 2021-2022.</p> <p>Mise à jour continue de l'outil de suivi.</p>

	présentés au CSSM aux fins d'approbation.		
6. Renforcer les mécanismes qui permettent de faire en sorte que le BMTM, les ministères et les organismes soient tenus responsables devant le CSSM des engagements pris en réponse à l'orientation et aux demandes du Comité. L'introduction et l'utilisation régulière d'un registre des mesures ou d'autres mécanismes semblables pourraient être envisagés.	Nous sommes d'accord.	Directrice générale, Direction générale des politiques, de la planification et de la coordination	<i>Date de début :</i> Octobre 2020
	Les mécanismes prévus pour accroître la responsabilisation envers le CSSM seront examinés dans le cadre de l'examen du mandat du Comité, conformément aux mesures prises pour donner suite à la première recommandation formulée dans la réponse de la direction et le plan d'action lié à la présente évaluation. Des efforts sont actuellement déployés en vue de modifier le compte rendu des décisions du CSSM de manière à définir plus clairement les mesures de suivi et l'ordre du jour, pour une responsabilisation accrue en ce qui a trait aux questions et aux différends jugés urgents, avant les réunions prévues du CSSM. Ces modifications feront l'objet de discussions plus approfondies avec les partenaires fédéraux pour s'assurer de leur appui.		<i>Fin :</i> Hiver 2020-2021

Évaluation des répercussions des traités modernes	Nous sommes d'accord.	Directrice générale, Direction générale des politiques, de la planification et de la coordination	<i>Date de début :</i> Octobre 2020
7. Établir une fonction d'assurance de la qualité, au sein du BMTM, qui sera responsable de l'évaluation périodique de la conformité des ministères et organismes au processus d'ERTM. Utiliser cette fonction ou d'autres moyens pour déterminer, recueillir et communiquer les leçons tirées en vue d'une amélioration continue. Mettre à jour la Directive du Cabinet afin de préciser qu'il s'agit là d'un des rôles du BMTM.	À l'hiver 2020, le BMTM a procédé à l'examen des ERTM réalisées à l'échelle du gouvernement. Des efforts continueront d'être déployés afin de soutenir ou d'améliorer cet examen en vue d'accroître la capacité du gouvernement fédéral. Le BMTM examinera d'autres options afin d'améliorer le processus d'ERTM existant en vue de faciliter : <ul style="list-style-type: none"> • l'établissement, l'élaboration et la communication continus de pratiques exemplaires; et • l'amélioration continue de l'analyse des ERTM par les fonctionnaires fédéraux. <p>Note : Toute modification apportée aux fonctions d'assurance de la qualité viendrait compléter la fonction de contrôle exercée par les organismes centraux, et non éliminer ou restreindre cette dernière.</p> <p>De plus, il se peut que la mise en œuvre de cette recommandation nécessite des discussions avec, et l'approbation des représentants à l'ensemble du gouvernement, notamment des organismes centraux, du CSSM pour la mise en œuvre des traités modernes.</p>		<i>Fin :</i> Hiver 2021 En continu : fonction cyclique d'assurance de la qualité
8. Collaborer avec les signataires de traités modernes en vue de	Nous sommes d'accord.	Directrice générale,	<i>Date de début :</i> Octobre 2020

<p>clarifier et de documenter leurs attentes en matière de consultations lors d'une ERTM, y compris la façon dont ces consultations sont liées à d'autres éléments déclencheurs qui appellent à la mobilisation, de même qu'aux principes du secret ministériel.</p>	<p>Le BMTM continuera de collaborer avec les membres de la Coalition pour les ententes sur les revendications territoriales, les autres partenaires des traités, les organismes centraux et les fonctionnaires fédéraux afin de revoir les lignes directrices se rapportant aux activités de consultation ou de mobilisation en lien avec l'ERTM.</p> <p>L'objectif en modifiant les lignes directrices est d'aider les fonctionnaires fédéraux à déterminer et à trier les principaux types de propositions à l'égard desquelles de telles activités devraient être entreprises afin d'élaborer des politiques, des programmes et des lois conformes aux traités modernes et d'orienter adéquatement l'ERTM.</p> <p>Il sera précisé dans ces lignes directrices que l'ERTM n'est pas, en soi, un outil de mobilisation ou de consultation; cette évaluation, qui est soumise au secret ministériel, a pour but de veiller à ce que les décisions ministérielles tiennent compte des répercussions potentielles des traités afin d'élaborer des politiques ou des programmes plus efficaces.</p>	<p>Direction générale des politiques, de la planification et de la coordination</p>	<p><i>Fin :</i> Printemps 2022</p>
----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-------------------------------------------------------------------------------------	----------------------------------------

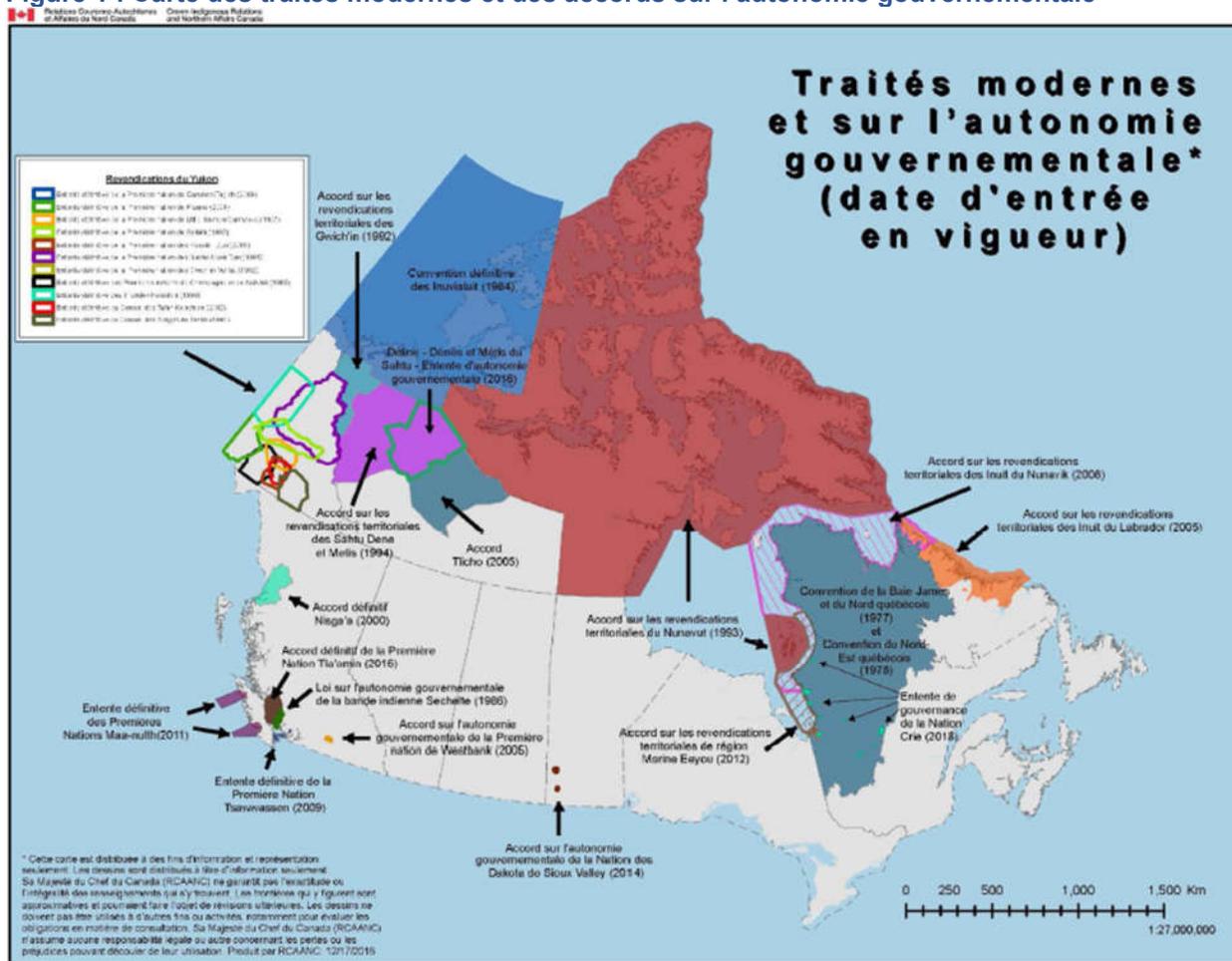
Sensibilisation et capacité	Nous sommes d'accord.	Directrice générale, Direction générale des politiques, de la planification et de la coordination	<i>Date de début :</i> Octobre 2020
<p>9. Le BMTM devrait collaborer avec l'École de la fonction publique du Canada, les ministères, les organismes et les signataires de traités modernes afin d'améliorer le soutien offert en vue de renforcer la sensibilisation et la capacité dans l'ensemble de la communauté fédérale, ce qui exigerait notamment :</p> <p>a. d'élaborer un modèle de prestation plus proactif, axé davantage sur les clients, au sein du BMTM et d'assurer, entre autres, une plus grande collaboration avec les partenaires fédéraux afin de mieux comprendre leurs besoins en matière de sensibilisation et de capacité pour ensuite y répondre; et</p> <p>b. d'accroître la portée et la fréquence des occasions d'apprentissage, en élaborant d'autres mécanismes pour la mise en commun de renseignements et de pratiques exemplaires afin que les employés fédéraux demeurent au courant des faits et enjeux nouveaux eu égard aux questions relatives aux traités modernes.</p>	<p>Le BMTM continuera de collaborer avec l'École de la fonction publique du Canada et d'autres intervenants afin que la formation puisse être adaptée et qu'elle réponde aux besoins des clients.</p> <ul style="list-style-type: none"> Le BMTM poursuivra son partenariat avec l'École de la fonction publique du Canada afin d'offrir conjointement une formation sur les traités modernes, en collaboration avec ses partenaires externes. Une formation à l'intention des cadres supérieurs fédéraux sera élaborée et offerte. La formation propre à chaque ministère se poursuivra, de même que la collaboration avec ceux qui demanderont à ce que celle-ci soit adaptée à leurs besoins particuliers. <p>Pour tous les types de formation officielle, la rétroaction reçue orientera celles qui seront offertes dans l'avenir. Le BMTM continuera de collaborer avec les intervenants pour cerner les lacunes et les enjeux changeants et établir de nouveaux mécanismes et les lieux de formation officielle, de même que d'autres types d'échange de renseignements entre les responsables de la mise en œuvre.</p>		<p><i>Date de début/fin (formation avec l'École de la fonction publique du Canada) :</i> En continu</p> <p><i>Date de début (cadres supérieurs) :</i> Élaboration – hiver 2020 Prestation – automne 2021 <i>Fin :</i> En continu</p> <p><i>Date de début/fin (formation propre à chaque ministère) :</i> En continu</p>

1. Introduction

1.1 Contexte

Un traité moderne se définit comme une relation de nation à nation entre un peuple autochtone, les couronnes fédérale et provinciale et, dans certains cas, un territoire. Ces traités reconnaissent les droits des signataires autochtones, en conciliant leurs droits inhérents avec la souveraineté de la Couronne. Ils abordent des questions telles que les droits sur le territoire et les ressources; la protection environnementale; le développement économique et l'emploi; les marchés publics; les parcs et aires de conservation; la valorisation sociale et culturelle; les relations financières; l'administration de la justice; ainsi que l'autonomie gouvernementale, entre autres. Ils visent à améliorer le bien-être social, culturel, politique et économique des peuples autochtones concernés. Protégés par la Constitution, ils ont force de loi et sont exécutoires pour tous – y compris pour les lois et les politiques fédérales; en outre, ils occupent une place importante dans la hiérarchie du cadre juridique et constitutionnel du Canada. Les accords distincts sur l'autonomie gouvernementale ne sont pas des traités modernes. Bien qu'il soit signataire de 25 traités modernes, dont beaucoup comprennent des dispositions en matière d'autonomie gouvernementale, le Canada est également signataire de quatre accords distincts sur l'autonomie gouvernementale; à la suite de l'adoption d'une approche pangouvernementale, la Couronne est tenue de mettre en œuvre pleinement et équitablement tous ces accords.

Figure 1 : Carte des traités modernes et des accords sur l'autonomie gouvernementale²



Au titre de ces accords, la Couronne est responsable de milliers d'obligations, qui peuvent inclure toute une gamme d'exigences comme celles liées aux normes environnementales, aux transferts de capitaux, aux exigences en matière de consultation, etc. La nature et le nombre de ces obligations peuvent être directs, exigeant la prise explicite d'une mesure par un ministère ou un organisme, tandis que d'autres sont éventuelles et, de ce fait, sont déclenchées par d'autres activités. Certaines sont des obligations ponctuelles, tandis que d'autres sont de nature récurrente. Enfin, bien que certaines obligations soient propres à un seul ministère ou organisme, d'autres obligent un sous-ensemble de ministères à intervenir, et d'autres encore sont de portée pangouvernementale.

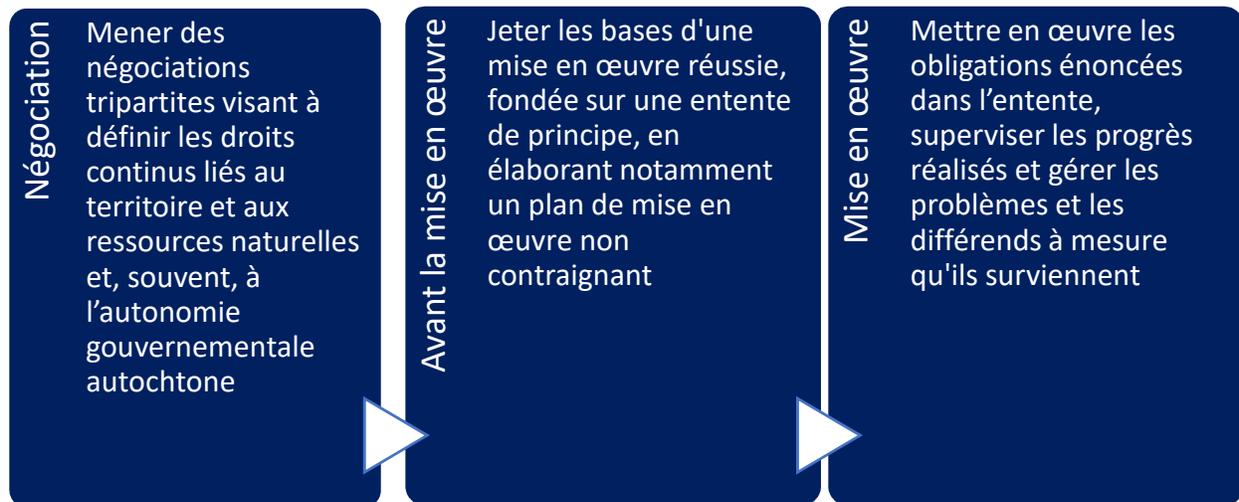
² Nota : Les accords distincts suivants sur l'autonomie gouvernementale ne sont pas des traités modernes : Westbank, Sechelt, Sioux Valley, Déline.

La Directive du Cabinet sur l'approche fédérale pour la mise en œuvre des traités modernes (ci-après appelée la Directive du Cabinet) date de 2015 et établit le cadre opérationnel de gestion des obligations de la Couronne découlant des traités modernes, qui guide les ministères et organismes fédéraux à réaliser leurs responsabilités. La Directive du Cabinet comprend quatre éléments clés :

- un **cadre de reddition de comptes pangouvernemental** pour la mise en œuvre des traités modernes, qui inclut la définition des principales responsabilités des participants fédéraux;
- un **comité de surveillance des sous-ministres (CSSM)**, présidé par le sous-ministre de Relations Couronne-Autochtones et Affaires du Nord Canada (RCAANC), qui est chargé de la surveillance de la mise en œuvre de la Directive du Cabinet et, par extension, la surveillance des rôles et des responsabilités du Canada aux termes des traités modernes;
- le **Bureau de la mise en œuvre des traités modernes (BMTM)**, créé au sein de RCAANC, qui assure la coordination et la surveillance continues des obligations découlant des traités du Canada et qui appuie le mandat du CSSM; et
- l'exigence que tous les ministères et organismes mènent une **évaluation des répercussions des traités modernes (ERTM)** pour toutes les propositions de loi, de politique, de plan et de programme présentées au Cabinet.

Les traités modernes sont négociés par le Secteur des traités et du gouvernement autochtone de RCAANC, qui représente la Couronne aux tables de négociation tripartites et qui assure la coordination avec les ministères concernés afin de faire en sorte que les engagements pris dans les accords soient raisonnables et mises en œuvre. Une fois l'entente de principe conclue, les bases de la mise en œuvre du traité sont énoncées dans un plan de mise en œuvre, dont le déploiement est coordonné par la Division de la gestion des traités du Secteur de la mise en œuvre. À ce stade, le traité passe de l'étape de la négociation (sous la coordination du Secteur des traités et du gouvernement autochtone) à l'étape de la mise en œuvre (sous la coordination du Secteur de la mise en œuvre). Pendant la mise en œuvre, le personnel de la Division de la gestion des traités représente la Couronne dans les comités de mise en œuvre tripartites, qui deviennent le point central des activités de mise en œuvre. Les comités de mise en œuvre jouent un rôle de coordination important, mais les différents ministères sont responsables de la mise en œuvre des obligations qui leur incombent. Parallèlement, une surveillance pangouvernementales et une gestion d'enjeux sont appliquées par le CSSM et activées par le BMTM, conformément aux exigences énoncées dans la Directive du Cabinet. La figure 2 illustre ces relations et ces activités importantes :

Figure 2 : Cycle de vie des traités modernes



Négociation

- Les négociateurs du Secteur des traités et du gouvernement autochtone représentent les intérêts fédéraux dans les négociations.
- Chacun des ministères apportent leur contribution aux équipes de négociation.

Avant la mise en œuvre

- Les négociateurs du Secteur des traités et du gouvernement autochtone, en collaboration avec le Secteur de la mise en œuvre (Division de la gestion des traités), établissent le plan de mise en œuvre.

Mise en œuvre

- Les comités de mise en œuvre tripartites (dont la Division de la gestion des traités est le responsable fédéral) dirigent et supervisent la mise en œuvre des accords, et relèvent, règlent ou présentent les problèmes ou les différends à mesure qu'ils surviennent pendant la mise en œuvre.
- Chacun des ministères mettent en œuvre des obligations particulières comme l'exige l'entente.
- Les équipes de direction ministérielles supervisent les obligations ministérielles.
- Le CSSM assure une surveillance et une orientation pangouvernementales.
- Le BMTM fournit un soutien pangouvernemental sur les problèmes, les différends et la gouvernance.

1.2 Principales activités et résultats attendus

La Directive du Cabinet établit des obligations de surveillance et d'orientation améliorées en ce qui concerne les questions relatives à la mise en œuvre des traités modernes au niveau fédéral. Le tout est guidé par une surveillance efficace des progrès réalisés par rapport aux obligations fédérales et à la mesure des résultats. Il importe d'améliorer la coordination pangouvernementale afin que les problèmes et les différends de portée générale soient correctement repérés, présentés aux autres intervenants, discutés et résolus. Enfin, la Directive oblige chacun des ministères à évaluer les répercussions de leurs politiques et programmes sur les traités modernes existants. Afin de permettre toutes ces exigences, la Directive encourage

l'adoption de mécanismes de sensibilisation et de renforcement des capacités à l'appui de la prise de mesures durables et utiles par le gouvernement fédéral. Collectivement, ces exigences et ces attentes visent à renforcer la responsabilisation, la surveillance et la sensibilisation du gouvernement fédéral relatives aux obligations de la Couronne découlant des traités modernes. En fin de compte, la Directive du Cabinet vise à faire évoluer la réconciliation avec les peuples autochtones, à renforcer les relations et à favoriser l'obtention de bons résultats socioéconomiques par les peuples autochtones de tout le pays, ainsi qu'à prévenir et à gérer les risques juridiques et financiers coûteux.

Le modèle logique (tableau 1) résume les principaux résultats associés à la Directive du Cabinet. L'équipe d'évaluation l'a élaboré aux fins de la présente évaluation, en collaboration avec le Secteur de la mise en œuvre.

Tableau 1 : Chaîne des résultats de la Directive du Cabinet

RÉSULTATS FINAUX	Réconciliation avancée, relations intergouvernementales renforcées et travail de collaboration accéléré entre les signataires.				
	Des collectivités autochtones fortes et durables sur le plan socioéconomique.				
RÉSULTATS INTERMÉDIAIRES	Surveillance, responsabilité et sensibilisation renforcées au sein de l'ensemble du gouvernement sur ses responsabilités en matière de mise en œuvre des traités modernes et de leurs obligations.				
	Les ministères remplissent leurs obligations découlant des traités modernes, en appui à une compétence et à un contrôle accru des territoires et des programmes autochtones par les peuples autochtones. Risques juridiques, financiers et relationnels atténués pour le Canada.				
RÉSULTATS IMMÉDIATS	Les ministères sont dirigés de façon constante, et l'information fournie leur permet d'être tenus responsables de leurs obligations découlant des traités modernes.	Les ministères et organismes de surveillance (soit les CSSM) connaissent et reconnaissent l'état des obligations découlant des traités modernes.	Les problèmes et les différends de portée générale soulevés dans le contexte de certains traités sont repérés, analysés et présentés à d'autres intervenants aux fins de discussion pangouvernementale, d'analyse des politiques et, le cas échéant, de règlement. Des approches fédérales pour la mise en œuvre d'obligations générales et de portée générale (pangouvernementales) sont élaborées.	Les ministères ont accru leur connaissance et leur compréhension des traités modernes, ainsi que leur sensibilisation à ceux-ci, à l'appui de la détermination ministérielle de l'intersection entre les travaux du gouvernement et les droits des signataires de traités modernes.	Connaissance, compréhension et soutien des rôles et des responsabilités ministériels à l'égard des traités modernes, de même que sensibilisation accrue à ceux-ci.
		Les répercussions des traités modernes sont mesurées et comprises.			
ACTIVITÉS	Surveillance et orientation	Contrôle	Coordination	Évaluation des répercussions des traités modernes	Sensibilisation et capacité

1.3 Objectifs et portée de l'évaluation

L'évaluation de la Directive du Cabinet, qui était requise dans les cinq ans suivant sa mise en œuvre, était prévue dans le cadre du plan d'évaluation des exercices 2019-2020 à 2023-2024. Elle visait à évaluer dans quelle mesure :

- la Directive du Cabinet demeure pertinente dans le contexte des priorités, des rôles et des responsabilités actuels du gouvernement;
- les principaux éléments décrits dans la Directive du Cabinet qui concrétisent une approche pangouvernementale permettent d'atteindre efficacement les objectifs de la Directive; et
- la Directive du Cabinet, depuis sa mise en œuvre en 2015, a accompli des succès et des réussites rapides.

Les champs d'enquête de l'évaluation qui composent le cadre d'évaluation ont été élaborés en fonction de la chaîne de résultats décrite à le tableau 1, à l'aide de méthodes d'évaluation mises au point et calibrées en se fondant sur une analyse des risques. Le cadre d'évaluation détaillé et les questions sont fournis à l'appendice A et l'analyse sommaire des risques figure à l'appendice B.

L'évaluation était de nature formative. Autrement dit, il s'agissait d'une évaluation intermédiaire visant à favoriser le perfectionnement et l'amélioration dans ce domaine. L'évaluation portait sur une période de trois ans, soit de janvier 2016 à décembre 2019.

La portée de l'évaluation englobait les activités et les composantes établies par RCAANC dans le cadre de la Directive du Cabinet en soutien à l'approche pangouvernementale pour la mise en œuvre des traités modernes. L'évaluation visait notamment des mécanismes permettant :

- des mécanismes de surveillance pangouvernementaux;
- des mécanismes de suivi liés aux obligations découlant des traités modernes;
- des activités et des procédures de coordination menées par le BMTM ou dont il a la responsabilité;
- des outils et des processus qui permettent aux ministères d'évaluer l'incidence de leurs politiques et de leurs activités de programme sur les traités modernes; et
- des efforts de sensibilisation et de renforcement des capacités mis en place par RCAANC.

Il convient de noter qu'il ne s'agit pas d'une évaluation horizontale; elle ne vise donc que les activités de RCAANC. Bien que nous ayons sollicité l'opinion des ministères sur la pertinence et l'efficacité de l'approche pangouvernementale établie par RCAANC, nous n'avons pas évalué le rendement des ministères relativement au respect de leurs obligations dans le cadre de la Directive du Cabinet.

De même, bien qu'il existe un lien étroit entre la négociation et la mise en œuvre des traités modernes, nous n'avons pas examiné les mécanismes liés aux négociations des traités ou les activités du Secteur des traités et du gouvernement autochtone.

1.4 Méthodologie

L'évaluation a été réalisée conformément aux normes d'évaluation du gouvernement du Canada, telles qu'elles sont mentionnées dans la Politique sur les résultats. La planification de l'évaluation comprenait des efforts de limitation de la portée et de calibration tenant compte des résultats attendus et des résultats associés à la Directive du Cabinet, ainsi que des risques auxquels ces résultats sont exposés. Sur cette base, un cadre d'évaluation détaillé a été élaboré, ce qui a guidé les enquêtes.

On a utilisé des entrevues, un examen de la documentation et des études de cas afin d'évaluer la pertinence et le rendement des divers éléments de la Directive du Cabinet. On a tenu des entretiens avec de hauts fonctionnaires, des signataires de traités modernes et d'autres parties, comme l'indique le tableau 2 :

Tableau 2

Type d'organisation	Nombre de personnes interrogées
Représentants de RCAANC	20
Représentants d'autres ministères fédéraux, y compris des membres du CSSM	25
Signataires de traités modernes	9
Représentants d'organismes à but non lucratif et autres	4

1.5 Structure du rapport

Le présent rapport est structuré de manière à fournir des constatations et des recommandations en fonction des principaux secteurs de résultats, y compris :

- La surveillance et l'orientation
- Le contrôle
- La coordination
- L'évaluation des répercussions des traités modernes
- La capacité et la sensibilisation

Dans chacun de ces secteurs, les constatations répondent aux questions d'évaluation et tirent des conclusions sur la pertinence, l'efficacité et les réussites de chacun de ces résultats. De façon générale, les conclusions et les recommandations sont présentées à la section 7 du présent rapport.

2. Surveillance et orientation

Lors de sa création, la Directive du Cabinet incluait l'exigence de la création d'un comité de surveillance des sous-ministres, présidé par le sous-ministre de l'ancien ministère des Affaires autochtones et du Développement du Nord Canada (maintenant présidé par le sous-ministre de RCAANC). Le mandat de ce comité consistait à assurer la surveillance aux gestionnaires supérieurs de la mise en oeuvre de la Directive du Cabinet et, par conséquent, le respect des rôles et des responsabilités du Canada découlant des traités modernes. Bien que les ministères doivent encore rendre des comptes au Parlement par le biais des canaux établis d'autorité

ministérielle et de responsabilisation, le CSSM a été créé pour assurer une surveillance et une orientation pangouvernementales, afin de :

- fournir une orientation en matière de programmes et de politiques aux ministères pour qu'ils réalisent les responsabilités du Canada aux termes des traités modernes;
- favoriser la prise de décisions (et le règlement des différends), s'il y a lieu, lorsque des questions de portée générale exigent l'intervention du cadre supérieur;
- soutenir la coordination de l'approche fédérale relativement aux obligations de portée générale et de nature générale;
- superviser le contrôle, l'établissement de rapports et la mesure du rendement liés à la mise en œuvre fédérale des obligations découlant des traités modernes; et
- permettre des réunions et une participation avec les Autochtones et d'autres partenaires du traité, le cas échéant³.

Dans le cadre de ce mandat, l'évaluation cherchait à déterminer s'il existait un besoin continu de surveillance pangouvernementale et si le CSSM, dans son état actuel, constituait une tribune pertinente et efficace pour l'atteinte des résultats énoncés. L'évaluation concluait qu'il existait un besoin continu pour une surveillance pangouvernementale et qu'il était essentiel de conserver le comité afin de créer et de maintenir un dialogue ouvert et fiable entre les signataires de traités, les dirigeants autochtones et les dirigeants fédéraux. Il importe également de développer des activités d'éducation et de sensibilisation et d'en faciliter le déploiement aux plus hauts ordres du gouvernement, à l'appui d'un engagement significatif à la mise en œuvre des traités. Même s'il a connu quelques réussites, le CSSM ne présente pas encore un rendement optimal, en raison notamment des difficultés liées au contrôle des résultats de la mise en œuvre des traités, qui sont examinées plus en détail dans le présent rapport.

Figure 3 : Évaluation provisoire - Surveillance et orientation

		<ul style="list-style-type: none"> • Sensibilisation accrue du groupe des sous-ministres • Participation accrue avec des signataires de traités modernes
Pertinence	Efficacité	Réussites

³ Directive du Cabinet sur l'approche fédérale pour la mise en oeuvre des traités modernes, <https://www.rcaanc-cirnac.gc.ca/fra/1436450503766/1544714947616>

Constatation 1. Il existe un besoin continu de surveillance pangouvernementale de la Directive du Cabinet et de la mise en œuvre des traités modernes. Le CSSM est bien placé pour exercer ce rôle et engage bien le dialogue avec les signataires de traités modernes dans le cadre de ses activités de surveillance et de mobilisation. Cependant, il faudra peut-être rajuster son mandat afin de l'adapter à des changements généraux apportés à la gouvernance pangouvernementale sur les questions autochtones, tout en maintenant son suivi des questions liées à la mise en œuvre des traités modernes.

L'évaluation concluait qu'il existait un besoin continu de surveillance pangouvernementale, aux gestionnaires supérieurs, de la mise en œuvre des obligations découlant des traités modernes. Des problèmes de portée générale existent et persistent, pour qu'ils devront alors faire l'objet d'un examen et d'un contrôle pangouvernementaux. Prenons pour exemple l'élaboration d'une politique fédérale de passation des marchés propre au Nunavut, exigée en vertu de l'article 24 de l'*Accord sur les revendications territoriales du Nunavut*. Plusieurs ministères étaient tenus de mettre en place des mesures afin de se conformer à cette obligation issue de traités, mais on n'y a pas accordé suffisamment d'attention. Nunavut Tunngavik Incorporated a dû intervenir, puis il a fallu imposer une surveillance et des mesures pangouvernementales afin de faire avancer l'application de cette politique.

La compréhension des ministères fédéraux évolue sur la mise en œuvre des traités modernes, ce qui tend à confirmer la pertinence de maintenir des mécanismes visant à surveiller et à favoriser la sensibilisation et la responsabilisation des ministères à l'égard de leurs obligations, de leurs rôles et de leurs activités. De plus, malgré la sensibilisation accrue au programme élargi de réconciliation avec les Autochtones dans l'ensemble du système fédéral, il ressort d'entrevues avec des sous-ministres qu'il est primordial d'accorder une attention discrète et continue aux traités modernes afin de faire progresser la compréhension et l'engagement des ministères à l'égard de la nature constitutionnelle et juridique unique des traités.

Outre sa pertinence, nous avons également évalué l'efficacité du CSSM et de ses principaux éléments habilitants. L'évaluation a révélé que la mission du CSSM était officiellement et explicitement consignée dans un cadre de référence qui définit clairement le rôle du comité en matière de surveillance stratégique des responsabilités du Canada, aux termes des traités modernes, ainsi que de mise en œuvre de la Directive du Cabinet. Le cadre de référence est complet et aborde de manière appropriée les principaux éléments favorisant le fonctionnement efficace du comité, incluant des points permanents à l'ordre du jour des réunions du comité qui sont à la fois adéquats pour un organe de surveillance et pertinents dans le contexte actuel, tels que :

- La mise à jour sur l'exécution des dossiers chauds;
- La mise à jour sur les initiatives pangouvernementales;
- l'exploration des principales questions et obligations de portée générale liées à la mise en œuvre; et
- les mesures de suivi.

Le mandat définit le comité comme une tribune de discussion avec les signataires de traités modernes, et l'évaluation remarquait que cette fonction avait pris de l'ampleur et que le CSSM avait consacré beaucoup de temps et d'efforts à l'écoute et au dialogue avec les signataires de traités. En réalité, il était nécessaire de maintenir cette attention accrue accordée à l'écoute et au dialogue avec les signataires de traités modernes, car elle constitue l'un des premiers succès de la Directive du Cabinet.

Malgré ces succès, le mandat actuel du comité ne tient pas compte de la nature changeante de l'approche de la Couronne à l'égard des accords fondés sur les droits, ainsi que de la nature évolutive d'une gouvernance élargie par rapport aux questions autochtones. Il est plus précisément question des éléments suivants :

- **Accords nouveaux et différents**

L'avènement d'autres accords fondés sur les droits actuellement négociés dans le cadre des tables existantes sur les droits et la reconnaissance peut avoir des répercussions pangouvernementales et nécessitera une certaine forme de surveillance. À tout le moins, à mesure que les obligations évoluent par le truchement de nouveaux types d'accords, il faudra éventuellement se doter de mécanismes permettant à la Couronne de comprendre, de manière holistique, la totalité de ses obligations. À l'heure actuelle, un flou demeure sur les mécanismes qui seront surveillés dans le cadre de la mise en œuvre de ces accords. Au fur et à mesure de l'établissement de la responsabilité de la surveillance de ces autres accords, le CSSM devra continuer de concentrer ses efforts sur les traités modernes, afin de ne pas perdre son attention ou son élan sur ces questions. Il est toutefois reconnu que les ministères pourraient encore avoir besoin d'un mécanisme leur permettant de saisir pleinement la portée de leurs obligations aux termes de tous les accords.

- **Nouveau comité des sous-ministres sur la réconciliation autochtone**

En février 2020, le Bureau du Conseil privé a mis sur pied un nouveau comité des sous-ministres sur la réconciliation autochtone, en remplacement du groupe de travail des sous-ministres sur la réconciliation. Ce comité est chargé de gérer les enjeux politiques et opérationnels liés à la mise en œuvre du programme de réconciliation avec les Autochtones et de faciliter la mobilisation horizontale pour les grandes initiatives. Présidé par le sous-greffier, le comité compte un certain nombre de membres du CSSM et, bien que le mandat complet ne soit pas encore accessible, certains des secteurs du mandat sont susceptibles de se chevaucher. À mesure que l'orientation et la portée de ce comité présidé par le Bureau du Conseil privé seront plus clairement énoncées, il faudra peut-être rajuster le mandat du CSSM, en établissant des liens explicites entre les délibérations du CSSM et celles du comité des sous-ministres sur la réconciliation autochtone.

- **Augmentation des appels à une surveillance indépendante**

En réponse aux appels de certaines parties prenantes, le gouvernement envisage de mettre en place une surveillance officielle et indépendante des efforts de mise en œuvre des traités. Le travail se poursuit à l'échelon ministériel afin de déterminer les objectifs et les intérêts des parties à cette fin; par conséquent, on n'a pas examiné ces efforts dans le cadre de l'évaluation. Cependant, ces orientations, une fois définies, auront une incidence sur la nature de la surveillance pangouvernementale. Dans le contexte de ces délibérations, l'évaluation a révélé que le CSSM contribuait effectivement à favoriser la responsabilisation des ministères sur les questions liées aux traités. Bien que l'évaluation constatait le caractère informel des mécanismes de responsabilisation du

CSSM – c'est-à-dire qu'ils dépendent de la persuasion morale, du dialogue et de l'influence –, les membres ont noté que cela est préférable à une relation potentiellement conflictuelle générée par un organisme plus indépendant, qui pourrait entraîner une position défensive, voire faire rater l'occasion de favoriser la sensibilisation et l'apprentissage. Tout aussi important, le CSSM a fourni une importante tribune permettant aux signataires de traités modernes de dialoguer directement avec les sous-ministres sur les questions pertinentes, et contribuant ainsi à l'établissement de relations et à l'éducation qui sont requis afin de favoriser la sensibilisation, la responsabilité et l'intervention des ministères fédéraux, conformément à la Directive du Cabinet. En fin de compte, ces mesures contribuent à soutenir la responsabilisation. Ainsi, tant que RCAANC continue de faire avancer ces travaux en collaboration avec ses parties prenantes, il convient d'envisager le maintien des avantages uniques et des résultats positifs du CSSM.

À la lumière de ces évolutions, il pourrait s'avérer nécessaire de rajuster le rôle du CSSM à des fins d'harmonisation, tout en se penchant de façon optimale sur les questions relatives à la mise en œuvre des traités modernes.

Constatation 2. Le CSSM s'emploie avec efficacité à établir un dialogue ouvert et à sensibiliser davantage les sous-ministres sur l'importance des traités modernes et sur les problèmes auxquels font face les signataires. Cependant, le Comité ne dispose pas de tous les renseignements requis pour s'acquitter efficacement de ses fonctions de surveillance.

À la suite des entretiens avec des membres du CSSM et d'un examen des rapports de décisions, l'évaluation concluait que le comité favorisait la tenue de discussions et de délibérations positives, ouvertes et honnêtes sur les questions qui lui étaient soumises. Selon les membres consultés, la sensibilisation et la valeur globale de la nature des discussions ont augmenté. Cependant, l'évaluation a cerné un certain nombre d'obstacles importants qui limitent la capacité du comité à s'acquitter de ses fonctions liées à la surveillance pangouvernementale, dont le plus important est la très lente progression de l'élaboration et de la mise en œuvre du Cadre de mesure du rendement (CMR) et de l'Environnement de gestion des traités modernes (EGTM). Ces outils sont essentiels au contrôle de l'avancement de la mise en œuvre par le CSSM et les ministères. Leur déploiement retardé limite considérablement les données pouvant être fournies au CSSM en appui à son rôle de surveillance. Certaines observations liées à ces outils sont fournies dans la section 3 (Contrôle) du présent rapport; il faudra rapidement y donner suite afin que le CSSM puisse saisir l'état actuel de la mise en œuvre et intervenir, s'il y a lieu, à l'échelle pangouvernementale.

Dans le même ordre d'idées, bien que les points permanents à l'ordre du jour des réunions du comité (qui sont mentionnés dans le mandat du CSSM) comprennent un certain nombre de questions importantes liées à la surveillance, dans la pratique, ces points ne sont pas toujours traités lors des réunions. De plus, le comité semble s'éloigner des questions liées à la surveillance et met en relief de plus en plus ses efforts sur l'écoute et la discussion avec les signataires de traités modernes. Bien que ce virage soit positif et directement lié au mandat du comité sur les questions liées aux discussions avec les signataires de traités, il y a des inquiétudes que cette évolution détourne l'attention requise pour les questions de surveillance, de responsabilisation et de résolution des problèmes.

D'autres difficultés limitent actuellement la capacité du CSSM à exercer efficacement son rôle de surveillance. En particulier :

- **Peu de protocoles ou de canaux officiels ou cohérents dans lesquels les différends et les problèmes de portée générale sont soulevés au CSSM**

Comme il est indiqué à la section 4 (Coordination), le CSSM a pour mandat d'examiner et, au besoin, de régler les problèmes et les différends de portée générale. Les faiblesses des protocoles et des procédures liés au repérage et à la présentation de ces problèmes à d'autres intervenants limitent la capacité du CSSM à engager des discussions et à délibérer sur ces questions. À la lumière des lacunes constatées, le CSSM ne peut pas être certain que tous les problèmes nécessitant une attention particulière lui sont réellement transmis.

- **Taille et composition du CSSM**

Alors qu'il est utile d'avoir un grand nombre de membres afin de favoriser la sensibilisation et l'apprentissage sur des questions liées aux traités modernes, plus ce nombre est grand, plus le comité devient une tribune d'échange de renseignements, plutôt qu'à un organe de surveillance. Il a été conseillé que les membres du CSSM soient principalement recrutés au sein des ministères ayant des obligations de mise en œuvre actives et importantes.

- **Nécessité de resserrer la discipline dans les réunions**

Il y a possibilité de renforcer la discipline et la rigueur avec lesquelles les réunions du CSSM sont gérées. Bien que les réunions ont lieu régulièrement et que des comptes rendus détaillés des discussions sont conservés, les réunions manquent de planification prévisionnelle, de points permanents à l'ordre du jour, de gestion et de contrôle des mesures et de suivi. Le BMTM agit à titre de secrétariat du CSSM et joue donc un rôle important dans la facilitation de la gouvernance et de la surveillance. La fonction de secrétariat comprend la direction ou la conduite des principales mesures à prendre déterminées par le CSSM. Cependant, l'évaluation constatait que le rôle du BMTM semblait limité quant à la gestion des mesures. Cette question est approfondie dans la section 4 (Coordination), où le besoin d'améliorer la gestion des mesures est suggéré.

- **Relâchement du rôle d'organe de surveillance**

En raison notamment des faiblesses relevées dans le paragraphe précédent, certains membres ont remarqué que le CSSM avait relâché son rôle d'organe de surveillance. En raison du peu de renseignements fournis et du fait que peu de questions de portée générale sont soumises au comité, les membres craignent l'érosion du mandat d'organe de surveillance, de contestation et de consultation du CSSM, les députés étant de moins en moins clairs sur leur mandat à cet égard.

Constatation 3. Bien que le mandat du CSSM englobe l'orientation stratégique des ministères dans l'exercice des responsabilités du Canada découlant des traités modernes, il ne peut compter que sur un soutien stratégique limité pour s'acquitter de ce rôle.

La Directive du Cabinet et le cadre de référence du CSSM précisent tous deux un rôle d'orientation pour le comité, en vertu duquel il devrait offrir « *une orientation et des conseils continus aux ministères afin de s'acquitter des responsabilités fédérales découlant des traités modernes et des accords d'autonomie gouvernementale et d'élaborer des approches fédérales* ».

visant à régler les problèmes liés à la mise en œuvre » [traduction]. L'évaluation constatait que, dans la pratique, peu d'efforts stratégiques étaient consacrés à ces questions, surtout en raison de l'absence de capacité stratégique et de gouvernance de soutien. Plus précisément :

- Dans le cadre de son rôle de coordination, le BMTM est chargé de diriger des groupes de travail interministériels et d'autres forums afin de traiter des questions d'importance horizontale. Dans la pratique, il a rempli ce rôle pour des questions telles que l'élaboration du CMR et de l'EGTM, mais rien n'indique qu'il joue (ou qu'il a la capacité de jouer) un rôle d'élaboration de politiques ou de coordination. Bien que le Secteur de la mise en œuvre ait une fonction stratégique, les liens entre ses travaux, le BMTM et le CSSM manquent de clarté.
- Contrairement à d'autres organismes pangouvernementaux, le CSSM ne possède pas de structure de gouvernance de niveau inférieur permettant de cerner, de discuter et de présenter au CSSM des questions de politique pour examen et approbation. Le Comité directeur fédéral sur les droits garantis par l'article 35 (aux niveaux des sous-ministres adjoints et directeurs généraux) a un volet stratégique et peut fournir une tribune de discussion et de diffusion de l'orientation stratégique liée aux questions de mise en œuvre. Cependant, dans la pratique, les liens officiels entre ces organes et le CSSM ne sont pas clairement définis; en outre, l'évaluation a constaté que les questions de mise en œuvre de la politique ne recevaient pas suffisamment d'attention dans ces tribunes, en raison notamment de la prévalence des questions liées à la négociation qui sont traitées aux tables du Comité directeur fédéral.

Confronté avec le contexte en constante évolution des politiques sur les questions de droits et de relations autochtones, il faudra aborder des questions stratégiques importantes et complexes portant sur des sujets liés à la mise en œuvre des traités modernes. Compte tenu de son mandat dans ce domaine, tel qu'il est défini dans la Directive du Cabinet, le CSSM a un rôle important à jouer sur ces questions, et il aura besoin d'un soutien approprié pour bien s'en acquitter.

Constatation 4. Les outils ne suffisent pas à permettre au CSSM de comprendre de manière proactive les nouveaux risques en matière de mise en œuvre qui sont associés aux nouveaux traités et aux nouveaux accords fondés sur les droits.

Compte tenu du rôle du CSSM en matière de contrôle de la responsabilisation relative aux obligations découlant des traités, la négociation et la conclusion de nouveaux traités et de nouveaux accords fondés sur les droits ont le potentiel d'engager à nouveau la participation des ministères et, cela étant, d'influer sur la mise en œuvre. Il ressort des entrevues menées que le large éventail d'accords en cours de négociation et de signature peut créer des risques en aval sur le plan de la mise en œuvre. L'évaluation avait néanmoins conclu qu'aucun mécanisme, que ce soit à l'échelon opérationnel ou du point de vue de la gouvernance, ne permettait au CSSM de jauger les risques, d'en discuter et de s'y préparer.

3. Contrôle

Les procédures et les systèmes mis en place pour faciliter la détermination et le suivi du respect des obligations ainsi que la production de rapports à ce sujet sont essentiels à la mise en œuvre des milliers d'obligations conférées au Canada en vertu des traités modernes existants. Les ministères et les organismes de surveillance requièrent des données exactes et complètes sur l'état d'avancement de la mise en œuvre pour intervenir et prendre les mesures correctives nécessaires. Comme indiqué, ils ont également besoin de données sur les risques liés à la mise en œuvre et les difficultés associées aux nouveaux accords qui seront mises en ligne. Il est tout aussi important d'avoir accès aux données sur les résultats des traités modernes, puisque cela permettra d'orienter les négociations et les renégociations actuelles et futures.

Au moment de l'adoption de la Directive du Cabinet, il n'existait aucun moyen pour faire le suivi et produire des rapports de façon systématique sur l'état des obligations découlant des traités modernes. Bien que le Système de surveillance des obligations découlant des traités ait été créé en 2010, une vérification interne de 2013⁴ a déterminé qu'aucune procédure opérationnelle n'avait été définie ou mise en place pour veiller à ce que les données sur l'état des obligations soient régulièrement mises à jour dans le Système de surveillance des obligations découlant des traités. La vérification a également permis de remarquer que les organes décisionnels ne menaient aucune activité de contrôle ou de production de rapport. En fonction de ces constatations, la Directive du Cabinet a mandaté le BMTM de collaborer avec les ministères pour créer et adopter des outils de suivi et de rapport; coordonner la participation des ministères à la création de ces outils; présenter un rapport annuel à la ministre des Relations Couronne-Autochtones et, par ricochet, établir une obligation de rendre compte et un contrôle continu.

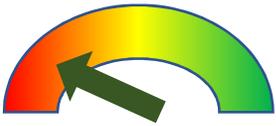
L'EGTM a été créé pour pallier les lacunes fonctionnelles du Système de surveillance des obligations découlant des traités et offrir un environnement de travail plus complet aux ministères et organismes fédéraux afin qu'ils puissent gérer leurs responsabilités et appuyer le contrôle et la production de rapports pour le CSSM. Il avait également l'objectif d'établir un CMR pour permettre à la Couronne d'évaluer les effets des traités modernes et de tirer des leçons pouvant être intégrées dans les négociations et les efforts de mise en œuvre à venir.

Compte tenu de l'importance de tels outils de contrôle pour l'obligation pangouvernementale de rendre compte, l'évaluation visait à déterminer la capacité de l'EGTM à fournir une description détaillée de l'état des obligations découlant des traités modernes de la Couronne et à offrir des moyens adéquats et conviviaux de relever les efforts de mise en œuvre et les lacunes en matière d'obligation et d'en faire le suivi. Elle visait également à vérifier si des mesures de rendement communes avaient été approuvées, selon le CMR, et si elles permettaient de faciliter le déploiement d'efforts de mise en œuvre et de contrôle.

L'évaluation a permis de déterminer que, malgré le besoin continu de mécanismes de contrôle, les méthodes actuelles ne sont ni efficaces ni adaptées au contrôle et à la mise en œuvre des obligations découlant des traités à l'échelle ministérielle ou pangouvernementale. À la lumière de la complexité et des interdépendances importantes liées à cet exercice, il faudra établir un programme de gestion de projet cohérent pour en assurer la progression continue et la réalisation.

⁴ *Vérification de la mise en œuvre des obligations relatives aux traités modernes* réalisée par Affaires autochtones et Développement du Nord Canada, septembre 2013.

Figure 4 : Évaluation provisoire – Contrôle

		<ul style="list-style-type: none"> • Démarche uniforme établie pour la détermination des obligations du Canada en matière de suivi et de production de rapports dans l'EGTM • Résultats de rendement communs établis
Pertinence	Efficacité	Réussites

Constatation 5. Bien que l'EGTM est attendu de fournir une meilleure représentation complète, courante et exacte des obligations découlant des traités modernes de la Couronne, son élaboration fut différé et, à ce titre, les ministères et le CSSM ne peuvent pas utiliser l'outil pour suivre et surveiller le progrès quant à la réalisation des obligations. Il se peut que des considérations importantes reliées à sa fonctionnalité pourraient nuire à sa mise en oeuvre après sa livraison.

L'EGTM a été approuvé en 2016, et un budget de 2 millions de dollars lui a été affecté dans le cadre d'un projet de deux ans. Il a été créé par l'Unité de la consultation et de l'accommodement, au sein de la Direction générale de la mise en œuvre. Par la suite, sur la base d'une structure de gouvernance partagée, la responsabilité de l'EGTM revenait autant à l'Unité qu'au BMTM. Le système a été lancé en mars 2017 et déployé par étape. Les obligations découlant des traités qui apparaissaient déjà dans le Système de surveillance des obligations découlant des traités ont été migrées dans l'EGTM pour aider les ministères et les organismes à faire le suivi de leurs activités de mise en œuvre actuelles et futures. Toutefois, vers la fin de 2017, il était évident que les données migrées à partir du Système de surveillance des obligations découlant des traités n'étaient pas suffisamment exactes et complètes pour l'EGTM. Les obligations étaient mal nommées ou mal classées (directes au lieu de pangouvernementales, p. ex.) et, dans certains cas, elles étaient attribuées au mauvais ministère. En outre, certains des éléments migrés à partir du Système de surveillance des obligations découlant des traités n'étaient pas des obligations, mais plutôt des droits, des principes ou de simples définitions provenant des accords.

Pour combler ces défis, le BMTM a réalisé un examen complet des traités modernes visant à relever les obligations de la Couronne fédérale et à s'assurer qu'elles étaient nommées et catégorisées de manière uniforme. L'utilisation de l'EGTM a alors été suspendue. Pour faciliter cet exercice d'examen des accords, le BMTM a établi des lignes directrices⁵ précises ayant pour but d'assurer une classification uniforme des obligations, y compris en ce qui concerne leur type et leur fréquence. Une fois cette étape terminée, on a demandé, en mars 2019, aux signataires de traités et aux ministères de confirmer l'exactitude des noms et de la classification des obligations attribués par le BMTM. On leur a ensuite demandé de confirmer leur attribution

⁵ Document d'orientation sur l'établissement d'obligations et l'organisation des données dans l'EGTM. Le document a été rédigé avec l'aide d'un groupe de travail composé de représentants de divers ministères fédéraux et approuvé (par correspondance) par le Groupe de travail des directeurs généraux en juillet 2018.

aux ministères en mai 2019. Près d'un tiers des ministères et quelques signataires de traités modernes autochtones ont répondu à la demande de confirmation du BMTM au début de 2020. Plusieurs des ministères qui y ont participé ont relevé un bon nombre d'erreurs d'appellation et de classification. Ils étaient également d'avis que certaines obligations étaient manquantes. Ainsi, il semblerait que la confirmation devra être prolongée jusqu'à 2020-2021. Pendant ce temps, les données de l'EGTM ne seront pas suffisamment fiables pour le contrôle.

Simultanément, le BMTM a continué à collaborer avec l'Unité de la consultation et de l'accommodement pour créer ou améliorer les fonctionnalités de l'EGTM. Une nouvelle version (EGTM 2.0), qui devrait porter davantage attention à l'utilisateur, fait actuellement l'objet d'un essai par les utilisateurs. Après son déploiement, les ministères devront recommencer à l'utiliser pour y saisir les plans de mise en œuvre et les activités connexes, y compris les données sur les obligations ponctuelles déjà assumées. Toutefois, l'efficacité de la nouvelle version, puisqu'elle ne contiendra pas de données exactes et complètes sur les obligations, comme il a déjà été mentionné, sera limitée. Il convient également de noter que, même après le déploiement de la version 2.0 et la confirmation des obligations, il faudra déployer de nouvelles versions pour améliorer les fonctionnalités de certains éléments (permettre la saisie de renseignements importants pour offrir plus de contexte à une obligation, p. ex.) et s'assurer que le système aide suffisamment les ministères à assumer leurs rôles et responsabilités mentionnés dans la Directive du Cabinet (appuyer la réalisation d'ERTM et saisir des renseignements importants sur les obligations faisant l'objet de problèmes et de différends, p. ex.). La direction évalue bon nombre de ces caractéristiques et, dans de rares cas, mettra certaines d'entre elles en œuvre, comme la capacité des ministères à saisir des renseignements importants sur le respect de certaines obligations ainsi que sur les raisons sous-jacentes au report des autres, lorsque ces renseignements sont pertinents.

Bien que l'EGTM ait le potentiel d'être un outil utile pour les ministères et d'appuyer le CSSM dans l'accomplissement de ses fonctions de contrôle, les délais importants et la nécessité d'améliorer les fonctionnalités du système font en sorte qu'il ne répond pas actuellement aux besoins des ministères. En outre, selon les entrevues des ministères utilisateurs, il est toujours fort probable que l'adoption du système par les ministères demeure limitée après son déploiement. Des entretiens avec le personnel de divers ministères utilisateurs ont permis de déterminer que les contraintes de ressources (le degré d'effort nécessaire de certains ministères pour saisir et confirmer rapidement les renseignements, p. ex.) et la création d'outils propres aux ministères pour faire le suivi des obligations en attendant que l'EGTM soit fonctionnel pourraient avoir une incidence sur son utilisation par certains ministères. Compte tenu du risque, lorsque l'EGTM sera conçu et mis en œuvre, RCAANC devra trouver des moyens efficaces pour encourager les ministères à utiliser et à adopter le système. Il est important que l'EGTM constitue un outil à valeur ajoutée utile, fonctionnel et accessible aux utilisateurs le plus rapidement possible, mais il est également essentiel que les ministères soient forcés d'utiliser le système afin de favoriser l'échange rapide et transparent de renseignements.

Selon ces observations, le Secteur de la mise en œuvre devrait adopter un programme de gestion de projet efficace et cohérent pour favoriser le déploiement rapide et optimal de l'EGTM. Cela nécessiterait de déterminer les risques importants à la création et à l'adoption efficace et efficace de l'EGTM et de surveiller de près le projet, et ce, de façon constante. Selon l'évaluation, rien n'indiquait que la gestion de projet et des risques seraient réalisées de façon rigoureuse pour l'EGTM. Il semblerait également que le CSSM ne reçoive pas et qu'il ne demande pas de mise à jour régulière. Enfin, à défaut d'une base de données fonctionnelle, des mesures provisoires devraient être prises pour faciliter la production régulière de rapports

fiables sur l'état de la mise en œuvre des obligations. Cela permettra de veiller à ce que la Couronne soit en mesure de respecter ses obligations en matière de production de rapports annuels en vertu de la Directive du Cabinet.

Constatation 6. La création d'un cadre de mesure du rendement est essentielle à la documentation et à l'évaluation des résultats obtenus dans le cadre de la mise en œuvre des traités modernes. Des résultats communs ont été définis, mais la création du cadre de mesure du rendement dans son entier est en retard, ayant causé ainsi les efforts déployés pour comparer les résultats obtenus aux objectifs fixés.

En plus de la surveillance des progrès associés au respect des obligations de la Couronne, la Directive du Cabinet exige la création d'un CMR afin de faciliter la coordination et le contrôle continu de la mise en œuvre des obligations découlant des traités modernes du Canada. Le CMR « constitue l'un des principaux outils⁶ » de la Directive du Cabinet dont l'objectif est de faciliter l'évaluation des résultats et des effets liés à la mise en œuvre des traités modernes. Il revenait au BMTM de créer le CMR en collaboration avec des partenaires des traités modernes autochtones en établissant :

- des objectifs communs partagés dans le cadre de tous les traités modernes, y compris des indicateurs de rendement pour mesurer les résultats socioéconomiques dans les régions visées par un traité moderne; et
- le cas échéant, des CMR propres aux traités modernes créés graduellement avec les partenaires des traités modernes concernés.

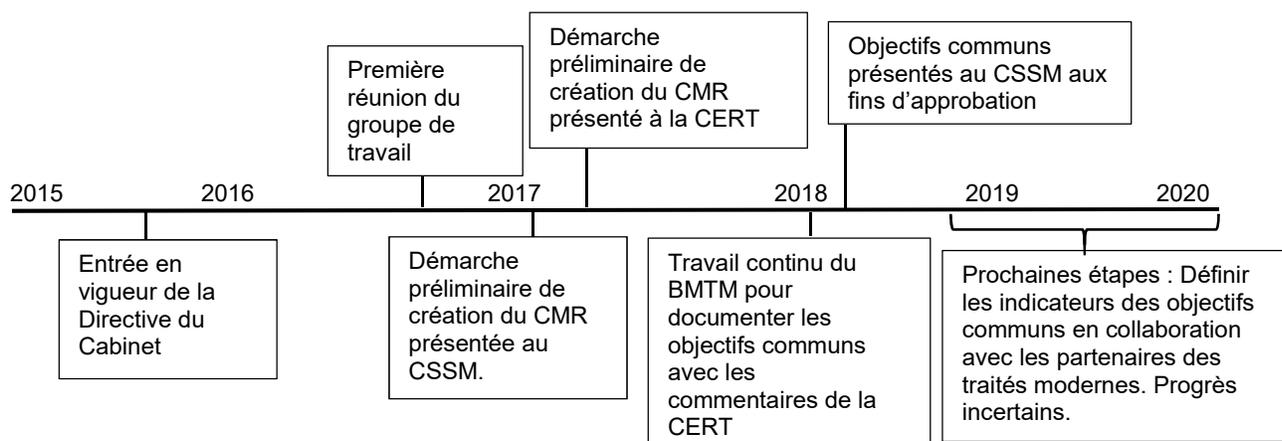
L'évaluation visait les activités entreprises pour fixer des objectifs communs et établir leurs indicateurs, cibles et stratégies de collecte de données respectifs. Jusqu'à maintenant, d'importants efforts ont été déployés pour déterminer les objectifs communs pouvant être atteints dans le cadre de la mise en œuvre des traités modernes. Il s'agit des efforts du groupe de travail composé de représentants de la Couronne et des signataires de traités modernes. Six objectifs communs ont été fixés avec l'aide de la Coalition pour les accords sur les revendications territoriales, et ont été approuvés par le CSSM (culture, langue et patrimoine; développement économique; environnement; gouvernance et relations; gestion des terres et des ressources; et développement social).

Ces résultats, s'ils sont mesurés, ont le potentiel de déterminer si l'esprit et l'intention des traités sont respectés. Cela favoriserait la responsabilisation grâce à une production de rapports plus approfondis sur les résultats attribuables à la mise en œuvre des traités modernes, tout en orientant les négociations et les renégociations à venir lorsque les objectifs et les résultats ne sont pas tous atteints.

Toutefois, l'évaluation a également déterminé que les efforts déployés pour comparer les résultats aux objectifs ne respectaient pas l'échéancier initial, qui prévoyait que les indicateurs seraient définis en 2017 et que la première collecte de données aurait lieu de 2017 à 2019.

⁶ *Mise en œuvre des traités modernes et des ententes sur l'autonomie gouvernementale*, Rapport annuel provisoire : juillet 2015 à mars 2018. <https://www.rcaanc-cirnac.gc.ca/fra/1573225148041/1573225175098>

Figure 5 : Ligne du temps des principaux jalons du CMR à ce jour



* CERT : Coalition pour les ententes sur les revendications territoriales

Bien que des résultats aient été définis, le BMTM n'a toujours pas déterminé les indicateurs de rendement clés avec ses partenaires. Par conséquent, il n'a toujours pas établi de procédure de collecte de données cohérente qui permettrait de recueillir les données de façon efficace, efficace et exhaustive, tirant ainsi profit des données recueillies par les partenaires de traité et les ministères (une procédure qui permettrait de réduire le dédoublement des tâches). Pour être réussie, la création du CMR nécessite une collaboration étroite avec les partenaires des traités et les autres ministères. Le haut niveau d'interdépendance avec ces intervenants nécessitait naturellement plus de temps pour guider leur participation dans l'établissement des résultats, des indicateurs et des stratégies de collecte de données. L'équipe d'évaluation comprend que la capacité à faire participer les signataires de traités modernes peut être limitée en raison du temps important que cela nécessite. Enfin, le BMTM ne semblerait pas avoir les ressources suffisantes pour être en mesure de faire progresser les efforts grâce à la quantité importante de ressources attribuée à la création de l'EGTM. Aussi, les signataires de traités modernes ont manifesté leur intérêt pour ce travail, mais les entretiens suggèrent qu'ils n'ont probablement pas suffisamment de ressources pour y participer. Ces complexités et interdépendances ont entravé le développement du CMR.

Les intervenants ont d'autres facteurs à prendre en compte dans le cadre de l'élaboration actuelle du CMR. Il faudra notamment :

- résoudre les difficultés existantes en matière de collecte de données, comme le regroupement des données pour les communautés qui comptent peu d'habitants;
- continuer à travailler en étroite collaboration avec d'autres initiatives de mesure du rendement menées par RCAANC pour réduire les inefficacités liées à la collecte de données parallèle en cours;
- veiller à ce que le CMR contienne des indicateurs liés à la mesure de l'atteinte des résultats du gouvernement fédéral et des partenaires de traité (c.-à-d. les indicateurs qui concernent les efforts de mise en œuvre collaboratifs); et
- tenir compte de l'appui pouvant être apporté par le CMR à une démarche fondée sur les forces qui se sert d'indicateurs pertinents et appropriés sur le plan culturel.

Par conséquent, le Ministère n'a pas atteint les objectifs attendus pour répondre aux exigences de la Directive du Cabinet en matière de CMR. Cette situation ainsi que les lacunes déjà mentionnées dans le déploiement de l'EGTM limitent la capacité à appuyer le CSSM dans son rôle de contrôle.

4. Coordination

Plus de 30 ministères participent à la mise en œuvre de milliers d'obligations pangouvernementales particulières découlant des traités modernes existants. Pour sa part, en sa qualité de représentant du Canada dans les comités de mise en œuvre tripartites, RCAANC est directement responsable d'un pourcentage important de ces obligations et de la gestion des relations intergouvernementales continues avec tous les signataires de traités modernes. En outre, à titre de ministre directeur et de président du CSSM, RCAANC joue un rôle important dans la coordination d'une intervention pangouvernementale appropriée sur les questions entourant la mise en œuvre des traités modernes. Sa capacité à jouer ces rôles est possible grâce à ses ressources lui permettant d'assurer une coordination entre les différents acteurs.

La Directive du Cabinet a notamment été adoptée pour renforcer les efforts de coordination de la mise en œuvre des traités modernes dans l'ensemble du gouvernement fédéral. En ce qui concerne la coordination pangouvernementale, elle visait plus précisément à mandater le BMTM pour :

- faire la liaison entre les comités de mise en œuvre, les caucus interministériels composés de fonctionnaires provenant des régions et de l'administration centrale, le Comité directeur fédéral et le Comité de surveillance des sous-ministres;
- offrir des services administratifs au sein de comités interministériels; et
- coordonner la gestion des enjeux dans l'ensemble des ministères.

La coordination et la gestion des enjeux et des différends sont particulièrement importantes puisqu'elles permettent de cerner les problèmes potentiels de mise en œuvre, d'en discuter, de les présenter à d'autres intervenants et de les résoudre rapidement. Sans cela, les relations avec les signataires de traités seraient plus facilement mises en péril, et les risques juridiques et financiers associés aux litiges seraient plus grands. Bien que chaque accord comprenne son propre mécanisme de règlement des différends officiel, certains enjeux et différends impliquent plusieurs ministères ou présentent des difficultés susceptibles d'apparaître dans d'autres accords. Dans de telles situations, les mécanismes de coordination pangouvernementaux permettent de veiller à ce que les enjeux ou les différends soient cernés et résolus plus rapidement. Compte tenu de l'importance de la gestion des problèmes, il a été prévu, lors de l'élaboration de la Directive du Cabinet, que le BMTM aurait d'importantes responsabilités en matière de gestion des enjeux :

- cerner et évaluer les enjeux de portée générale soulevés dans certains traités et certaines régions, tout en mettant les comités à jour et en soulignant les problèmes importants dans le système du comité; et
- coordonner les efforts de gestion des enjeux qui impliquent plusieurs ministères (c.-à-d. les différends et les enjeux de portée générale).

Ainsi, l'évaluation avait pour objectif de déterminer le soutien et la valeur ajoutée qu'apporte le BMTM à la gestion des problèmes grâce à l'établissement de structures et de procédures adaptées pour cerner, coordonner et résoudre les obligations, enjeux et différends de portée générale. Elle visait également à vérifier la neutralité et l'objectivité du BMTM dans ses efforts déployés pour cerner les problèmes et en favoriser la résolution.

L'évaluation a conclu qu'il était nécessaire de conserver les mécanismes de coordination décrits dans la Directive du Cabinet. En raison de leur pertinence évidente, ils devraient être mis de l'avant à titre de piliers dans la Directive du Cabinet. Toutefois, l'évaluation a également déterminé que les procédures de coordination actuelles devraient être appliquées de façon plus uniforme, surtout lorsqu'elles visent à cerner les différends et les problèmes de portée générale, à les présenter à d'autres intervenants et à les résoudre. Les rôles, responsabilités et directives des décideurs doivent être clarifiés pour orienter les activités de liaison et d'échange de renseignements du BMTM, de la Division de la gestion des traités et des autres intervenants, sans quoi les problèmes risquent de ne pas être relevés aussi efficacement, ce qui pourrait entraîner une augmentation des différends.

Figure 6 : Évaluation provisoire – Coordination

		<ul style="list-style-type: none"> • Outil de suivi du règlement des différends mis en place
Pertinence	Efficacité	Réussites

Constatation 7. Le BMTM requiert une procédure proactive, structurée et responsable pour cerner les différends et les enjeux de portée générale, les évaluer et les présenter à d'autres intervenants afin d'en faciliter la résolution.

Comme il a déjà été mentionné, si les enjeux et différends peuvent être propres à un accord ou à un ministère (et donc sujets à des mécanismes de règlement des différends propres à un accord), certains peuvent avoir une portée générale et une incidence sur de nombreux accords et ministères. Compte tenu de ses fonctions de coordination, le BMTM devrait cerner et évaluer les problèmes soulevés dans certains traités et certaines régions en vue de relever les incidences de portée générale. Dans de telles situations, le BMTM devrait informer les comités de surveillance de ces enjeux (notamment le CSSM), en soulignant les plus importants afin d'obtenir les commentaires et les directives du comité si nécessaire.

L'évaluation a noté que le BMTM avait élaboré des outils et continuait d'améliorer certains de ceux-ci pour faciliter les efforts visant à cerner les enjeux et différends, à en faire le suivi et à les signaler au CSSM. À l'heure actuelle, le principal outil utilisé pour recueillir ces renseignements est l'outil de suivi du règlement des différends (OSRD). Le BMTM a créé cet outil dans le but de cerner et d'évaluer les enjeux soulevés dans certains traités et certaines régions pour relever les incidences de portée générale, ce qui lui permet d'aider le CSSM dans son rôle de contrôle et son engagement à suivre régulièrement les différends relatifs aux traités modernes.

Voici les observations faites lors de l'évaluation.

- L'OSRD est conçu pour décrire efficacement les éléments essentiels d'un différend, y compris en expliquant la différence entre un enjeu et un différend; en déterminant les ministères et les parties des traités modernes impliqués; en décrivant l'enjeu ou le différend et la situation où il a été soulevé; et en résumant l'évolution interne du dossier. Approuvé par le CSSM, l'OSRD est mis à jour tous les trimestres et fourni au CSSM avec les autres documents de réunion.
- La mise à jour de l'OSRD est assez efficace, mais certaines améliorations sont tout de même nécessaires. Dans le cadre de cette démarche, le BMTM consulte les ministères et leurs collègues de la Division de la gestion des traités à RCAANC pour obtenir une mise à jour et d'autres renseignements à ajouter dans l'OSRD. Cependant, l'évaluation a permis de déterminer que la compréhension des rôles, responsabilités et procédures ne permet pas de cerner les enjeux et de les présenter à d'autres intervenants de façon uniforme. Bien que le BMTM consulte la Division de la gestion des traités et les ministères, il ne semble pas y avoir de procédure ou de gouvernance normalisée à suivre pour communiquer avec ces parties et analyser l'incidence des enjeux, qui peuvent avoir une portée générale. Dans ce contexte, si la démarche du BMTM permet de cerner de nouveaux enjeux, l'évaluation n'a trouvé aucune preuve que le BMTM dispose d'une démarche permettant d'évaluer la portée de leur incidence. Il est donc impossible de vérifier si les enjeux relevés dans l'OSRD sont soit complets ou, de fait, ont une portée générale. En effet, les entretiens avec les membres du CSSM ont permis de constater que des critères devront être sélectionnés pour déterminer si un différend ou un enjeu doit être présenté au Comité.
- Enfin, si l'OSRD est fourni aux membres du CSSM, rien ne prouve qu'ils discutent de manière approfondie des données qu'il contient lors de leurs réunions ou que le BMTM demande, ou reçoit, des directives du CSSM sur des questions précises. L'OSRD semble servir d'outil de sensibilisation plutôt que d'un outil permettant de saisir des problèmes et d'entretenir d'importantes conversations à ce sujet. Les membres du CSSM ont confirmé ces renseignements, en notant qu'ils auront besoin de données complètes et précises, surtout pour le président, afin de déterminer lorsqu'ils doivent intervenir.

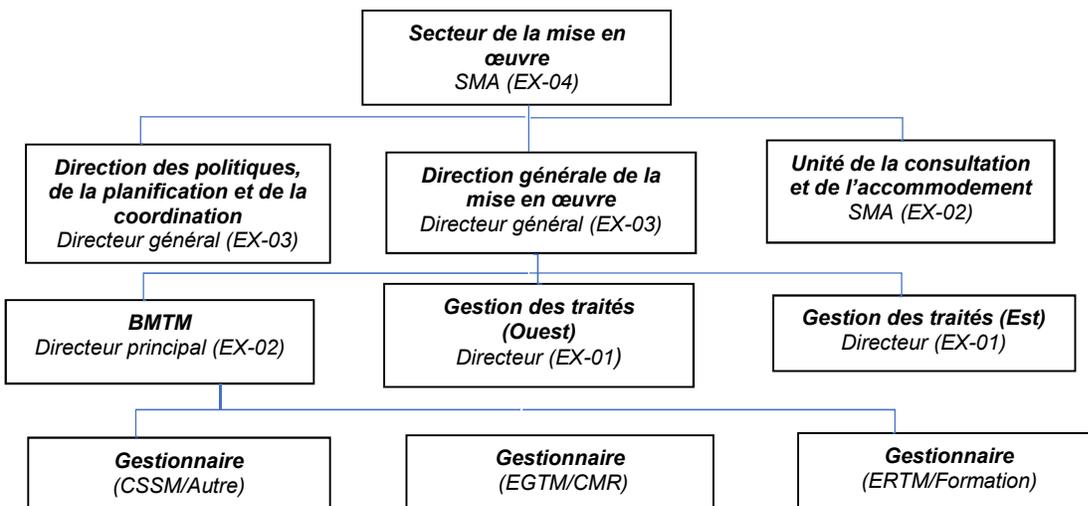
Il convient de noter qu'il y a d'autres moyens de cerner les enjeux et d'en informer le CSSM. Depuis un an, les représentants des signataires de traités modernes ont été invités (un par réunion) à présenter leurs problèmes au CSSM. Ils se servent généralement de cette occasion pour faire part de leurs difficultés à mettre en œuvre leurs accords, en soulignant, entre autres, les enjeux liés aux obligations de la Couronne qui ne sont pas respectés et les difficultés sous-jacentes. Au départ, même si les membres du CSSM s'engageaient à examiner les problèmes relevés pour leurs ministères, le BMTM ne faisait pas de suivi officiel ou normalisé, et les membres du CSSM n'avaient aucune procédure à suivre pour rendre compte de leurs conclusions ou des engagements qu'ils avaient pris. Le BMTM a mentionné qu'il avait récemment établi une procédure d'enregistrement et de suivi des enjeux relevés par les représentants ainsi qu'une procédure de suivi des engagements pris à leur égard par les membres du CSSM. La nouvelle procédure et le nouvel outil établis par le BMTM n'ont pas été évalués par l'équipe d'évaluation, puisqu'ils sont trop récents.

Constatation 8. Il est important que le BMTM impulse une direction à la gestion et à la résolution des enjeux, tout en les coordonnant. Toutefois, l'organisme semble ne pas disposer des ressources nécessaires ou être positionné pour remplir efficacement cette fonction.

En plus de son rôle de coordination, qui vise à cerner, à analyser et à présenter les enjeux et différends à d'autres intervenants, le BMTM est également censé jouer un rôle de direction et de coordination pour favoriser leur résolution. Il s'agit notamment de collaborer avec d'autres ministères et intervenants pour trouver et adopter des solutions aux problèmes et différends relevés. Ainsi, le BMTM est l'un des nombreux points de contact auxquels les signataires de traités modernes peuvent signaler leurs problèmes ou préoccupations. Pour mener à bien ce travail, le BMTM devra disposer de suffisamment de ressources et être constitué d'une structure organisationnelle appropriée lui permettant d'avoir accès aux décideurs et aux intervenants nécessaires. Selon l'évaluation, le BMTM n'est pas, pour le moment, assez bien outillé en matière de ressources et de structure organisationnelle pour répondre adéquatement à ces exigences.

D'abord, le BMTM n'a pas de membre du personnel ou d'entité organisationnelle affecté à la gestion des problèmes. Comme il est illustré dans la figure 7, le BMTM est composé de trois divisions distinctes : l'une dédiée à la production de rapports (contrôle) et à la création de l'EGTM et du CMR; l'une dédiée aux politiques, à l'ERTM et à la formation; et l'autre responsable du CSSM, y compris sa liaison avec les signataires de traités modernes et la Coalition pour les ententes sur les revendications territoriales. Bien que des membres du personnel soient spécialement chargés de la maintenance de l'OSRD et du suivi des problèmes relevés par les signataires de traités modernes au CSSM, ils sont éparpillés dans la structure organisationnelle et ont d'autres fonctions indépendantes (surtout en ce qui concerne la fonction d'administration du CSSM). Si le BMTM devait jouer un rôle plus officiel dans la gestion des problèmes, il devrait adopter une structure organisationnelle mieux dotée en ressources et adaptée à cette tâche.

Figure 7 : Structure organisationnelle du Secteur de la mise en œuvre



* SMA : Sous-ministre adjoint

Ensuite, l'évaluation a relevé certaines préoccupations concernant le positionnement organisationnel du BMTM et son pouvoir limité pour convaincre les autres ministères et organismes de discuter des enjeux de portée générale. Dans le cadre de son rôle de conseiller à l'égard de l'ordre du jour des réunions du CSSM, il a le pouvoir de présenter au CSSM des enjeux ou des différends. Toutefois, sa capacité à convaincre les ministères d'intervenir pourrait être limitée par sa faible importance dans la bureaucratie. En outre, l'évaluation a remarqué que la position du BMTM dans la Direction générale de la mise en œuvre du secteur pourrait donner l'impression qu'il n'est pas neutre dans son rôle particulier visant à cerner les enjeux et différends et à les présenter à d'autres intervenants. Bien que le signataire de traité pourra percevoir le BMTM autrement, la Directive du Cabinet ne l'a pas conçu comme tel. À défaut, il est clairement énoncé que son rôle est d'effectuer des fonctions de coordination pangouvernementales spécifiques. Comme il est illustré à la figure 7, le BMTM est situé dans la Direction générale de la mise en œuvre. Les directions de la gestion des traités sont également situées dans la Direction générale de la mise en œuvre, les directions représentent la Couronne fédérale au sein des comités de mise en œuvre tripartites créés pour chaque traité moderne. Pour les différends présentés aux comités de mise en œuvre, la Direction générale de la mise en œuvre peut adopter plusieurs rôles au nom de la Couronne selon la nature du différend, notamment le rôle de coordonnateur ou de facilitateur du différend. Les modalités et les obligations énoncées dans le chapitre de résolution des différends pour le traité guident la Direction générale en ce rôle dans tous les cas.

Certains signataires de traités craignent que d'autres parties hésitent d'utiliser le point de contact offert par le BMTM pour cerner les problèmes, préférant les présenter directement au CSSM. La perception d'un conflit d'intérêt organisationnelle en raison de la position du BMTM pourrait décourager les parties à informer le BMTM de différends et de problèmes et à lui demander d'exercer sa fonction officielle de gestion des enjeux.

Il faut préciser qu'aucun témoignage de conflit d'intérêt personnel, ni de cas de manque d'impartialité, quant au rôle de coordination et fonction du BMTM dans la Direction générale de la mise en œuvre, n'ont été soulevés. Il se peut que cette observation découle du concept global, et longuement tenu parmi ces groupes de traités, que le gouvernement ne puisse, à la fois, être exécutant et contremaître de son propre rendement.

En résumé, si le BMTM devait tenir un rôle plus actif dans la coordination et la gestion des différends et des enjeux de portée générale, il faudrait s'attaquer aux obstacles, comme ses ressources, tout en adoptant des procédures officielles pour cerner les enjeux, les gérer et les présenter au CSSM. En outre, les rôles et responsabilités et les procédures pourraient également devoir être clarifiés dans le but d'établir une procédure formalisée et claire pour la collaboration du BMTM, de la Division de la gestion des traités et des ministères pour cerner, analyser et régler les problèmes de portée générale.

5. Évaluation des répercussions des traités modernes

En raison de l'importance des obligations découlant des traités modernes, il est fort possible que les actions du gouvernement dans divers domaines se recoupent avec les droits des signataires de traités modernes. Par conséquent, conformément à la Directive du Cabinet, les ministères doivent prendre en considération les répercussions des traités modernes sur leurs lois, leurs politiques, leurs plans et leurs propositions de programmes au Cabinet et attester de la conformité des propositions aux obligations juridiques contenues dans les traités modernes. À cette fin, les ministères et les organismes doivent réaliser une ERTM, qui pose des questions standard aux ministères et, ce faisant, les oblige à examiner l'incidence des lois, des politiques et des propositions de programmes sur leurs obligations découlant des traités modernes. L'objectif est ainsi de favoriser une meilleure prise de conscience et une plus grande réactivité aux obligations découlant des traités. Bien qu'elles soient obligatoires pour les mémoires au Cabinet, une liste de contrôle d'évaluation facultative distincte a été dressée pour les présentations au Conseil du Trésor. En plus de créer l'outil d'ERTM, le Secteur de la mise en œuvre offre également des séances de formation pour en faciliter l'usage.

Compte tenu de l'importance de cet outil pour favoriser la sensibilisation et la réceptivité des programmes et politiques fédéraux aux obligations découlant des traités modernes, l'évaluation a cherché à déterminer s'il était toujours nécessaire que les ministères et organismes réalisent des ERTM et si elles les aidaient à tenir compte de leurs obligations découlant des traités modernes dans l'élaboration et la mise à jour des politiques, plans et programmes (c.-à-d. la conformité et l'uniformisation).

Figure 8 : Évaluation provisoire – ERTM

		<ul style="list-style-type: none">• Déploiement généralisé de l'outil et de la formation• Adaptation des outils des différents ministères pour répondre à leurs besoins
Pertinence	Efficacité	Réussites

Constatation 9. Les outils et procédures d'ERTM sont mis en œuvre, sont pertinents et fournissent une aide utile aux ministères et aux organismes. Cependant, les signataires de traités modernes craignent toujours de ne pas être suffisamment consultés en ce qui concerne la réalisation des ERTM. En outre, il est possible de favoriser une amélioration continue et de confirmer qu'elle a une importante incidence.

L'évaluation a révélé que les ministères et organismes trouvaient l'outil d'ERTM utile pour examiner l'incidence de leurs politiques et de leurs propositions de programme du point de vue des traités modernes. Bien que l'absence d'une base de données fonctionnelle sur les obligations complique la confirmation de la portée réelle des obligations des ministères, les ministères interrogés ont trouvé que cette base de données était un outil utile pour poser les questions nécessaires et donc susciter des réflexions essentielles.

L'évaluation n'a pas porté sur la qualité des ERTM présentés à RCAANC, mais elle a permis de relever qu'aucune procédure officielle n'existait au sein du Ministère pour évaluer périodiquement la qualité des soumissions ministérielles. Les leçons retenues de l'expérience du gouvernement en matière d'analyse comparative entre les sexes plus indiquent que l'existence d'une fonction obligatoire d'assurance qualité contribue à garantir que l'évaluation est effectuée de manière cohérente et appropriée. Ce type d'examen périodique serait mieux mené par le BMTM avec le soutien du Bureau du Conseil privé et du Secrétariat du Conseil du Trésor.

Un programme d'assurance qualité plus rigoureux serait particulièrement important pour répondre aux préoccupations des signataires de traités modernes qui craignent que les ERTM ne soient pas correctement mises en œuvre. Plus précisément, les partenaires des traités modernes et les partenaires fédéraux ont soulevé des préoccupations concernant le processus de mobilisation actuel lors de la réalisation d'une ERTM. Les partenaires du traité ont déclaré qu'il y avait actuellement peu ou pas de mobilisation avec les signataires de traités modernes, entraînant ainsi une crainte que les procédures ne soient pas transparentes malgré la possibilité d'évaluer et de prendre des décisions relatives à leurs droits en vertu du traité (c'est-à-dire que les ministères pourraient simplement « passer par les requêtes »). Les partenaires fédéraux ont déterminé que le manque général d'orientation à l'égard de la mobilisation pour les ERTM posait un problème, surtout considérant son lien à d'autres déclencheurs d'engagement et de consultation et la nature secrète des documents du Cabinet. Étant donné la portée de l'examen, l'évaluation n'a pas pu valider ces préoccupations. Cependant, elle a permis de conclure qu'un obstacle important à la consultation des signataires de traités modernes est le secret associé à l'outil, une fois celui-ci terminé. Puisqu'elles concernent les documents du Cabinet, les ERTM terminées sont considérées comme des documents confidentiels du Cabinet et ne peuvent donc pas être mises en commun. De plus, certains ministères ont laissé entendre qu'ils avaient l'impression de s'acquitter de leurs obligations de consultation d'une autre manière, par le biais des mécanismes établis de l'obligation de consulter; par conséquent, ils n'ont pas jugé nécessaire de procéder à d'autres consultations. En résumé, il semble qu'un effort supplémentaire soit nécessaire pour confirmer et communiquer les attentes du point de vue de la mobilisation.

L'évaluation a également permis de déterminer que les ministères adoptaient l'outil, peut-être en raison de la demande qu'il suscite, et l'adaptaient à leurs besoins particuliers. Des améliorations sont apportées à l'échelon des ministères. Cependant, il n'existe aucun mécanisme formel pour utiliser ces améliorations initiées par les ministères et en exploiter les avantages à grande échelle.

Le gouvernement fédéral considère que les ERTM sont généralement efficaces, mais il ne semble pas y avoir de mécanisme pour garantir que les données relevées dans l'évaluation sont prises en compte et mises en œuvre au stade de la conception et de la révision du programme. Bien que cette responsabilité incombe aux différents ministères (avec le soutien potentiel du BMTM sous la forme de pratiques exemplaires, d'outils, de cadres, etc.), l'assurance qualité de la procédure pourrait être améliorée pour évaluer périodiquement le traitement des incidences notées et les mesures qui sont prises par la suite dans le cadre de la conception du programme ou des efforts de mise en œuvre stratégique.

Enfin, l'évaluation a révélé qu'il existait une demande élevée et croissante de formation à l'appui des ERTM. Les ministères et organismes veulent obtenir des conseils, de la formation et de l'orientation axés sur des questions propres aux ministères, aux régions et aux programmes. Bien que le BMTM offre de la formation, les ministères interrogés dans le cadre de l'évaluation

ne semblent pas toujours bien la comprendre. Par conséquent, des efforts supplémentaires pourraient être requis afin de faire connaître les options de formation et de perfectionnement et d'offrir un plus grand éventail de cours et d'outils afin de répondre aux besoins croissants et variés des ministères et organismes.

6. Sensibilisation et capacité

Conformément à la Directive du Cabinet, un engagement à l'égard de la sensibilisation et du renforcement des capacités a été pris pour combler les lacunes dans les connaissances de la communauté fédérale concernant la mise en œuvre des traités modernes. Le BMTM a été chargé de concevoir des cours et des outils pour les ministères et les organismes fédéraux afin de sensibiliser les membres de la fonction publique, de renforcer les capacités des experts fonctionnels et d'améliorer la connaissance des enjeux de portée générale. Compte tenu de son importance, l'évaluation a cherché à déterminer la pertinence et l'efficacité des méthodes de formation et de sensibilisation mises en place par RCAANC.

Figure 9 : Évaluation sommaire – Sensibilisation et capacité

		<ul style="list-style-type: none"> • Formation conçue et offerte en collaboration, perçue positivement par les participants
Pertinence	Efficacité	Réussites

Constatation 10. La formation offerte sur les traités modernes est jugée pertinente et efficace, bien qu'il demeure possible d'en améliorer le contenu et de l'offrir à plus grande échelle.

RCAANC a conçu une formation pertinente en collaboration avec la Coalition pour les ententes sur les revendications territoriales. Dispensées à l'origine par le BMTM, les séances de formation sont offertes en partenariat avec l'École de la fonction publique du Canada depuis 2019-2020. La formation, qui dure un jour ou deux selon l'approfondissement souhaité par le participant, a lieu en présence d'un représentant de signataires de traités modernes, qui prend la parole pendant le cours. À ce jour, 16 séances ont été offertes en partenariat avec l'École de la fonction publique du Canada (huit séances pour chacune des journées du cours). Avec le soutien du BMTM, d'autres cours en ligne ont été mis au point par des signataires de traités modernes, qu'il s'agisse de la Coalition pour les ententes sur les revendications territoriales ou de signataires individuels, avec l'objectif de sensibiliser les participants à leur accord respectif. En plus de son matériel de formation, le BMTM héberge des outils relatifs aux traités modernes dans son Centre de ressources, qui est accessible à tous les ministères et organismes. En outre, le BMTM fournit du soutien et des conseils ponctuels aux ministères et organismes sur les enjeux et les problèmes précis qu'ils rencontrent.

Le matériel est évalué positivement par les participants, qui accordent une note moyenne de 4,3 sur 5 à la formation. De plus, les participants qui situaient leur connaissance des traités modernes dans la fourchette de 1 à 3 points (sur 5) avant leur participation au cours indiquent qu'ils ajouteraient environ 2 points de plus à leur auto-évaluation à la fin du cours⁷. La demande de formation offerte par le BMTM et l'École de la fonction publique du Canada reste élevée, et il faut offrir plus de cours en français et à l'extérieur de la région de la capitale nationale. La formation est généralement pertinente et conforme aux orientations actuelles et émergentes du gouvernement, bien que plus de données soient nécessaires sur les orientations du gouvernement et l'évolution du contexte en ce qui a trait aux droits des Autochtones et à la réconciliation.

En outre, les signataires de traités modernes ont constaté que la connaissance et la compréhension des contextes, des droits et des obligations propres aux traités restaient limitées. Bon nombre d'entre eux ont d'ailleurs remarqué qu'ils devaient consacrer des efforts considérables à l'éducation des fonctionnaires fédéraux lorsqu'ils participaient à une initiative. Il est donc impératif de continuer à investir dans la formation.

Dans ce contexte, il existe des possibilités supplémentaires d'étendre et d'améliorer l'offre de formation. Plus précisément :

- le matériel de formation pourrait traiter du statut constitutionnel des traités modernes et de leur lien avec l'autorité ministérielle afin de souligner que les traités sont protégés par la constitution, ont force de loi et s'appliquent à tous, y compris aux lois, aux programmes et aux politiques fédérales;
- des références précises pourraient y être ajoutées sur les nouvelles tables de discussion sur la reconnaissance des droits et leur incidence sur le contexte plus large des traités;
- une formation plus spécialisée semble nécessaire dans certains domaines (sur les problèmes de portée générale et les enjeux régionaux, p. ex.); et
- la portée de la formation pourrait être élargie pour inclure des fonctionnaires de ministères qui ne travaillent pas régulièrement à des dossiers liés aux traités modernes, mais pour qui une sensibilisation générale serait bénéfique.

Enfin, l'évaluation a révélé que la majeure partie des efforts de sensibilisation au sein du gouvernement fédéral se faisaient par l'entremise de la formation. Bien que cette formation ait été accueillie positivement et soit très courue, des ministères fédéraux ont fait remarquer qu'il serait bon que le BMTM joue un rôle plus actif, particulièrement en ce qui concerne l'offre d'outils et de conseils sur les obligations de portée générale plus difficiles à respecter. Il existe de nombreuses possibilités de dépasser la simple formation formelle et de proposer d'autres formes de sensibilisation et de renforcement des capacités, notamment en :

- améliorant le service à la clientèle du BMTM afin de soutenir les ministères avec une offre accrue d'assistance et de conseils;
- élaborant des études de cas et des simulations pour permettre aux ministères d'étudier des enjeux de portée générale complexes propres à leurs activités;
- offrant de la formation en milieu de travail sur les outils clés comme l'EGTM; et

⁷ Il convient de noter que ces résultats proviennent des évaluations de cours effectuées pour les séances de formation offertes uniquement par le BMTM, donc avant la prestation conjointe des cours par le BMTM et l'École de la fonction publique du Canada.

- faisant en sorte que le BMTM collabore avec les ministères pour adapter les outils de formation à leurs besoins et offrir un programme de formation des formateurs pour permettre aux ministères de prendre en charge leur formation.

7. Conclusions et recommandations

Dans le cadre des obligations ministérielles et des obligations de portée générale continues, ainsi que de l'élargissement et de l'évolution des relations et des accords conclus avec les peuples autochtones du Canada, la Directive du Cabinet et les principaux éléments définis par RCAANC sont toujours nécessaires à sa mise en œuvre. Par conséquent, l'évaluation a conclu que la Directive du Cabinet et ses principaux éléments sont pertinents et devraient demeurer en vigueur. Il y a un besoin continu de surveillance et de dialogue pangouvernementaux afin de favoriser la compréhension et la sensibilisation entre les ministères, ce qui contribue à son tour à renforcer la responsabilité fédérale à l'égard de ses obligations découlant des traités modernes.

Dans un contexte où les ministères prennent connaissance de l'approche pangouvernementale et la comprennent, le besoin de surveillance demeure. L'approche de surveillance utilisée par le CSSM est adéquate et pertinente pour favoriser le changement social et organisationnel dans un contexte pangouvernemental, où l'éducation, la sensibilisation et la persuasion constituent de forces puissantes. Même si des mécanismes de surveillance plus officiels et indépendants pourraient être avantageux pour accroître la responsabilisation, il convient de veiller à ce que la poursuite de cette approche n'entraîne pas des relations conflictuelles, qui compromettraient les réussites connues par le CSSM concernant l'établissement d'un lien de confiance avec les signataires de traités modernes.

Il y a également un besoin continu de mécanismes de suivi et de coordination, puisqu'ils sont essentiels au soutien des mesures et des responsabilités pangouvernementales, et qui sont généralement nécessaires à la mise en œuvre efficace et cohérente des traités modernes. L'ERTM et les autres mécanismes d'éducation et de sensibilisation sont pertinents et précieux et ils contribuent – tout comme les avantages apportés par le CSSM – à favoriser une compréhension et un engagement accrus des différents ordres du gouvernement fédéral.

Il importe d'accorder une attention prompte au développement de mécanismes de suivi qui, une fois mis en place, ont le potentiel de soutenir considérablement la surveillance, la responsabilité, l'apprentissage et la correction de trajectoire. Ces améliorations, parmi d'autres, appuieraient et soutiendraient les réussites observées dans le cadre de la présente évaluation, dont la plus notable a été d'avoir favorisé le dialogue et la compréhension dans l'ensemble du système fédéral. Bien qu'il faille en faire plus pour maintenir et faire progresser ces réussites, l'adoption des recommandations suivantes contribuerait à l'atteinte des résultats associés à la Directive du Cabinet.

Recommandations pour RCAANC

1. Dans le contexte du nouveau Comité des sous-ministres chargé de la réconciliation avec les Autochtones et dans le cadre des discussions dynamiques sur l'introduction de mécanismes de surveillance indépendants, examiner et modifier le cadre de référence établi pour le CSSM afin de s'assurer :
 - a. qu'il s'harmonise avec les questions liées à la mise en œuvre des traités modernes et qu'il permet d'orienter comme il se doit le Comité des sous-ministres à cet égard;
 - b. que le CSSM continue d'offrir une tribune spécialisée à l'échelle des sous-ministres sur les questions liées à la mise en œuvre des traités modernes, grâce auxquelles les sous-ministres peuvent aborder les enjeux systémiques et pangouvernementaux touchant les traités modernes, en discuter et répondre aux questions de leurs collègues à cet égard;
 - c. qu'il établit un équilibre approprié entre les possibilités de surveillance et de mobilisation; et
 - d. que le CSSM est expressément chargé d'examiner et de surveiller les risques émergents liés à la mise en œuvre des traités modernes nouveaux et existants.

2. S'assurer que la fonction relative aux politiques dans le Secteur de la mise en œuvre est bien outillée et bien placée pour appuyer le CSSM dans le rôle d'orientation qui lui est conféré conformément à la Directive du Cabinet, ce qui exigera notamment :
 - a. de s'assurer que celle-ci dispose des ressources appropriées et est en mesure de présenter les idées, les prévisions et autres mesures de soutien en matière de politiques qui pourraient se révéler nécessaires afin de définir les orientations à prendre à l'égard des questions liées à la mise en œuvre des traités modernes;
 - b. d'instaurer un processus qui permettra au CSSM de définir chaque année les priorités stratégiques afin d'orienter les efforts du Secteur en matière de politiques; et
 - c. d'établir des structures et des processus de gouvernance appropriés, qui mènent jusqu'au CSSM et qui soutiennent ce dernier en tant qu'organisme de politique, dans le but de favoriser la discussion et les débats sur les politiques de mise en œuvre à l'échelle des cadres supérieurs (p. ex. sous-ministres adjoints, directeurs généraux). La Directive du Cabinet devra faire référence à ces nouvelles structures de gouvernance.

3. Faire de la mise en place de l'EGTM) une priorité, en instaurant des pratiques de gestion de projet rigoureuses pour s'assurer que les principales tâches sont planifiées et exécutées. Cela nécessitera notamment :
 - a. la tenue à jour d'un plan de travail détaillé;
 - b. une prise en compte transparente et régulière des difficultés, des enjeux et des risques liés aux projets, y compris le suivi et la gestion des mesures d'atténuation;
 - c. une participation constante et une rétroaction appropriée de la part des intervenants (les autres ministères du gouvernement [AMG] et, si possible, les signataires de traités modernes, en accordant une place plus importante peut-être à ceux qui sont les plus touchés); et
 - d. la production de rapports périodiques à l'intention du CSSM et la supervision de ce dernier concernant les progrès réalisés.

En attendant que des outils de production de rapports ordinaires soient mis en place, instaurer des mesures provisoires afin de produire les rapports annuels sur la mise en œuvre des traités modernes.

4. Faire de la mise en place du CMR une priorité, et élaborer une stratégie de collecte de données exhaustive dans un délai raisonnable. Ce faisant, le BMTM devrait également :
 - a. mettre en place des pratiques de gestion de projet rigoureuses, conformément à la recommandation 5;
 - b. continuer d'élaborer le CMR en misant sur la collaboration, ce qui comprend l'élaboration d'indicateurs pertinents sur le plan culturel, tant pour la Couronne que pour les signataires de traités modernes;
 - c. continuer de travailler avec les responsables des autres activités de collecte de données en cours à RCAANC afin de réduire au minimum le dédoublement des efforts, de simplifier le processus de collecte de données et de régler conjointement les problèmes liés à la collecte; et
 - d. veiller à ce que la collecte de données soutienne les besoins et la capacité des signataires de traités modernes.
5. Clarifier et documenter les processus en vue de cerner, d'acheminer et de régler de façon claire et uniforme les questions et les différends de portée générale, notamment :
 - a. de documenter les rôles et les responsabilités des principaux intervenants et d'établir des processus efficaces grâce auxquels toutes les parties devraient pouvoir échanger entre elles des renseignements sur l'état des questions de portée générale; et
 - b. d'officialiser le processus suivi par le BMTM pour examiner les questions et les différends soulevés afin d'en évaluer les répercussions générales, y compris d'établir le seuil requis pour qu'une question devienne un enjeu « majeur » et soit portée à l'attention du CSSM.
6. Renforcer les mécanismes qui permettent de faire en sorte que le BMTM, les ministères et les organismes soient tenus responsables devant le CSSM des engagements pris en réponse à l'orientation et aux demandes du Comité. L'introduction et l'utilisation régulière d'un registre des mesures ou d'autres mécanismes semblables pourraient être envisagées.
7. Établir une fonction d'assurance de la qualité, au sein du BMTM, qui sera responsable de l'évaluation périodique de la conformité des ministères et organismes au processus d'ERTM. Utiliser cette fonction ou d'autres moyens pour déterminer, recueillir et communiquer les leçons tirées en vue d'une amélioration continue. Mettre à jour la Directive du Cabinet afin de préciser qu'il s'agit là d'un des rôles du BMTM.
8. Collaborer avec les signataires de traités modernes en vue de clarifier et de documenter leurs attentes en matière de consultations lors d'une ERTM, y compris la façon dont ces consultations sont liées à d'autres éléments déclencheurs qui appellent à la mobilisation, de même qu'aux principes du secret ministériel.

9. Le BMTM devrait collaborer avec l'École de la fonction publique du Canada, les ministères, les organismes et les signataires de traités modernes afin d'améliorer le soutien offert en vue de renforcer la sensibilisation et la capacité dans l'ensemble de la communauté fédérale, ce qui exigerait notamment :
 - a. d'élaborer un modèle de prestation plus proactif, axé davantage sur les clients, au sein du BMTM et d'assurer, entre autres, une plus grande collaboration avec les partenaires fédéraux afin de mieux comprendre leurs besoins en matière de sensibilisation et de capacité pour ensuite y répondre; et
 - b. d'accroître la portée et la fréquence des occasions d'apprentissage, en élaborant d'autres mécanismes pour la mise en commun de renseignements et de pratiques exemplaires afin que les employés fédéraux demeurent au courant des faits et enjeux nouveaux eu égard aux questions relatives aux traités modernes.

Appendice A : Cadre d'évaluation

No	Questions de l'évaluation	Principaux volets de l'enquête		
		Pertinence	Efficacité du concept et de la prestation	Succès rapide
Domaine de résultats : Surveillance et orientation				
1	La mise en œuvre de la Directive nécessite-t-elle une surveillance pangouvernementale constante de la part de la haute direction? Si oui, le Comité de surveillance des sous-ministres est-il toujours le bon mécanisme pour en faciliter la mise en œuvre?	Oui	Oui	Oui
2	Le CSSM est-il efficace pour aider les ministères à rendre compte de leurs obligations découlant des traités modernes (y compris leurs obligations de portée générale)?		Oui	
3	Le CSSM soutient-il ou facilite-t-il la résolution d'enjeux et de différends de portée générale (progrès rapide de la résolution de différends et progrès concernant les obligations en cas d'impasse, p. ex.)? (Voir également le résultat Coordination.)		Oui	Oui
4	Existe-t-il des options pour que le CSSM s'aligne mieux sur les autres structures de surveillance (Groupe de travail des sous-ministres sur la réconciliation, p. ex.)?	Oui		
Domaine de résultats : Contrôle				
5	L'EGTM donnera-t-il lieu à un portrait plus complet, plus actuel et plus précis des obligations de la Couronne découlant des traités modernes?			Oui
6	Dans quelle mesure les mécanismes de contrôle actuels représentent-ils un moyen requis et adéquat pour cerner et suivre les manquements à l'égard des obligations découlant des traités modernes (en ce moment même et à l'avenir)?	Oui	Oui	Oui
7	L'EGTM est-il un outil convivial et utile pour aider les ministères à cerner et à suivre leurs obligations?		Oui	
8	Quelles sont les indications concrètes que des mesures de rendement <u>communes</u> (objectifs et indicateurs de rendement) sont en voie d'être convenues pour les traités modernes, et que ces mesures contribueront à leur mise en œuvre?	Oui		Oui
9	Existe-t-il des moyens plus efficaces de contrôler les obligations fédérales?			
Domaine de résultats : Coordination				
10	Dans quelle mesure le BMTM soutient-il la mise en œuvre des traités modernes (par l'amélioration des structures et	Oui	Oui	Oui

No	Questions de l'évaluation	Principaux volets de l'enquête		
		Pertinence	Efficacité du concept et de la prestation	Succès rapide
	des procédures de reconnaissance, de coordination et de résolution des obligations et des différends de portée générale) et y apporte-t-il une valeur ajoutée?			
11	Quelles sont les preuves de l'amélioration des relations entre RCAANC et les partenaires des traités dans la foulée des améliorations apportées à la reconnaissance et à la résolution des enjeux et des différends de portée générale?			Oui
12	Le BMTM est-il bien placé pour être (et perçu comme étant) une voie équitable et indépendante de règlement des différends?			
Domaine de résultats : Évaluation des répercussions des traités modernes				
13	Les ministères doivent-ils continuer à remplir des ERTM pour analyser leurs obligations découlant des traités modernes relatives aux propositions de politique, de plan et de programme soumises au Cabinet?	Oui		
14	Dans quelle mesure l'ERTM aide-t-elle adéquatement les ministères à tenir compte de leurs obligations découlant des traités modernes dans l'élaboration et la mise à jour de leurs politiques, de leurs plans et de leurs programmes (c.-à-d. la conformité et l'uniformisation)?		Oui	Oui
Domaine de résultats : Sensibilisation et capacité des ministères				
15	Est-il toujours nécessaire de former les fonctionnaires fédéraux aux traités modernes (et à leurs obligations) compte tenu de leur degré actuel de connaissances et de sensibilisation?	Oui		
16	La formation est-elle pertinente dans le contexte de l'orientation actuelle et émergente du gouvernement du Canada, notamment en ce qui concerne la réconciliation et l'approche des relations avec les Autochtones fondées sur les droits?	Oui		
17	Quelles sont les preuves que la formation du Bureau de la mise en œuvre des traités modernes et de l'École de la fonction publique du Canada : 1) favorise une sensibilisation, une connaissance et une compréhension accrues des traités modernes (y compris des obligations ministérielles et des obligations de portée générale); et 2) répond aux besoins des différents ministères (y compris en matière de protection)?		Oui	Oui
Domaine de résultats : Tous (horizontal)				

No	Questions de l'évaluation	Principaux volets de l'enquête		
		Pertinence	Efficacité du concept et de la prestation	Succès rapide
18	Quelles sont les preuves que les ministères, en réponse à la Directive du Cabinet, adoptent des approches plus proactives et/ou plus adaptées pour la mise en œuvre des traités modernes (dont la révision de la structure organisationnelle)?			Oui
19	Dans quelle mesure les principaux éléments de la Directive du Cabinet s'alignent-ils sur les orientations plus générales du gouvernement en matière d'analyse comparative entre les sexes plus?		Oui	

Appendice B : Risques associés à la Directive du Cabinet

Les risques suivants, utilisés pour calibrer l'évaluation, sont ceux auxquels la Directive du Cabinet est fondamentalement exposée.

Risques	Description
1. Capacités et compétences	a. Il existe un risque que les capacités ministérielles (y compris le temps disponible, l'expertise technique et les compétences culturelles) ne soient pas suffisantes pour soutenir la mise en œuvre et le contrôle des accords.
	b. Il existe un risque que les ressources de RCAANC ou d'autres ministères fédéraux ne soient pas structurées de façon optimale pour atteindre les objectifs du gouvernement en matière de soutien à la mise en œuvre des traités modernes.
	c. Il existe un risque que les ministères n'accordent pas une importance suffisante à la mise en œuvre.
2. Planification de la mise en œuvre	a. Il existe un risque que l'inadéquation des négociations ou de la planification de la mise en œuvre entrave la capacité de la Couronne à comprendre ou à respecter ses obligations.
3. Coordination interministérielle	a. Il existe un risque que les ministères fédéraux ne parviennent pas à travailler en coordination au sein de la communauté fédérale.
4. Coordination et alignement	a. Il existe un risque que RCAANC, ses partenaires des traités et les provinces et territoires ne collaborent pas de façon efficace ou efficiente ou ne s'entendent pas sur les grandes priorités et les obligations communes.
	b. Il existe un risque que les actions fédérales ne tiennent pas compte des réalités ou des obligations des provinces et des territoires, ce qui entraînerait des difficultés de mise en œuvre (et vice versa).
	c. Il existe un risque que les parties autochtones aient des attentes différentes concernant la Directive du Cabinet et ses principaux éléments.
5. Responsabilités	a. Il existe un risque qu'il y ait des différences importantes d'interprétation des accords entre les ministères fédéraux et les partenaires des traités, ce qui pourrait empêcher l'établissement d'un consensus sur les rôles, les responsabilités ou les obligations de chacun.
6. Information pour la prise de décision et le contrôle	a. Il existe un risque que RCAANC n'ait pas accès à suffisamment d'information opportune, pertinente, cohérente et exacte pour exercer ses responsabilités en matière de surveillance et de coordination.
	b. Il existe un risque que les ministères ne disposent pas de suffisamment d'information pour planifier et mettre en œuvre efficacement les actions requises en vertu des obligations découlant de traités.
	c. Il existe un risque de ne pas avoir assez d'information pour exercer la fonction de contrôle et de surveillance du Comité de surveillance des sous-ministres.
	d. Il existe un risque que l'information ne soit pas mise en commun de façon adéquate entre Relations Couronne-Autochtones et Affaires du Nord Canada et ses principaux partenaires et intervenants.
	e. Il existe un risque que les ministères et organismes fédéraux ne veuillent pas ou ne puissent pas contribuer aux activités de contrôle et d'évaluation.
7. Infrastructure de technologie de	a. Il existe un risque que les bases de données et les systèmes informatiques existants ne suffisent pas ou ne conviennent pas à l'échange, au transfert et à l'entretien des

Risques	Description
l'information	programmes ou des données des clients.
8. Surveillance	a. Il existe un risque que la surveillance ou la diligence raisonnable relative à l'achèvement de l'évaluation des répercussions des traités modernes soit insuffisante (ministère, BMTM ou organismes centraux).
	b. Il existe un risque que la surveillance de la mise en œuvre des traités modernes par le CSSM soit diluée en raison de son vaste mandat en constante évolution.