



Gouvernement  
du Canada

Government  
of Canada



**MISE EN PLACE d'un**  
***Cadre fédéral de gestion***  
***des traités modernes***  
**(cadre de gestion de la mise en œuvre)**

Mai 2011

Canada

Le contenu de cette publication ou de ce produit peut être reproduit en tout ou en partie, et par quelque moyen que ce soit, sous réserve que la reproduction soit effectuée uniquement à des fins personnelles ou publiques mais non commerciales, sans frais ni autre permission, à moins d'avis contraire.

On demande seulement :

- De faire preuve de diligence raisonnable en assurant l'exactitude du matériel reproduit;
- D'indiquer le titre complet du matériel reproduit et l'organisation qui en est l'auteur;
- D'indiquer que la reproduction est une copie d'un document officiel publié par le gouvernement du Canada et que la reproduction n'a pas été faite en association avec le gouvernement du Canada ni avec l'appui de celui-ci.

La reproduction et la distribution à des fins commerciales est interdite, sauf avec la permission écrite de l'administrateur des droits d'auteur de la Couronne du gouvernement du Canada, Travaux publics et Services gouvernementaux (TPSGC). Pour de plus amples renseignements, veuillez communiquer avec TPSGC au : 613-996-6886 ou à : [droitdauteur.copyright@tpsgc-pwgsc.gc.ca](mailto:droitdauteur.copyright@tpsgc-pwgsc.gc.ca)

[www.ainc-inac.gc.ca](http://www.ainc-inac.gc.ca)

**1 800 567-9604**

**ATS seulement 1 866 553-0554**

QS-5410-000-FF-A1

N° de catalogue : R3-149/2011F-PDF

ISBN : 978-1-100-97372-2

© Ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien, 2011



**MISE EN PLACE d'un**  
***Cadre fédéral de gestion***  
***des traités modernes***  
**(cadre de gestion de la mise en œuvre)**



## SOMMAIRE EXÉCUTIF – CADRE DE GESTION DE LA MISE EN ŒUVRE

**L**e *Cadre fédéral de gestion des traités modernes* (cadre de gestion de la mise en œuvre) renforce la gestion de la mise en œuvre des traités modernes au gouvernement fédéral en améliorant la coordination et la prise de décision à l'échelle ministérielle. Il aide les fonctionnaires fédéraux à exécuter les responsabilités du Canada en vertu des traités modernes de manière coordonnée, uniforme et opportune en :

- ❖ améliorant l'échange de renseignements;
  - ❖ améliorant la surveillance;
  - ❖ clarifiant les responsabilités et la reddition de comptes;
  - ❖ facilitant l'opportunité et l'efficacité de la prise de décision.
- Ce cadre est fondé sur la structure de comités fédéraux préexistants qui soutiennent la négociation des traités modernes (caucus fédéral et comité directeur fédéral) et inclut :
- ❖ des caucus régionaux formés de fonctionnaires servant de tribunes interministérielles structurées visant la réalisation, de façon collaborative, uniforme et efficace, des activités de mise en œuvre entreprises dans les régions;
  - ❖ un caucus national formé de fonctionnaires visant à fournir une orientation stratégique et opérationnelle aux cadres supérieurs et aux responsables régionaux de la mise en œuvre dans l'ensemble des ministères;
  - ❖ un comité directeur formé de hauts fonctionnaires (SMA) visant à orienter les ministères et organismes fédéraux dans la mise en œuvre des traités modernes; un des gestionnaires supérieurs du comité formulera des orientations sur les questions stratégiques et financières.

## CONTEXTE – ENTENTES SUR LES REVENDICATIONS TERRITORIALES GLOBALES ET L'AUTONOMIE GOUVERNEMENTALE

Les ententes sur les revendications territoriales globales (appelées aussi traités modernes) sont des traités modernes protégés par la Constitution, qui instaurent, à titre permanent, des relations et des engagements juridiques, politiques et économiques entre les signataires autochtones, le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux-territoriaux. Depuis le lancement de la Politique sur les revendications territoriales globales en 1973, 22 traités modernes ont été négociés, qui ont permis de régler les revendications des Autochtones sur 40 p. 100 du territoire canadien. Nombre de ces traités comprennent une entente sur l'autonomie gouvernementale ou y sont associés.

Les politiques canadiennes sur les revendications territoriales globales et le droit inhérent à l'autonomie gouvernementale exigent que toutes les ententes soient accompagnées de plans de mise en œuvre. La plupart de ces ententes ont des plans imposant entre 100 et 200 obligations à chaque partie. Dans un grand nombre d'entre elles, plus de 50 p. 100 de ces obligations incombent au gouvernement fédéral, dont la majorité à titre permanent. Une bonne mise en œuvre des ententes est indispensable si l'on veut apporter des certitudes en matière d'exploitation des ressources et dispenser des programmes et des services essentiels à la bonne santé et à la sécurité des collectivités jouissant de l'autonomie gouvernementale.

Les ententes sur les revendications territoriales globales portent sur un vaste éventail de questions touchant à de nombreux ministères et organismes fédéraux, entre autres les suivantes : les titres ancestraux et la gestion des terres octroyées par les ententes; la gestion des ressources fauniques et aquatiques; les parcs et les aires de conservation; les processus d'examen et de surveillance de l'environnement; la gestion des forêts, des terres et des plans d'eau; l'exploitation minière; les ressources patrimoniales; le développement économique; les marchés publics; la fiscalité et les transferts de capitaux; l'emploi dans le secteur public; les processus de mise en œuvre des ententes; et les mécanismes de règlement des conflits. Les ententes sur l'autonomie gouvernementale instaurent de nouvelles structures gouvernementales autochtones et de nouveaux arrangements concernant les compétences et les programmes dans les domaines de la santé, de l'éducation, des services sociaux et des infrastructures. Elles créent également de nouvelles relations de gouvernement à gouvernement en matière financière, qui vont de pair avec des obligations et des responsabilités fédérales partagées entre plusieurs ministères et organismes fédéraux. Bien que certaines questions et dispositions se retrouvent habituellement dans tous les traités modernes, il peut y avoir des différences considérables de l'un à l'autre ou d'une région à l'autre sur le plan des priorités et des circonstances.

## GESTION DES TRAITÉS MODERNES

Les traités modernes sont le fondement des relations novatrices créées avec les gouvernements autochtones et les organisations signataires. Ils renforcent la participation des citoyens autochtones à la fédération canadienne et encouragent la formation de collectivités robustes et autonomes. Si l'on veut apporter des certitudes en matière d'exploitation des ressources sur les terres octroyées par les ententes et dispenser des programmes et des services d'une importance vitale pour la santé et la promotion des bénéficiaires et citoyens autochtones des collectivités jouissant de l'autonomie gouvernementale, il est indispensable d'appliquer à la lettre les modalités des ententes.

C'est à l'État fédéral tout entier qu'incombe la responsabilité de remplir les obligations du Canada au titre des traités modernes. Cette responsabilité est partagée entre divers ministères et organismes, et assumée par des représentants du gouvernement fédéral dans les bureaux régionaux et administrations centrales. Le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien (MAINC) est chargé de coordonner la mise en œuvre des ententes au nom du gouvernement du Canada. Les autres ministères et organismes sont tenus de mettre en œuvre les clauses relevant de leur mandat. Pour que la mise en œuvre se fasse dans de bonnes conditions, il faut donc pouvoir compter sur la collaboration et l'engagement de tous les ministères et organismes appelés à y contribuer.

## GÉRER LES TRAITÉS MODERNES – LES DÉFIS ESSENTIELS

Les traités modernes étant entrés en vigueur progressivement au cours de ces 30 dernières années, ils sont mis en œuvre d'une façon propre à chacun, comme l'ont fait remarquer les représentants fédéraux qui en sont chargés. Dans le passé, on pensait pouvoir intégrer la mise en œuvre dans le cours normal des affaires gouvernementales. Pour les activités de mise en œuvre à caractère transactionnel, les ministères ont mis en place du personnel de première ligne – généralement des agents de mise en œuvre et de financement, ainsi que des négociateurs. Le gouvernement fédéral s'est montré capable de collaborer avec ses partenaires à la mise en œuvre des obligations initiales, uniques et transactionnelles, et d'édifier les structures nécessaires aux traités modernes.

Toutefois, au fil du temps, l'expérience a prouvé que l'administration des traités modernes était plus complexe et plus consommatrice de ressources que prévu et que la mise en œuvre des ententes était difficile à intégrer dans

le cours normal des affaires gouvernementales. Il arrive, par exemple, que les ententes :

- ❖ comprennent des dispositions exigeant que de nombreux ministères collaborent à la mise en œuvre;
- ❖ prévoient de remettre périodiquement en cause les hypothèses de départ en procédant à l'examen et au renouvellement des accords de financement budgétaires et des plans de mise en œuvre établis pour les clauses traitant des terres et de la gouvernance;
- ❖ créent des circonstances dans lesquelles les modalités des programmes et politiques ministériels existants ne sont pas conformes aux dispositions des ententes.

Le gouvernement fédéral trouve difficile de coordonner le règlement des problèmes que pose de temps à autre la mise en œuvre, et de procéder à des ajustements opportuns et cohérents.

## RENFORCER LA GESTION DES TRAITÉS MODERNES – LE PLAN DE CHANGEMENT DE LA MISE EN ŒUVRE

Devant le grand nombre de traités en place et l'amplitude et l'importance des responsabilités qu'il assume dans leur mise en œuvre, le gouvernement fédéral est en train de se doter d'un système plus coordonné et plus cohérent pour faire face à ses obligations en la matière. Il travaille, à cet effet, sur les trois points suivants :

- ❖ **Le contrôle** : Resserrer les mécanismes internes et intergouvernementaux de surveillance et de présentation de rapports, notamment en améliorant le Système de surveillance des obligations découlant des traités (SSODT);
- ❖ **Les points de droit/Stratégies** : Établir des lignes directrices pour les responsables de la mise en œuvre de l'ensemble du gouvernement fédéral, afin de leur donner des conseils et des orientations pratiques et de les informer sur les rôles et responsabilités des

ministères. Les aider à régler d'importantes questions relatives à la mise en œuvre, telles que le mode alternatif de résolution des conflits, les examens et les rapports annuels, en leur donnant des lignes directrices traitant expressément de ces questions;

- ❖ **La gestion** : Créer des structures intergouvernementales permettant de mieux remplir les responsabilités du Canada dans la mise en œuvre, en améliorant la coordination et la coopération entre les ministères et les organismes, et en facilitant les processus de prise de décisions du gouvernement.

Ce « plan de changement » a pour objectif de s'assurer que le gouvernement fédéral, dans son ensemble, remplit en temps opportun et de façon coordonnée et cohérente, les engagements qui lui incombent au titre des traités modernes, car l'honneur de la Couronne est en jeu.

## LE CADRE DE GESTION DE LA MISE EN ŒUVRE

### Description et résultat recherché

Le cadre de gestion de la mise en œuvre a été proposé dans le but de renforcer la mise en œuvre des traités modernes au niveau fédéral en améliorant la coordination et la prise de décisions intergouvernementales. Il a été conçu pour aider le Canada à s'acquitter de ses responsabilités au titre des traités modernes en temps opportun et de façon coordonnée et cohérente. Il vise ainsi :

- ❖ à activer le partage des informations (entre ministères, administrations centrales et régions, responsables de la mise en œuvre et hautes directions);
- ❖ à mieux contrôler la mise en œuvre des traités, notamment en améliorant la surveillance et la présentation de rapports;
- ❖ à clarifier les responsabilités;
- ❖ à faciliter la prise de décisions opportunes et efficaces.

Des travaux sont en cours pour établir une stratégie de mesure du rendement, afin d'aider les responsables à évaluer le cadre de gestion de la mise en œuvre.

Le cadre figurant à l'annexe A comprend trois structures facilitant les interactions entre les représentants fédéraux au niveau des régions, des administrations centrales et des hautes directions.

Les **caucus régionaux** offrent des tribunes interministérielles structurées permettant de collaborer avec cohérence et efficacité aux activités de mise en œuvre entreprises dans les régions.

- ❖ Ces caucus traitent les questions propres à une région ou à un traité et susceptibles d'être réglées dans le cadre des mandats, programmes et autorisations en cours.

L'actuel **caucus fédéral** voit son mandat élargi : il devient une tribune fédérale fournissant des stratégies générales, des conseils opérationnels et du soutien aux régions et au comité directeur de haut niveau.

- ❖ Le caucus fédéral adresse des conseils et des recommandations au Comité directeur fédéral sur des questions touchant à plusieurs régions ou ententes, ne tombant pas dans le cadre d'un mandat, d'un programme ou

d'une autorisation en cours, ou exigeant une décision d'ordre financier de la part des ministères.

Le **Comité directeur fédéral de l'autonomie gouvernementale et des revendications globales** (CDF) assume de nouvelles responsabilités consistant à donner des orientations aux ministères et organismes fédéraux sur la mise en œuvre des traités modernes. Pour les questions stratégiques et financières, cette tâche incombe à un dirigeant du comité.

- ❖ Le CDF est appelé à donner des conseils et des orientations aux ministères et, le cas échéant, à prendre des décisions ou à formuler des recommandations concernant les mandats de mise en œuvre, les finances et les questions de stratégie.

### Entrée en vigueur du cadre de gestion de la mise en œuvre

En l'absence de mécanismes permettant une mise en œuvre générale dans toute la sphère fédérale, le dirigeant chargé des négociations au Comité directeur fédéral a accepté de diriger l'élaboration d'un cadre de gestion de la mise en œuvre. Au cours de l'année dernière, la Direction générale de la mise en œuvre, en consultation avec le caucus fédéral, a établi la structure décrite ci-dessus. Le caucus fédéral a aussi envisagé divers moyens de mettre en vigueur le cadre, dont la création d'un nouveau comité ayant mission de traiter les questions de mise en œuvre et l'intégration de la mise en œuvre dans le mandat de l'actuel CDF.

Il a été décidé par consensus au niveau opérationnel que le cadre de gestion de la mise en œuvre serait du ressort de l'actuel CDF. Il convient de noter que le CDF a déjà pour mandat de traiter un nombre limité de questions de mise en œuvre (p. ex. l'approbation des plans de mise en œuvre et le renouvellement des accords de financement).

Sur une période pilote de trois ans, le Comité directeur fédéral de l'autonomie gouvernementale et des revendications globales et le caucus fédéral verront leur mandat étendu aux questions de mise en œuvre des traités. En 2013, le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, de concert avec les ministères responsables de la mise en œuvre, évalueront le bien-fondé de la décision d'intégrer la mise en œuvre dans la structure caucus/CDF.



