



Revu par le SMA(Svcs Ex) conformément à la *Loi sur l'accès à l'information*. Renseignements NON CLASSIFIÉS.

Évaluation du Programme en matière d'affaires autochtones



Comité de la mesure du rendement et de l'évaluation

Février 2020

1258-3-022

Table des matières

Sigles et abréviations	ii
Sommaire	iv
1.0 Introduction	1
1.1 Contexte de l'évaluation	1
1.2 Profil du programme	2
1.3 Étendue de l'évaluation	4
2.0 Constatations et recommandations	6
2.1 Pertinence	6
2.2 Rendement – Atteinte des résultats escomptés (efficacité)	8
Annexe A – Plan d'action de la direction	A-1
Annexe B – Méthodologie et limitations de l'évaluation.....	B-1
Annexe C – Modèle logique.....	C-1
Annexe D – Matrice d'évaluation	D-1
Annexe E – Cours actuels concernant les Autochtones	E-1

Sigles et abréviations

ACD	Académie canadienne de la Défense
ACS+	Analyse comparative entre les sexes plus
BC	Bureau consultatif
BPR	Bureau de première responsabilité
CEMD	Chef d'état-major de la défense
CGPM	Commandant, Génération du personnel militaire
CJ MDN/FC	Conseiller juridique du ministère de la Défense nationale et des Forces canadiennes
CMR	Cadre ministériel des résultats
CPM	Chef du personnel militaire
CRFC	Centre de recrutement des Forces canadiennes
DGAA	Directeur général – Affaires autochtones
DGRAPM	Directeur général – Recherche et analyse (Personnel militaire)
DOAD	Directives et ordonnances administratives de la Défense
EE	Équité en matière d'emploi
FAC	Forces armées canadiennes
GCAD	Groupe consultatif des Autochtones de la Défense
GCD	Groupe consultatif de la Défense
GRFC	Groupe du recrutement des Forces canadiennes
MDN	Ministère de la Défense nationale
N1	Niveau 1
ONU	Organisation des Nations Unies
RP	Répertoire des programmes
SAA	Secrétariat aux affaires autochtones
SAEA	Stratégie d'approvisionnement auprès des entreprises autochtones
SAFF	Sondage auprès des fonctionnaires fédéraux
SAumRC	Service de l'aumônerie royale canadienne
SCDA	Services de consultation – Droit des Autochtones

SM	Sous-ministre
SMA(DIA)	Sous-ministre adjoint (Données, innovation et analytique)
SMA(GI)	Sous-ministre adjoint (Gestion de l'information)
SMA(IE)	Sous-ministre adjoint (Infrastructure et environnement)
SMA(Mat)	Sous-ministre adjoint (Matériels)
SMA(RH-Civ)	Sous-ministre adjoint (Ressources humaines – Civils)
SMA(Svcs Ex)	Sous-ministre adjoint (Services d'examen)

Sommaire

Le présent rapport montre les résultats de l'Évaluation du Programme en matière d'affaires autochtones du ministère de la Défense nationale (MDN) et des Forces armées canadiennes (FAC). Le Sous-ministre adjoint (Services d'examen) (SMA[Svcs Ex]) a réalisé l'évaluation conformément à la *Politique sur les résultats* (2016) du Conseil du Trésor. Puisque la *Politique sur les résultats* offre une certaine souplesse permettant aux évaluations de mettre l'accent sur des domaines de programme particuliers, la présente évaluation examine la pertinence et le rendement du Programme en matière d'affaires autochtones défini dans le Cadre ministériel des résultats (CMR), mais elle tient également compte des aspects plus généraux des affaires autochtones au sein du MDN et des FAC.

Le présent rapport vise à mettre en lumière les divers aspects des affaires autochtones et à soutenir les décideurs dans le cadre de la mise en place du Programme en matière d'affaires autochtones et de l'établissement de la stratégie intégrée pour les Autochtones de la Défense nationale.

La pertinence des affaires autochtones au sein du MDN et des FAC est examinée selon l'harmonisation du Programme aux priorités du gouvernement fédéral, notamment la réconciliation avec les peuples autochtones et la politique de défense du Canada : *Protection, Sécurité, Engagement*. Pour mesurer le rendement, l'évaluation porte sur la mesure dans laquelle deux résultats du programme sont atteints : (1) le personnel autochtone du MDN et des FAC bénéficie d'une culture organisationnelle équitable, inclusive et respectueuse; (2) les obligations et les engagements envers les Autochtones sont pris en compte à tous les niveaux du MDN et des FAC.

Portrait global

- La mise en place du Programme en matière d'affaires autochtones cadre avec les rôles et les responsabilités du gouvernement fédéral envers les peuples autochtones. Une meilleure coordination entre les organisations de niveau 1 (N1) dans les domaines du recrutement, de l'instruction et des programmes à l'intention des Autochtones permettrait d'améliorer le suivi des activités et des initiatives existantes et les rapports à cet égard.
- En raison de la nature multidimensionnelle des activités et des initiatives liées aux Autochtones au sein du MDN et des FAC, le Programme en matière d'affaires autochtones aurait avantage à se doter d'une structure de gouvernance globale pour garantir une approche coordonnée et globale des questions liées aux Autochtones.

L'évaluation porte sur les principaux aspects de cinq éléments généraux du Programme, notamment : la gouvernance des affaires autochtones au sein du MDN et des FAC; la sensibilisation de l'Équipe de la Défense aux obligations légales envers les Autochtones et sa capacité de s'y conformer; les aspects de l'équité en matière d'emploi, ainsi que le recrutement et le maintien en poste des Autochtones, en mettant l'accent sur les programmes à l'intention des Autochtones; le soutien culturel et spirituel offert au personnel autochtone du MDN et des FAC, y compris la direction par l'entremise du Groupe consultatif des Autochtones de la

Défense (GCAD); et la mesure dans laquelle une instruction liée aux Autochtones est offerte pour favoriser une plus grande sensibilisation culturelle et un renforcement des compétences au sein du MDN et des FAC.

Principales constatations et recommandations

Principales constatations	Recommandations
Pertinence	
1. L'intégration du Programme en matière d'affaires autochtones au Répertoire des programmes (RP) est une première étape fondamentale pour veiller à ce que le MDN et les FAC s'harmonisent avec les rôles et les responsabilités du gouvernement fédéral envers les peuples autochtones.	
2. L'harmonisation actuelle du Programme en matière d'affaires autochtones défini dans le RP avec les priorités du gouvernement et du Ministère est adéquate, mais sa portée est limitée. Les obligations et les initiatives du MDN et des FAC en matière d'affaires autochtones relèvent de plusieurs organisations de N1, et celles-ci n'ont pas de lien hiérarchique avec le Programme en matière d'affaires autochtones.	
Rendement – Efficacité	
3. Le MDN et les FAC ont mis en œuvre un large éventail d'initiatives et d'activités importantes liées aux affaires autochtones.	1. Mettre en œuvre une approche de l'Équipe de la Défense aux fins de la gouvernance et des structures du Programme en matière d'affaires autochtones, ainsi que des activités et des initiatives connexes, y compris des rôles et des responsabilités claires pour les intervenants dans l'ensemble du MDN et des FAC. *Cette recommandation est semblable à la recommandation 2 de l'Évaluation de la diversité et de l'inclusion. Par conséquent, certaines des mesures prises pour donner suite à cette recommandation devront être établies en collaboration avec le chef du personnel militaire (CPM) et le Sous-ministre adjoint (Ressources humaines – Civils) (SMA[RH-Civ]).
4. En ce qui concerne les affaires autochtones, une gouvernance, des rôles et des responsabilités clairement définis et l'approche de l'Équipe de la Défense n'ont pas été établis pour le MDN et les FAC.	
5. Les coprésidents du GCAD et les champions du personnel autochtone ont établi qu'il est nécessaire de mieux définir les rôles et les responsabilités, de mieux faire connaître le rôle du GCAD et de favoriser son soutien par les dirigeants locaux afin d'assurer le soutien du personnel autochtone du MDN et de la chaîne de commandement des FAC.	

<p>6. Le renforcement du cadre de gouvernance permettrait au MDN et aux FAC d'améliorer les rapports et la conformité à la Stratégie d'approvisionnement auprès des entreprises autochtones (SAEA).</p>	
<p>7. En raison du nombre de négociations et d'accords entre le MDN, les FAC, le gouvernement du Canada et les groupes autochtones, il est possible de mieux communiquer avec les intervenants autochtones du MDN et des FAC et de les informer de la situation stratégique de haut niveau sans nuire à la confidentialité des négociations, en particulier dans le cas des commandants des bases et des escadres.</p>	
<p>8. En ce qui concerne le recrutement du personnel autochtone, la coordination entre le Groupe de recrutement des Forces canadiennes (GRFC) et les responsables de la mise sur pied d'une force de la Première réserve (RMPF) est limitée, ce qui peut entraîner le chevauchement des activités.</p>	<p>2. Exploiter les données disponibles sur les initiatives liées aux Autochtones dans des domaines comme la dotation en personnel (y compris l'équité en matière d'emploi, le recrutement et le maintien en poste), les relations de travail, l'apprentissage et le perfectionnement, la gestion du rendement et des talents et l'approvisionnement, ainsi que sur d'autres initiatives, des politiques et des programmes afin de soutenir l'amélioration continue et la communication des résultats.</p>
<p>9. La compilation, l'analyse et le compte rendu des résultats relatifs aux initiatives d'équité en matière d'emploi, de recrutement et de maintien en poste liées aux Autochtones sont impossibles, étant donné qu'il n'existe pas de stratégie globale de collecte et de compte rendu de ces données.</p>	
<p>10. Le MDN et les FAC continuent d'élaborer et de mettre en œuvre d'importantes initiatives et activités liées au soutien culturel et spirituel des Autochtones; toutefois, il serait avantageux de continuer à améliorer la coordination et la communication pour tirer parti de ces activités.</p>	<p>3. Établir une approche de l'Équipe de la Défense pour veiller à ce qu'une instruction relative aux Autochtones soit offerte et donnée à tout le personnel du MDN et des FAC.</p>

11. Le MDN et les FAC ont pris de nombreuses mesures dans le but de sensibiliser les gens à la culture et aux droits des Autochtones, ainsi qu'aux obligations envers eux, notamment en élaborant et en mettant en œuvre de l'instruction liée aux Autochtones; toutefois, il semble que la coordination et la communication de ces possibilités d'instruction doivent être améliorées.	
---	--

Tableau 1. Principales constatations et recommandations. Le tableau dresse la liste des principales constatations et des recommandations de l'évaluation.

Nota : Pour obtenir de plus amples renseignements sur la réponse de la direction aux recommandations du SMA(Svcs Ex), consulter l'[annexe A – Plan d'action de la direction](#).

1.0 Introduction

1.1 Contexte de l'évaluation

Le présent rapport contient les constatations et recommandations de l'Évaluation du Programme en matière d'affaires autochtones. L'évaluation a été menée conformément à la *Politique sur les résultats* du Conseil du Trésor et constitue un élément du Plan d'évaluation ministériel de l'année financière (AF) 2017-2018, qui a été approuvé par le Comité de mesure et d'évaluation du rendement (CMER) en décembre 2017. La phase d'établissement de la portée de l'évaluation a été entamée en février 2018.

L'évaluation a été menée pendant une période de grand changement dans la relation entre le gouvernement du Canada et les peuples autochtones, et de sensibilisation accrue à la relation entre la Couronne et les Autochtones, ainsi qu'aux droits et aux obligations prévus par les traités. Pour soutenir cette nouvelle orientation, le Programme en matière d'affaires autochtones a été établi en tant que nouveau programme ministériel au sein du RP du CMR 2018¹. Il n'y avait pas de programme désigné équivalent dans l'ancienne architecture d'activités de programmes du Ministère.

L'Évaluation du Programme en matière d'affaires autochtones porte sur la pertinence et le rendement de ce programme défini dans le CMR, mais elle tient également compte des aspects plus généraux des affaires autochtones au sein du MDN et des FAC. Le présent rapport vise à mettre en lumière les divers aspects des affaires autochtones et à soutenir les décideurs dans le cadre de l'établissement du Programme en matière d'affaires autochtones et de la stratégie intégrée pour les Autochtones de la Défense nationale².

Depuis 2013, le SMA(Svcs Ex) a effectué un audit et cinq évaluations portant sur certains aspects des affaires autochtones au sein du MDN et des FAC³. Parallèlement à la présente évaluation, le SMA(Svcs Ex) a également réalisé l'Évaluation de la diversité et de l'inclusion, qui est un élément du Programme de gestion de l'Équipe de la Défense. Depuis 2016, le Bureau du vérificateur général du Canada (BVG) a effectué trois vérifications axées sur des questions liées aux Autochtones⁴. Bien que les trois vérifications du BVG ne portaient pas particulièrement sur

¹ Cadre ministériel des résultats (CMR) du MDN et des FAC, 1^{er} avril 2018, <http://collaboration-vcds.forces.mil.ca/sites/drf/default.aspx>.

² En 2018, indépendamment de l'évaluation et en collaboration avec le champion de la Défense pour les Autochtones, le Sous-ministre adjoint (Infrastructure et environnement) (SMA[IE]) a commencé à élaborer une stratégie intégrée pour les Autochtones de la Défense nationale.

³ Évaluation de la gestion de l'infrastructure par le SMA(Svcs Ex) – Biens immobiliers(2018); Vérification de la gestion des champs de tir et des secteurs d'entraînement du SMA(Svcs Ex) (2017); Évaluation de la dotation en personnel de la gestion des ressources humaines civiles du SMA(Svcs Ex) (2016); Évaluation de l'Académie canadienne de la Défense du SMA(Svcs Ex) (2015); Évaluation de la protection et de la gérance de l'environnement du SMA(Svcs Ex) (2014); Évaluation des Organisations des cadets du Canada du SMA(Svcs Ex) (2013).

⁴ Vérification de la formation à l'emploi pour les Autochtones – Emploi et Développement social Canada (2018); Vérification des écarts socio-économiques dans les réserves des Premières Nations – Services aux Autochtones

le MDN et les FAC, les questions soulevées restent pertinentes pour les programmes, les initiatives et les obligations du MDN et des FAC à l'égard des Autochtones.

1.2 Profil du Programme

1.2.1 Description du Programme

Le Programme en matière d'affaires autochtones est présenté dans le CMR comme l'élément 6.7, qui se trouve sous la responsabilité essentielle 6 – Bases, systèmes de technologie de l'information et d'infrastructure durables. Selon le CMR, le Programme en matière d'affaires autochtones consiste à évaluer des activités et des plans en vue d'en déterminer les incidences possibles sur les Autochtones, à consulter des groupes autochtones, à négocier des traités et des ententes et à utiliser des instruments d'approvisionnement précis auprès des entreprises autochtones pour renforcer les liens et les partenariats avec les peuples autochtones et réaliser les objectifs de réconciliation au moyen de consultations. Comme décrit actuellement dans le CMR, les activités du Programme soutiennent deux éléments clés de la relation entre la Couronne et les Autochtones : l'obligation de consultation et l'évaluation des répercussions des traités modernes. Toutefois, la relation entre la Couronne et les Autochtones s'étend au-delà de ces éléments et comprend des éléments comme la *Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones*⁵.

Le Sous-ministre adjoint (Infrastructure et environnement) (SMA[IE]) est l'autorité fonctionnelle pour toutes les affaires liées aux peuples autochtones⁶. Les questions relatives à l'approvisionnement, au recrutement et à l'emploi relèvent respectivement du Sous-ministre adjoint (Matériel) (SMA[Mat]), du CPM et du SMA(RH-Civ)⁷. Ces autres obligations, initiatives et activités liées aux Autochtones au sein du MDN et des FAC ne font pas partie du Programme en matière d'affaires autochtones défini dans le CMR. En dépit des limitations de la définition du Programme en matière d'affaires autochtones, l'évaluation du SMA(Svcs Ex) a adopté une approche globale des affaires autochtones au sein du MDN et des

Il est possible d'aller au-delà du Programme en matière d'affaires autochtones défini dans le CMR en 2018 afin de mieux refléter une approche globale des affaires autochtones au sein du MDN et des FAC.

Canada (2018); Vérification des revendications particulières des Premières Nations – Affaires autochtones et du Nord Canada (2016).

⁵ Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones, <https://www.aadnc-aandc.gc.ca/fra/1309374407406/1309374458958>.

⁶ Dans la DOAD 1000-11, Cadre stratégique de la gestion de l'infrastructure et de l'environnement, le CEMD et le SM attribuent au SMA(IE) l'autorité fonctionnelle d'élaborer et de publier des DOAD sur les « questions liées aux Autochtones » relatives à la gestion de l'infrastructure et de l'environnement. Le SMA(IE) a élaboré la DOAD 4004-0 qui définit le SMA(IE) comme autorité fonctionnelle pour toutes les affaires liées aux peuples Autochtones, sauf dans trois domaines particuliers.

⁷ DOAD 4004-0, Affaires autochtones (ébauche 2018).

FAC en incluant ultérieurement certains aspects de ces responsabilités et engagements supplémentaires envers les Autochtones dans la portée de l'évaluation⁸.

Au sein du SMA(IE), le Secrétariat aux affaires autochtones (SAA) est établi « pour fournir un soutien au MDN et aux FAC sur les questions liées aux autochtones afin de permettre aux organisations de remplir leurs obligations à l'égard des Autochtones, telles que prévues par les lois, les traités et les politiques, et d'encourager l'engagement envers les communautés autochtones et l'établissement de relations avec celles-ci à des fins de bonne gouvernance⁹ ». Au cours de la réalisation de l'évaluation, l'organisation, qui était une direction du SMA(IE), est devenue une division du SMA(IE), dirigée par un directeur général du SMA(IE).

1.2.2 Intervenants du Programme

Le SMA(IE) est responsable des terres et de l'infrastructure du MDN et il est le principal intervenant du Programme en matière d'affaires autochtones¹⁰. En tant qu'autorité fonctionnelle, le SMA(IE) a le pouvoir d'émettre des directives contraignantes, de surveiller la conformité et de faire rapport sur les questions liées aux Autochtones au sein du MDN et des FAC, y compris la sensibilisation aux obligations gouvernementales envers les Autochtones, ainsi que la mise en place et l'offre d'instruction sur la consultation des Autochtones et la sensibilisation culturelle destinée au personnel du MDN et aux membres des FAC¹¹.

D'autres initiatives et activités de l'Équipe de la Défense relatives aux Autochtones relèvent des autorités suivantes :

- SMA(Mat) : conseils sur l'approvisionnement auprès des entreprises autochtones et la Stratégie d'approvisionnement auprès des entreprises autochtones;
- SMA(RH-Civ) : conseils sur les affaires autochtones liées à la diversité et à l'équité en matière d'emploi pour ce qui est des employés, ainsi qu'au recrutement, au maintien en poste et à l'instruction des Autochtones;
- CPM : conseils relatifs à la diversité et à l'équité en matière d'emploi pour le personnel militaire, y compris aux programmes de recrutement et de maintien en poste des militaires autochtones au sein de la Force régulière des FAC;
- Commandant de l'Armée canadienne : champion de la Défense pour les Autochtones;
- autres N1 du MDN et des FAC : commandant de l'Armée canadienne, commandant de la Marine royale canadienne et commandant de l'Aviation royale canadienne pour le recrutement du personnel de la Force de réserve et les programmes d'instruction

⁸ L'avis initial d'évaluation était axé sur le Programme défini dans le CMR [1258-3-022 (SMA[Svcs Ex]) 25 janvier 2018]. La note de service ultérieure du SMA(Svcs Ex) [1258-3-022 (SMA[Svcs Ex]) 23 août 2018 – Notification d'évaluation des affaires autochtones – Portée] a élargi la portée de l'évaluation.

⁹ Affaires autochtones. Extrait de l'intranet de l'Équipe de Défense : page du SMA(IE) consacrée aux questions liées aux Autochtones.

¹⁰ Le Plan de ressources intégré 2018-2019 du SMA(IE) énumère ses priorités. La troisième priorité du SMA(IE) est de « Diriger les efforts du Ministère pour renforcer sa relation avec les peuples autochtones du Canada ».

¹¹ DOAD 4004-0, Affaires autochtones (ébauche 2018).

connexes, la surveillance de la conformité aux politiques et aux directives du SMA(IE) et le compte rendu au SMA(IE) des interventions du MDN et des FAC par rapport aux affaires Autochtones;

- Commandement des opérations interarmées du Canada et forces opérationnelles régionales : rapports avec des groupes autochtones dans le cadre des activités qui ont lieu sur les terres où les Autochtones ont des droits, ou qui sont visées par les traités conclus avec les Autochtones;
- conseiller juridique du MDN et des FC (CJ MDN/FC) : Soutenir l'Équipe de la Défense en offrant des conseils juridiques aux intervenants par rapport à une grande variété de questions liées aux Autochtones.

1.3 Étendue de l'évaluation

1.3.1 Portée de l'évaluation

L'évaluation aborde des questions qui dépassent les limitations du Programme en matière d'affaires autochtones défini dans le CMR et adopte une approche globale des affaires autochtones au sein du MDN et des FAC en intégrant les priorités énoncées dans la politique de défense du Canada : *Protection, Sécurité, Engagement*, comme l'organisation et la coordination d'activités et d'initiatives liées aux ressources humaines, qui sollicitent la participation des Autochtones de l'Équipe de la Défense. Les programmes, les activités et les initiatives liés aux Autochtones qui ne sont pas visés par la portée de l'évaluation comprennent les Rangers canadiens et les Rangers juniors canadiens¹².

1.3.2 Méthodologie

Un examen de la documentation a été effectué pour appuyer les questions d'évaluation liées aux aspects de la pertinence et du rendement du Programme. L'évaluation a également requis la participation de 25 principaux intervenants parmi les directeurs généraux, les directeurs ou les gestionnaires et l'état-major dans le cadre d'entrevues en personne ou par téléphone, ou de questionnaires et de correspondances par courriel. Les coprésidents militaires et civils du GCAD et les champions du personnel autochtone de l'ensemble du Canada ont participé à l'évaluation en répondant à un sondage. Quarante et un questionnaires ont été envoyés, et le solide taux de réponse a été de 78 pour cent dans le cas des champions du personnel autochtone. Pour ce qui est de la partie du sondage réservée aux coprésidents du GCAD, la répartition des répondants était la suivante : 12 (67 pour cent) militaires et 6 (33 pour cent) civils.

¹² Les Rangers canadiens ont fait l'objet du rapport 2017 de l'ombudsman de la Défense nationale et des Forces canadiennes : une enquête systémique des facteurs qui ont une incidence sur les droits aux soins de santé et aux prestations connexes des Rangers, et les Rangers juniors canadiens sont visés par l'Évaluation du programme des Cadets et des Rangers juniors canadiens (programme pour les jeunes) du SMA(Svcs Ex) en 2019; ils ont d'ailleurs déjà été évalués en 2013.

1.3.3 Questions et enjeux liés à l'évaluation

Conformément à la *Politique sur les résultats* du Conseil du Trésor, l'évaluation porte sur des questions liées à la pertinence et au rendement du Programme, notamment :

Pertinence :

- Dans quelle mesure le Programme en matière d'affaires autochtones cadre-t-il avec les rôles et les responsabilités du gouvernement fédéral et ses priorités?
- Dans quelle mesure le Programme en matière d'affaires autochtones cadre-t-il avec la politique de défense du Canada : *Protection, Sécurité, Engagement*?

Rendement :

- Dans quelle mesure le Programme en matière d'affaires autochtones appuie-t-il les obligations légales, les priorités et les initiatives du MDN et des FAC à l'égard des Autochtones?
- Dans quelle mesure le Programme en matière d'affaires autochtones permet-il de remplir les obligations et de réaliser les priorités et les initiatives liées au personnel pour soutenir les Autochtones?

La méthodologie utilisée pour recueillir des preuves à l'appui des questions d'évaluation se trouve à l'[annexe B](#). Un modèle logique du Programme en matière d'affaires autochtones est présenté à l'[annexe C](#). Le modèle logique a été élaboré en consultation avec les intervenants et reflète une approche globale des affaires autochtones au sein du MDN et des FAC. Une matrice d'évaluation dressant la liste des principales questions et des indicateurs et sources de données connexes est fournie à l'[annexe D](#).

2.0 Constatations et recommandations

La pertinence des affaires autochtones au sein du MDN et des FAC est examinée selon l'harmonisation du Programme avec les priorités, les rôles et les responsabilités du gouvernement fédéral, ainsi qu'avec la politique de défense 2017 : *Protection, Sécurité, Engagement*. Pour mesurer le rendement, l'évaluation porte sur la mesure dans laquelle deux résultats du Programme sont atteints : (1) les employés autochtones du MDN et des FAC bénéficient d'une culture organisationnelle équitable, inclusive et respectueuse; (2) les obligations et les engagements envers les Autochtones sont pris en compte à tous les niveaux du MDN et des FAC.

2.1 Pertinence

Les principales constatations sont fondées sur un examen de la documentation concernant les rôles, les responsabilités et les priorités du gouvernement fédéral et du Ministère dans le contexte des affaires autochtones.

Principale constatation 1 : L'intégration du Programme en matière d'affaires autochtones au RP est une première étape fondamentale pour veiller à ce que le MDN et les FAC s'harmonisent avec les rôles et les responsabilités du gouvernement fédéral envers les peuples autochtones.

Principale constatation 2 : L'harmonisation actuelle du Programme en matière d'affaires autochtones défini dans le RP avec les priorités du gouvernement et du Ministère est adéquate, mais sa portée est limitée. Les obligations et les initiatives du MDN et des FAC en matière d'affaires autochtones relèvent de plusieurs organisations de N1, et celles-ci n'ont pas de lien hiérarchique avec le Programme en matière d'affaires autochtones.

2.1.1 Harmonisation avec les rôles et les responsabilités du gouvernement fédéral

Pour favoriser les activités d'engagement et mieux servir les priorités distinctes des Premières Nations, des Inuits et des Métis, le gouvernement du Canada a pris des mesures en vue de la réconciliation et du renouvellement de la relation avec les peuples autochtones¹³. Pour favoriser la réconciliation et renouveler la relation avec les peuples autochtones, le gouvernement du Canada a officiellement adopté la *Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones* en 2016; il a publié les Principes régissant la relation du gouvernement

¹³ Les droits ancestraux et issus de traités ont été reconnus et confirmés par l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982*; toutefois, le travail de définition de ces droits était auparavant limité.

du Canada avec les peuples autochtones¹⁴ en 2017; et il a créé un groupe de travail de ministres pour examiner les lois et les politiques relatives aux Autochtones afin d'assurer leur conformité aux principes de réconciliation¹⁵. Plus récemment, en février 2018, le premier ministre a déclaré que le gouvernement du Canada élaborerait un Cadre de reconnaissance et de mise en œuvre des droits¹⁶ en partenariat étroit avec les Premières Nations, les Inuits et les Métis. Les principes directeurs pour l'élaboration du Cadre ont ensuite été publiés en septembre 2018¹⁷.

Les rôles et les responsabilités du MDN et des FAC envers les Autochtones sont énoncés dans les lois, les traités et les ententes et politiques sur l'autonomie gouvernementale qui doivent être respectés dans la planification et l'exécution d'activités¹⁸. En vue de soutenir l'engagement du gouvernement du Canada à renouveler la relation de nation à nation avec les peuples autochtones, la mise en place du Programme en matière d'affaires autochtones et de la Division des affaires autochtones au sein du SMA(IE) vise à assurer la sensibilisation aux obligations envers les Autochtones et le respect de celles-ci¹⁹. Les domaines d'intérêt correspondants du SAA comprennent :

- coordonner les questions entourant la relation avec les peuples autochtones du Canada, y compris l'adoption de la *Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones*;
- améliorer la capacité du Ministère de réviser les traités modernes au fur et à mesure qu'ils sont négociés par Affaires autochtones et du Nord Canada afin d'assurer le respect des intérêts du MDN et des FAC;
- accroître la sensibilisation à l'obligation légale de consulter les peuples autochtones afin d'assurer le respect des obligations prévues par les traités portant sur les opérations militaires, les marchés et la planification de l'utilisation du territoire;
- examiner les lois, les politiques et les pratiques opérationnelles afin de veiller à ce que la Couronne respecte entièrement ses obligations conformément à ses obligations constitutionnelles et internationales en matière de droits de la personne, y compris les droits ancestraux et issus de traités en partenariat et en collaboration avec les Premières Nations, la Nation métisse et les Inuits²⁰.

¹⁴ Principes régissant la relation du gouvernement du Canada avec les peuples autochtones, <https://www.justice.gc.ca/fra/sjc-csj/principes.pdf>.

¹⁵ Annonce du premier ministre, 22 février 2017, <https://pm.gc.ca/fr/nouvelles/communiqués/2017/02/22/premier-ministre-annonce-groupe-de-travail-de-ministres-charge>.

¹⁶ Le gouvernement du Canada créera un Cadre de reconnaissance et de mise en œuvre des droits, 14 février 2018, <https://pm.gc.ca/fr/nouvelles/communiqués/2018/02/14/gouvernement-du-canada-creera-cadre-de-reconnaissance-et-de-mise>.

¹⁷ Voir <https://www.rcaanc-cirnac.gc.ca/fra/1536350959665/1539959903708>.

¹⁸ <https://www.canada.ca/content/dam/dnd-mdn/documents/reports/2018/plan-de-la-defense-2018-2023.pdf>.

¹⁹ Plan ministériel 2018-2019 du MDN.

²⁰ Plan de ressources intégré 2017-2018 du SMA(IE).

2.1.2 Harmonisation avec les priorités du gouvernement

Comme l'a dit le premier ministre dans sa lettre de mandat de 2015 à l'intention du ministre de la Défense nationale : « Aucune relation n'est plus importante pour moi et pour le Canada que la relation avec les peuples autochtones. Il est temps de renouveler la relation de nation à nation avec les peuples autochtones pour qu'elle soit fondée sur la reconnaissance des droits, le respect, la collaboration et le partenariat. »

En outre, le discours du Trône de 2015 a fait de la diversité l'une des cinq grandes priorités du gouvernement, en soulignant les effets socio-économiques favorables de la diversité et des initiatives précises en faveur des Autochtones, des anciens combattants, des langues officielles, de l'immigration et des femmes²¹. La lettre de mandat de 2015 a également souligné l'engagement du gouvernement, en faveur de la diversité, « à faire des nominations transparentes et fondées sur le mérite, à favoriser l'égalité entre les sexes et à veiller à ce que les Canadiens et les Canadiennes autochtones et les minorités soient mieux représentés dans les postes de direction²² ».

L'emploi d'Autochtones au MDN et dans les FAC est conforme à la *Loi sur l'équité en matière d'emploi*, qui favorise l'équité en milieu de travail et l'emploi proactif d'Autochtones et de membres des trois autres groupes désignés de l'équité en matière d'emploi²³. L'emploi d'Autochtones au MDN est également conforme à la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*, qui exige que les ministères adaptent leurs stratégies d'embauche pour faciliter et améliorer le recrutement parmi les groupes visés par l'équité en matière d'emploi²⁴.

Le recrutement et l'emploi d'Autochtones au sein de l'Équipe de la Défense constituent une priorité pour le MDN et les FAC. La politique de défense du Canada : *Protection, Sécurité, Engagement* définit des objectifs pour promouvoir une culture institutionnelle favorisant la diversité et l'inclusion. Parmi les nombreux objectifs politiques liés aux Autochtones, une initiative clé concerne le recrutement et le maintien en poste de membres de groupes sous-représentés au sein des FAC.

2.2 Rendement – Atteinte des résultats escomptés (efficacité)

L'efficacité a été mesurée en évaluant la mesure dans laquelle deux résultats immédiats sont atteints par le Programme en matière d'affaires autochtones : les employés autochtones du MDN et des FAC bénéficient d'une culture organisationnelle équitable, inclusive et respectueuse; et les obligations et les engagements envers les Autochtones sont pris en compte à tous les niveaux du MDN et des FAC.

²¹ Réaliser le vrai changement : Discours du Trône ouvrant la première session de la quarante-deuxième législature du Canada, 2015.

²² Lettre de mandat du ministre de la Défense nationale, novembre 2015.

²³ *Loi sur l'équité en matière d'emploi* : <https://laws-lois.justice.gc.ca/fra/lois/e-5.401/TexteCompleet.html>.

²⁴ *Loi sur l'emploi dans la fonction publique* : <https://laws-lois.justice.gc.ca/fra/lois/p-33.01/TexteCompleet.html>.

Pour évaluer l'atteinte de ces deux résultats, l'évaluation a porté sur les principaux aspects de cinq grandes questions, notamment :

- la gouvernance des affaires autochtones au sein du MDN et des FAC;
- la capacité et la connaissance de l'Équipe de la Défense à l'égard des obligations relatives aux Autochtones;
- les aspects de l'équité en matière d'emploi, ainsi que le recrutement et le maintien en poste des Autochtones en mettant l'accent sur les programmes à l'intention des Autochtones;
- le soutien culturel et spirituel offert au personnel autochtone du MDN et des FAC, y compris le soutien des dirigeants du MDN et des FAC et des militaires autochtones par l'intermédiaire du GCAD;
- la mesure dans laquelle l'instruction liée aux Autochtones est offerte pour favoriser une plus grande sensibilisation culturelle et un renforcement des compétences au sein du MDN et des FAC.

Il convient de mentionner que certains répondants au sondage ont fait part de leurs perceptions par rapport à certains aspects des affaires autochtones du MDN et des FAC qui allaient au-delà de leurs rôles et responsabilités directs afin que leurs points de vue et leurs expériences soient pris en compte. Alors que le MDN et les FAC vont de l'avant avec l'établissement d'une politique intégrée pour les Autochtones, les perceptions des intervenants et des répondants autochtones peuvent permettre de cerner des risques systémiques dont il faut tenir compte au moment d'élaborer des initiatives et des plans du Programme en matière d'affaires autochtones.

2.2.1 Gouvernance

Principale constatation 3 : Le MDN et les FAC ont mis en œuvre un large éventail d'initiatives et d'activités importantes liées aux affaires autochtones.

Principale constatation 4 : En ce qui concerne les affaires autochtones, une gouvernance, des rôles et des responsabilités clairement définis et l'approche de l'Équipe de la Défense n'ont pas été établis pour le MDN et les FAC.

Comme la gestion des affaires autochtones est décentralisée dans de nombreuses organisations de N1, le MDN et les FAC n'ont pas d'approche coordonnée et ils pourraient améliorer leur connaissance globale des questions liées aux Autochtones afin de mieux soutenir leurs initiatives et activités liées aux Autochtones. Pour ce qui est d'améliorer la coordination et d'assurer une gouvernance appropriée, l'élaboration actuelle d'une stratégie intégrée pour les Autochtones de la Défense nationale pourrait permettre d'établir une approche renouvelée de l'Équipe de la Défense en matière d'affaires autochtones.

Les fonctionnaires du Ministère participent à des consultations interministérielles sur les questions liées aux Autochtones grâce à divers comités²⁵; cependant, il n'existe actuellement aucun organisme de surveillance de haut niveau et aucune structure organisationnelle ou gouvernance pour améliorer le traitement des nombreux aspects des questions liées aux Autochtones et gérer les décisions concernant les principales préoccupations. À l'heure actuelle, certains comités associés se penchant entre autres sur les questions liées aux Autochtones mettent l'accent sur l'équité en matière d'emploi, les ressources humaines, la diversité et l'inclusion, et d'autres initiatives connexes²⁶. Parmi les autres possibilités de collaboration, il y a la réunion nationale annuelle de la direction du GCAD, ainsi qu'un réseau d'échange d'information appelé « TechNet » pour les questions liées aux Autochtones.

Au sein du groupe du SMA(IE), le Directeur général – Affaires autochtones (DGAA) doit fournir au MDN et aux FAC du soutien et des conseils par rapport aux questions liées aux Autochtones et améliorer la connaissance de la situation relative aux questions liées aux Autochtones en fournissant des conseils stratégiques, en se tenant informé des nouvelles politiques et lignes directrices fédérales, en organisant et en élaborant des outils d'instruction pour accroître la sensibilisation à la culture et renforcer les capacités du Ministère, ainsi qu'en fournissant une tribune concernant la recherche et les meilleures pratiques de mise en œuvre des droits autochtones²⁷. Certaines personnes reçues en entrevue et répondants au sondage estiment que la responsabilité du DGAA à l'égard du Programme en matière d'affaires autochtones pourrait présenter certaines difficultés pour la coordination de tous les groupes de N1, car les responsabilités fonctionnelles du SMA(IE) ne visent qu'une partie de la relation de l'Équipe de la Défense avec les peuples autochtones. Bien que de nombreux plans et directives du MDN et des FAC soient en place pour soutenir le personnel autochtone du MDN et des FAC, plusieurs documents doivent être mis à jour, sont en cours d'élaboration ou pourraient être mieux diffusés, ce qui limite les connaissances des intervenants.

Soutien de l'Équipe de la Défense par le GCAD

Le rôle de soutien du GCAD envers le personnel autochtone du MDN et des FAC, y compris la direction, est examiné selon les thèmes suivants :

- Soutien de la direction par le GCAD et communication
- Rôles et responsabilités du GCAD
- Liaison du GCAD avec les Autochtones

²⁵ Les comités comprennent : le Comité directeur fédéral sur les droits protégés par l'article 35 de la direction générale et du SMA; le Comité de surveillance des sous-ministres pour la mise en œuvre des traités modernes; le Groupe des fonctionnaires fédéraux responsables des droits protégés par l'article 35; les comités régionaux de coordination des consultations; et le Groupe de travail des directeurs généraux sur la réconciliation.

²⁶ Comité du Ministère sur l'équité en matière d'emploi et la diversité; Comité des ressources humaines de l'Équipe de la Défense; Groupe de travail civil sur l'équité en matière d'emploi, la diversité et l'inclusion; et Sous-comité des ressources humaines de l'Équipe de la Défense : représentant des RH, Comité pour un milieu de travail inclusif et respectueux.

²⁷ Page d'accueil du SMA(IE) du MDN sur les questions liées aux Autochtones.

Principale constatation 5 : Les coprésidents du GCAD et les champions du personnel autochtone ont établi qu'il est nécessaire de mieux définir les rôles et les responsabilités, de mieux faire connaître le rôle du GCAD et de favoriser son soutien par les dirigeants locaux afin d'assurer le soutien du personnel autochtone du MDN et de la chaîne de commandement des FAC.

Les groupes consultatifs de la Défense (GCD) ont été créés en 1994 pour permettre au personnel du MDN et des FAC de soulever des questions d'équité en matière d'emploi et pour agir en tant qu'organisme consultatif conjoint relativement aux politiques et aux programmes d'équité en matière d'emploi. Les GCD ont été récemment approuvés par le sous-ministre (SM) et le chef d'état-major de la Défense (CEMD) en 2016, de façon à promouvoir leur rôle visant à faire connaître les obstacles et les problèmes systémiques susceptibles d'avoir une incidence sur les groupes désignés d'équité en matière d'emploi et à conseiller les dirigeants du MDN et des FAC sur l'élaboration et la mise en œuvre de programmes et de politiques susceptibles d'avoir une incidence sur leur groupe respectif visé par l'équité en matière d'emploi. Le GCAD est la tribune qui traite des questions d'équité en matière d'emploi concernant le personnel autochtone du MDN et des FAC, partout au Canada, à l'échelle des bases ou des escadres, des régions et du pays²⁸. Le GCAD doit travailler en étroite collaboration avec ses champions de la Défense pour l'équité en matière d'emploi, et encourager la discussion, la suppression d'obstacles systémiques et la résolution de problèmes liés à l'équité en matière d'emploi au niveau hiérarchique le plus bas possible de la chaîne de commandement²⁹. L'évaluation a porté sur la capacité du GCAD à soutenir les obligations du MDN et des FAC à l'égard de l'équité en matière d'emploi et à faire connaître les obstacles et les problèmes systémiques ayant une incidence sur le personnel autochtone.

Les défis du GCAD désignés par les répondants au sondage du SMA(Svcs Ex) et les personnes reçues en entrevue sont les suivants : améliorer la relation de conseil avec la chaîne de commandement et le soutien de celle-ci; améliorer la visibilité et l'efficacité de la fonction du GCAD; répondre aux attentes en tant que tâche secondaire; augmenter les possibilités d'échanger les pratiques exemplaires; et définir plus clairement les rôles, les responsabilités et les attentes.

Les personnes reçues en entrevue estiment que l'efficacité des GCAD à l'échelle des bases ou des escadres varie selon la personne et le lieu, ce qui signifie que le degré de soutien qu'un coprésident du GCAD ou un champion du personnel autochtone peut offrir dépend de l'expérience antérieure, des contacts, des capacités, de l'esprit d'initiative, des possibilités et de la mesure dans laquelle la fonction principale facilite l'exécution d'une tâche secondaire essentielle.

²⁸ Charte du GCAD du MDN et des FAC (2010).

²⁹ Lettre de soutien du SM et du CEMD aux groupes consultatifs de la Défense (GCD), 2016.

Soutien de la direction par le GCAD et communication

Selon la lettre de soutien du SM/CEMD de 2016 aux GCD et le site intranet du GCAD du Commandement du personnel militaire (COMPERSMIL), l'efficacité des GCAD dépend du soutien et des attentes des dirigeants, et de la relation entre les coprésidents des GCAD et leur chaîne de commandement. Cependant, plus d'un tiers (39 pour cent) des coprésidents locaux et régionaux du GCAD interrogés estiment que leur supérieur immédiat ou leur chaîne de commandement ne reconnaît pas ou comprend mal leurs rôles et responsabilités liés au GCAD.

Les répondants au sondage et les personnes reçues en entrevue ont souligné l'importance de la communication avec leur chaîne de commandement afin de la sensibiliser et de l'éclairer sur les questions susceptibles d'avoir une incidence sur le personnel autochtone. Quarante pour cent des répondants au sondage ont déclaré qu'ils ne sont pas tout à fait à l'aise de parler à leur supérieur ou à leur chaîne de commandement des besoins culturels ou spirituels des Autochtones. Trente-six pour cent des répondants ont également le sentiment que leur chaîne de commandement n'est pas pleinement consciente de l'obligation de soutenir les besoins culturels et spirituels du personnel autochtone du MDN et des FAC. Le besoin d'un plus grand soutien de la part des dirigeants et d'une meilleure connaissance générale des politiques relatives aux groupes visés par l'équité en matière d'emploi est également un point commun soulevé par l'Étude sur les systèmes d'emploi des Forces canadiennes de 2013³⁰.

Les répondants au sondage et les personnes reçues en entrevue ont souligné l'importance d'une communication régulière entre les coprésidents du GCAD et les champions du personnel autochtone afin d'échanger les pratiques exemplaires et les leçons retenues pour améliorer l'efficacité du GCAD. La réunion nationale de la direction du GCAD de 2017 a souligné la nécessité d'une meilleure communication entre les niveaux national, régional et local³¹. En outre, la réunion nationale de la direction du GCAD de 2018 a noté des difficultés continues en matière de communication, les GCAD locaux continuant à se sentir « coupés du niveau national ». Quarante pour cent des répondants estiment également qu'ils n'ont pas suffisamment l'occasion ou les moyens de faire part des questions ou des préoccupations des Autochtones aux autres coprésidents du GCAD ou champions du personnel autochtone.

Rôles et responsabilités du GCAD

De nombreux répondants ont indiqué que la nature secondaire et bénévole du poste de coprésident du GCAD constitue un défi. Près de la moitié (45 pour cent) des coprésidents du GCAD ayant répondu au sondage ont déclaré qu'ils n'ont pas suffisamment de temps pour assumer toutes les responsabilités attendues d'eux par leur chaîne de commandement ou pour répondre aux attentes décrites dans le mandat. En outre, certains répondants jugent que leur capacité à assumer leurs responsabilités est entravée par des ressources limitées et ils utilisent

³⁰ L'Étude sur les systèmes d'emploi des Forces canadiennes de 2013 porte sur les perceptions, la sensibilisation et les obstacles liés au personnel autochtone du MDN et des FAC et aux autres groupes visés par l'équité en matière d'emploi.

³¹ Procès-verbal de la réunion nationale de la direction du GCAD de 2017.

souvent leurs fonds personnels pour soutenir les activités du GCAD³². Les coprésidents du GCAD et les champions du personnel autochtone ont établi qu'il est essentiel de mieux définir les rôles et les responsabilités, de mieux faire connaître le rôle du GCAD et de favoriser son soutien par les dirigeants locaux afin d'assurer le soutien du personnel autochtone et de la chaîne de commandement du MDN et des FAC.

Un examen de la documentation concernant les rôles et responsabilités du GCAD a révélé que, bien que l'information contenue dans les documents soit généralement cohérente, la charte du GCAD et d'autres documents doivent être mis à jour pour assurer l'uniformité et la pertinence.

Liaison du GCAD avec les Autochtones

Les personnes reçues en entrevue ont déclaré que la plupart des bases et des escadres des FAC n'ont plus de postes d'agents de liaison avec les Autochtones pour soutenir la coordination des rapports avec les communautés autochtones locales. La perception selon laquelle les coprésidents du GCAD assument *de facto* un rôle d'agent de liaison ne correspond pas à l'offre de conseils sur les obstacles systémiques et les questions d'équité en matière d'emploi. Ce mandat élargi est mentionné à la fois dans la charte provisoire du GCAD de 2010 et sur l'intranet du GCAD du COMPERSMIL.

Les personnes reçues en entrevue et les répondants au sondage estiment que favoriser l'engagement et les possibilités de réseautage avec les communautés autochtones locales représente un défi. Plus de la moitié (56 pour cent) des répondants au sondage estiment qu'il n'y a pas un degré de communication approprié avec les communautés autochtones. Les intervenants affirment que les rapports du GCAD avec les communautés autochtones locales ont principalement pour but de promouvoir et de soutenir les besoins spirituels et culturels du personnel autochtone du MDN et des FAC. Les personnes reçues en entrevue ont affirmé que, dans de nombreux cas, les efforts de renforcement des relations ont été efficaces et qu'il existe une dynamique qui favorise l'amélioration des relations avec les communautés autochtones.

Un intervenant a révélé qu'il a pris connaissance des ressources et des communautés autochtones et s'est engagé auprès d'elles par l'entremise du GCAD local. Une initiative réussie qui a contribué à l'établissement de relations a été la mise sur pied d'une tente de sudation dans une escadre des FAC, ce qui a permis de sensibiliser tous les militaires aux Autochtones et de renforcer les relations avec la communauté autochtone locale.

³² La lettre de soutien du SM/CEMD aux GCD de 2016 a noté que la direction doit fournir « un soutien et un engagement concrets envers les activités des GCD ». Le site intranet du GCAD du Commandement du personnel militaire établit que la chaîne de commandement est responsable du soutien financier continu.

Recommandation du SMA(Svcs Ex)

1. Mettre en œuvre une approche de l'Équipe de la Défense aux fins de la gouvernance et des structures du Programme en matière d'affaires autochtones, ainsi que des activités et des initiatives connexes, y compris des rôles et des responsabilités claires pour les intervenants dans l'ensemble du MDN et des FAC.

*Cette recommandation est semblable à la recommandation 2 de l'Évaluation de la diversité et de l'inclusion. Par conséquent, certaines des mesures prises pour donner suite à cette recommandation devront être établies en collaboration avec le CPM et le SMA(RH-Civ).

BPR : SMA(IE)

BC : CPM, SMA(RH-Civ)

2.2.2 Considérations juridiques

Afin d'évaluer la mesure dans laquelle le Programme en matière d'affaires autochtones permet de remplir les obligations légales³³ et de réaliser les priorités et les initiatives du MDN et des FAC envers les Autochtones, l'équipe a examiné la façon dont les obligations prévues par les lois, les règlements et les politiques sont gérées, ainsi que le degré de connaissance juridique des intervenants, du MDN et des FAC. L'évaluation est divisée selon les thèmes suivants :

- Prestation de conseils juridiques
- Capacité
- Degré de connaissance
- Connaissance de la situation
- Approvisionnement auprès des entreprises autochtones

Principale constatation 6 : Le renforcement du cadre de gouvernance permettrait au MDN et aux FAC d'améliorer les rapports et la conformité à la SAEA.

Principale constatation 7 : En raison du nombre de négociations et d'accords entre le MDN, les FAC, le gouvernement du Canada et les groupes autochtones, il est possible de mieux communiquer avec les intervenants autochtones du MDN et des FAC et de les informer de la situation stratégique de haut niveau sans nuire à la confidentialité des négociations, en particulier dans le cas des commandants des bases et des escadres.

³³ Les obligations légales concernent les revendications territoriales et les obligations découlant des traités, qui sont fondées sur la responsabilité constitutionnelle de la Couronne envers les peuples autochtones; l'obligation de consulter, qui est confirmée par la jurisprudence; et l'approvisionnement, qui fait l'objet d'une politique fédérale visant à encourager les entreprises autochtones. L'obligation de prendre des mesures d'adaptation repose sur la politique de réconciliation. <https://www.justice.gc.ca/fra/sjc-csj/dja-ijr/dlcpa-dclip/litiges-litigation.html>.

Prestation de conseils juridiques

Le conseiller juridique du MDN et des FAC offre des services juridiques dans tous les domaines du droit, sauf ceux qui ont trait au droit militaire, à la discipline militaire et au système de justice militaire. La prestation de conseils juridiques pour les questions liées aux Autochtones est assurée principalement par les Services de consultation – Droit des Autochtones (SCDA) du CJ MDN/FC. Le conseil des SCDA donne son avis dans les domaines des droits des Autochtones, notamment : Droits et titres ancestraux; traités et droits issus de traités; obligation légale de la Couronne de consulter les groupes autochtones; revendications territoriales globales; négociations sur l'autonomie gouvernementale; revendications particulières; et questions internationales³⁴. D'autres sections du CJ MDN/FC fournissent des conseils aux clients sur d'autres questions concernant les peuples autochtones, les lois ou les politiques, comme la Direction des réclamations et du contentieux des affaires civiles, les Services consultatifs en droit commercial et les Services consultatifs en droit public.

Capacité

L'engagement du CJ MDN/FC auprès des clients du MDN et des FAC est actuellement considéré comme efficace; toutefois, sa capacité de continuer à fournir un soutien suffisant est limitée. Au cours des entrevues avec les intervenants, il a été observé que les SCDA prodiguent environ 55 pour cent de ses conseils juridiques aux divisions du SMA(IE), et qu'elle offre les 45 pour cent restants des services de consultation juridique liés aux Autochtones directement aux autres organisations de N1 du MDN et des FAC. Les intervenants ont récemment fait observer que la répartition des services fournis est maintenant de 80 pour cent pour le SMA(IE) et de 20 pour cent pour les conseils juridiques en matière de droits des Autochtones aux autres secteurs du MDN et des FAC.

Le rôle du SMA(IE) consiste notamment à soutenir l'engagement du gouvernement du Canada à « renouveler la relation de nation à nation avec les peuples autochtones³⁵ ». Cependant, le Plan de ressources intégré 2017-2018 a établi que la capacité du MDN et des FAC à remplir des obligations légales, comme l'obligation de consulter et celle de prendre des mesures d'adaptation, présente un risque élevé en raison des connaissances et de l'expertise limitées au sein du MDN et des FAC. Le Plan de ressources intégré 2018-2019 du SMA(IE) a continué à souligner les risques liés à l'obligation de consulter et son incidence potentielle sur les activités et la mise en œuvre des projets, ainsi que les conséquences juridiques et sur la réputation³⁶; les personnes reçues en entrevue ont confirmé ces défis continus.

³⁴ Déclaration des Nations unies sur les droits des peuples autochtones, Déclaration provisoire de l'Organisation des États américains sur les droits des peuples autochtones et Groupe de travail des Nations unies sur les peuples autochtones.

³⁵ Plan de ressources intégré 2017-2018 du SMA(IE).

³⁶ Plan de ressources intégré 2018-2019 du SMA(IE). Annexe I : Analyse de l'environnement.

À la fin de 2018, le SMA(IE) a été réorganisé afin d'accroître la capacité et l'expertise relatives aux questions liées aux Autochtones³⁷, dans le but d'améliorer les aspects à risque désignés et de mieux faire connaître les affaires autochtones au sein du MDN et des FAC. Pour améliorer davantage les capacités, réduire les risques de litiges et progresser sur la voie de la réconciliation, les personnes reçues en entrevue ont suggéré que le SMA(IE) envisage d'évaluer les différents types de rapports qui auront lieu avec les groupes autochtones dans les années à venir, en tenant compte des activités et des initiatives récentes, de déterminer l'expérience et les compétences nécessaires (p. ex., négociation, résolution de conflits) et faire du recrutement en ce sens.

Degré de connaissance

Pour soutenir les dirigeants du MDN et des FAC, le CJ MDN/FC offre des séances d'information à la haute direction sur les litiges concernant des groupes autochtones, ainsi que sur les principales initiatives du gouvernement fédéral. Sur demande, les SCDA offrent également de la formation sur les droits des Autochtones aux clients du MDN et des FAC³⁸. Le Plan de ressources intégré 2017-2018 du SMA(IE) a établi que le degré de connaissance au sein du MDN et des FAC à l'égard des obligations légales envers les Autochtones présente un risque. Une question sur le degré de connaissance a également été posée dans deux sondages d'évaluation du SMA(Svcs Ex)³⁹, et les répondants qui participent aux aspects juridiques des affaires autochtones jugent que le degré de connaissance générale à l'égard des questions liées aux Autochtones dans l'ensemble du MDN et des FAC pourrait être amélioré. Outre cette évaluation, près des trois quarts (72 pour cent) des répondants au sondage de 2018 estiment que les dirigeants du MDN et des FAC ne sont pas suffisamment conscients des obligations prévues par les lois et les traités envers les Autochtones et des ententes sur l'autonomie gouvernementale.

Connaissance de la situation

Le besoin d'améliorer la connaissance de la situation à l'égard des questions juridiques relatives aux Autochtones a été un point récurrent soulevé par les personnes reçues en entrevue et les répondants au sondage. Le sondage du SMA(Svcs Ex) de 2017 dans le cadre de l'Évaluation de la gestion de l'infrastructure⁴⁰ a révélé le besoin d'établir des lignes directrices en matière de consultation afin d'assurer le respect des obligations légales envers les peuples autochtones. Les répondants ont également indiqué qu'il y a une connaissance limitée de la situation en ce qui concerne les consultations en cours entre le MDN et les groupes autochtones, et que les commandants des bases et des escadres ont besoin d'obtenir des renseignements précis et en temps opportun pour améliorer les capacités de prise de décision stratégique. Les personnes

³⁷ Par exemple, une équipe responsable des traités et des litiges a été établie pour soutenir la mise en œuvre par le MDN et les FAC de la Déclaration des Nations unies sur les droits des peuples autochtones.

³⁸ La formation des SCDA est dispensée sous l'autorité du ministère de la Justice.

³⁹ Des sondages ont été effectués pour appuyer l'Évaluation de la gestion de l'infrastructure – Biens immobiliers du SMA(Svcs Ex) et l'Évaluation du Programme en matière d'affaires autochtones du SMA(Svcs Ex).

⁴⁰ Les répondants au sondage de l'Évaluation de la gestion de l'infrastructure – Biens immobiliers du SMA(Svcs Ex) comprenaient des commandants régionaux et de détachement des Opérations immobilières du SMA(IE).

reçues en entrevue ont déclaré que le SAA établissait des relations de travail avec le large éventail d'intervenants du MDN et des FAC concernés par les questions liées aux Autochtones, dans l'espoir que les organisations de N1 fassent appel au SAA pour les aider à se conformer aux obligations ministérielles envers les Autochtones, échangent des renseignements pertinents sur les mesures prises pour améliorer les relations avec les groupes autochtones et échangent des renseignements en vue d'améliorer la connaissance de la situation relative aux questions liées aux Autochtones.

Approvisionnement auprès des entreprises autochtones

La SAEA est une politique gouvernementale régissant l'achat de biens et de services et les projets de construction. En plus de soutenir le développement économique des Autochtones par la formation, le financement et le développement des infrastructures, la SAEA soutient également la croissance des entreprises autochtones⁴¹. Les résultats d'une collaboration de 2018 entre Relations Couronne-Autochtones et Affaires du Nord Canada et le Conseil canadien pour le commerce autochtone ont montré que les entreprises autochtones ont la capacité nécessaire pour fournir plus de biens et services et atteindre un objectif d'approvisionnement plus élevé de 5 pour cent en 5 ans, grâce à une augmentation annuelle de 1 pour cent⁴², alors que les marchés réservés dans le cadre de la SAEA représentent actuellement 0,6 pour cent des marchés publics fédéraux annuels⁴³. L'étude a révélé que les points à améliorer comprennent un meilleur rapport du rendement et la revue de la définition d'entreprise autochtone.

Les domaines de travail désignés du SAA comprennent la direction interministérielle en matière de questions liées aux Autochtones, y compris de la SAEA⁴⁴. Cependant, les entretiens avec les intervenants ont permis de constater que la capacité du MDN et des FAC à satisfaire aux exigences de la SAEA pourrait être un défi, car seule une petite partie des dépenses est admissible en tant que dépenses à l'appui de la SAEA en raison des critères précis de cette dernière. En outre, seuls 4,7 pour cent des entreprises appartenant à des Autochtones au Canada sont conformes aux critères de la SAEA. Par conséquent, la méthodologie actuelle de la SAEA ne reflète pas les rapports importants du MDN et des FAC avec un large éventail d'entreprises autochtones.

Comme énoncé dans l'Évaluation de la gestion des infrastructures du SMA(Svcs Ex) de 2017, l'utilisation des données disponibles et des systèmes de gestion de l'information pour produire des rapports et prendre des décisions dans le cadre de la SAEA reste un défi. Ce défi est occasionné par le partage des responsabilités en matière de collecte de données relatives aux Autochtones entre les groupes de N1, et le fait que le Système d'information de gestion des

⁴¹ Manuel d'administration de l'approvisionnement du MDN (2018).

⁴² Conseil canadien pour le commerce autochtone. *Industry & Inclusion: An Analysis of Indigenous Potential in Federal Supply Chains*.

⁴³ Relations Couronne-Autochtones et Affaires du Nord Canada : Modernisation de l'approche fédérale en matière de participation des Autochtones à l'approvisionnement, 15 février 2019.

⁴⁴ Page du SMA(IE) du MDN sur les questions liées aux Autochtones.

ressources de la Défense et le Système de gestion des données sur les marchés ne sont pas intégrés⁴⁵.

2.2.3 Équité en matière d'emploi, recrutement et maintien en poste

Principale constatation 9 : La compilation, l'analyse et le compte rendu des résultats relatifs aux initiatives d'équité en matière d'emploi, de recrutement et de maintien en poste liées aux Autochtones sont impossibles, étant donné qu'il n'existe pas de stratégie globale de collecte et de compte rendu de ces données.

Les questions d'équité en matière d'emploi et les initiatives de recrutement et de maintien en poste sont traitées en fonction des cinq thèmes suivants :

- Équité en matière d'emploi
- Recrutement
- Auto-identification
- Programmes de recrutement des FAC à l'intention des Autochtones
- Maintien en poste des Autochtones

Principale constatation 8 : En ce qui concerne le recrutement du personnel autochtone, la coordination entre le GRFC et les RMPF est limitée, ce qui peut entraîner le chevauchement des activités.

L'analyse des initiatives d'équité en matière d'emploi, de recrutement et de maintien en poste liées aux Autochtones dans le cadre de l'évaluation a montré que les données relatives au suivi de ces initiatives sont disponibles et recueillies par plusieurs organismes. Cependant, la compilation des données afin de rendre compte de l'incidence des activités et des initiatives s'est avérée problématique en raison des différents groupes, organismes et bases de données contribuant à la collecte de ces données. Il n'est donc pas surprenant que les personnes reçues en entrevue et les répondants au sondage aient suggéré qu'un effort soit fait à l'échelle du MDN et des FAC pour exploiter ces données et ainsi appuyer le suivi et le compte rendu des questions liées aux Autochtones, favoriser l'amélioration de certains domaines, comme la dotation (y compris l'équité en matière d'emploi, le recrutement et le maintien en poste), les relations de travail, l'apprentissage et le perfectionnement et la gestion du rendement et des talents, ainsi que les initiatives, les politiques et les programmes. Grâce à la détermination précoce des lacunes et des vulnérabilités, il est possible d'assurer une prise de décision rapide fondée sur les données et une amélioration des programmes en fonction du rendement.

⁴⁵ L'Évaluation de la gestion des infrastructures a pris note d'une demande du Secrétariat aux affaires autochtones (SAA) concernant un module du Système d'information de gestion des ressources de la Défense permettant de saisir toutes les données du Système de gestion des données sur les marchés afin d'éliminer les redondances.

Équité en matière d'emploi

Le MDN et les FAC se sont engagés à recruter et à maintenir en poste des candidats compétents qui reflètent la diversité de la population du Canada; à s'assurer que la représentation autochtone répond aux objectifs de la *Loi sur l'équité en matière d'emploi*⁴⁶; et à maintenir en poste le personnel en favorisant un milieu de travail positif et en faisant reconnaître l'organisation comme un employeur de choix pour tous les secteurs du marché du travail au Canada⁴⁷.

Au sein du MDN, les objectifs actuels d'équité en matière d'emploi à l'égard des Autochtones sont fixés à 2,6 pour cent. De l'AF 2015-2016 à l'AF 2017-2018, le MDN a dépassé ses objectifs d'équité en matière d'emploi relatifs à la représentation des Autochtones de 0,4 pour cent à 0,5 pour cent par an. Les objectifs d'équité en matière d'emploi pour les employés civils autochtones sont actuellement atteints dans toutes les catégories professionnelles, à l'exception de la gestion et des opérations⁴⁸. De même, la représentation autochtone au sein des FAC a suivi une tendance à la hausse avec une augmentation annuelle de 0,1 pour cent entre l'AF 2015-2016 et l'AF 2017-2018. Au cours de l'AF 2017-2018, la représentation autochtone au sein des FAC s'élevait à 2,8 pour cent. L'objectif de l'équité en matière d'emploi fixé pour 2026 à l'égard de la représentation autochtone au sein des FAC est de 3,5 pour cent, ce qui pourrait être atteint si les tendances maintiennent leur rythme actuel⁴⁹.

Auto-identification

Les données montrant les niveaux de représentation des Autochtones au sein du MDN et des FAC dépendent de l'« auto-identification » du personnel. Les membres des FAC ont exprimé des sentiments contradictoires quant à l'auto-identification en tant que membre d'un groupe désigné. La plupart des participants aux groupes de discussion de l'Étude sur les systèmes d'emploi des Forces canadiennes de 2013 ne voyaient aucun avantage à s'auto-identifier et hésitaient à le faire par crainte d'une éventuelle discrimination et en raison d'une incertitude quant à l'utilisation de cette information. Dans le cadre de la même étude, la haute direction des FAC a estimé que les membres d'un groupe désigné étaient réticents à s'auto-identifier par crainte d'une éventuelle discrimination et par incertitude, mais aussi parce qu'ils croyaient que tout le monde devrait être égal et ne pas recevoir un traitement différent.

⁴⁶ Plan d'équité en matière d'emploi pour les civils 2014-2017, et Rapport sur l'équité en matière d'emploi des FAC 2017-2018.

⁴⁷ Rapport sur l'équité en matière d'emploi des FAC 2017-2018 et Plan d'équité en matière d'emploi pour les civils 2014-2017 du MDN (31 mars 2016). Le Plan d'équité en matière d'emploi pour les civils sera remplacé par un nouveau plan triennal d'équité en matière d'emploi (en attente de publication).

⁴⁸ L'objectif pour chaque année est obtenu en utilisant une comparaison à la disponibilité sur le marché du travail. La définition de la disponibilité de la main-d'œuvre est le nombre d'employés attendu si la représentation correspond à la disponibilité externe (représentation attendue).

⁴⁹ Le plan d'équité en matière d'emploi des FAC 2015-2020 fixe l'objectif de représentation autochtone à 3,4 pour cent. Les rapports sur l'équité en matière d'emploi des FAC à partir de l'AF 2016-2017 fixent l'objectif des FAC relatif à la représentation autochtone à 3,5 pour cent d'ici 2026.

Il y a un besoin continu de promouvoir l'auto-identification relative à l'équité en matière d'emploi afin d'obtenir un portrait plus précis de l'effectif du MDN et d'aider à établir les politiques, les programmes et les procédures. Les personnes reçues en entrevue ont reconnu qu'il peut y avoir la perception d'une stigmatisation liée à l'auto-identification. Cependant, grâce à un effort particulier de la part des FAC, le taux d'auto-identification au sein de la Force régulière des FAC a augmenté de 10,4 pour cent, et celui de la Première réserve des FAC, de 12,9 pour cent entre 2010 et 2017. Une personne reçue en entrevue a suggéré que pour accroître l'auto-identification, le MDN pourrait utiliser un ensemble élargi de catégories d'auto-identification semblables à celles du recensement du Canada, ce qui pourrait contribuer à l'intégration des facteurs de l'analyse comparative entre les sexes plus (ACS+) au recrutement et au maintien en poste.

Recrutement

L'évaluation a examiné plusieurs initiatives et programmes afin de déterminer la mesure dans laquelle le MDN et les FAC atteignent les objectifs de recrutement prévus. Comme il est énoncé dans la politique de défense, le MDN et les FAC réaliseront davantage d'activités de recrutement ciblées, notamment afin de tirer profit de la diversité de la population du Canada ainsi que des compétences et des talents particuliers qu'elle détient⁵⁰. L'établissement et la promotion de la diversité au sein des FAC constituent une priorité organisationnelle pour veiller à ce que les FAC reflètent la diversité de la société du Canada⁵¹. Le MDN s'est également engagé à créer un milieu de travail équitable, respectueux, inclusif et favorable à la diversité, ainsi qu'à se doter d'un effectif qui reflète la population du Canada⁵². Les données tirées des entrevues et du sondage ont permis de cerner plusieurs problèmes concernant le recrutement des Autochtones au sein des FAC et du MDN, notamment la difficulté de recruter dans les communautés autochtones éloignées du Canada et le fait que le recrutement en personne connaît un taux plus élevé comparativement au recrutement en ligne dans le cas de ce groupe démographique. Les groupes de discussion ont fait ressortir le fait que les Autochtones sont favorables à l'idée de rejoindre les FAC pour des raisons telles que le patriotisme, la sécurité d'emploi et la promotion de stéréotypes positifs. Les raisons de ne pas s'enrôler sont notamment l'obligation de faire déménager la famille et

Une considération relative au recrutement est le soutien renouvelé du gouvernement du Canada à l'ACS+ en 2016, dans le but de renforcer sa mise en œuvre au sein de tous les ministères fédéraux grâce à un nouveau plan d'action. La politique de défense du Canada : *Protection, Sécurité, Engagement* présente six initiatives prioritaires, dont l'utilisation de l'ACS+ et l'amélioration du recrutement et du maintien en poste de membres de groupes sous-représentés, comme les Autochtones.

⁵⁰ Initiative 13 de la politique de défense du Canada : *Protection, Sécurité, Engagement*.

⁵¹ Plan d'équité en matière d'emploi des FAC 2015-2020.

⁵² Plan d'équité en matière d'emploi pour les civils 2014-2017 du ministère de la Défense nationale (\). Le Plan d'équité en matière d'emploi pour les civils sera remplacé par un nouveau plan triennal d'équité en matière d'emploi (en attente de publication).

l'accent mis sur la discipline et la structure⁵³. L'opinion de la famille est d'une importance capitale pour les Autochtones lorsqu'ils décident de s'enrôler dans les FAC; en effet, de nombreux répondants mentionnent qu'il serait essentiel d'obtenir le soutien de la famille et de la communauté avant de s'enrôler⁵⁴.

Le fait que des militaires autochtones aident au recrutement des Autochtones, en particulier au sein des communautés autochtones, est considéré comme un outil de recrutement efficace. Le GRFC a des rapports directs avec les communautés et les personnes autochtones grâce à des activités de sensibilisation menées par des centres de recrutement locaux, souvent par l'intermédiaire de recruteurs spécialisés qui connaissent bien les communautés et la démographie⁵⁵. Dans le cas du recrutement de la Première réserve, les RMPF ont aussi des rapports directs avec des communautés autochtones⁵⁶. Les intervenants ont souligné l'avantage d'un renforcement continu et cohérent des relations afin de mettre à profit et de renforcer les liens, et le fait qu'une compréhension du contexte historique et culturel particulier aide à établir des relations durables.

Les activités de recrutement des Autochtones menées simultanément par les représentants du GRFC et du RMPF ont causé quelques difficultés. Les personnes reçues en entrevue ont mentionné que la coordination entre le GRFC et les autres groupes de recrutement est limitée, voire inexistante, ce qui a souvent fait en sorte que les mêmes communautés autochtones ont été ciblées séparément dans le cadre des efforts de recrutement, provoquant ainsi une certaine confusion au sein des communautés et minant l'image des FAC. Par conséquent, il a été déterminé que le manque de coordination des rapports des FAC avec les communautés autochtones constitue un obstacle à l'établissement de relations efficaces avec ces dernières. L'équipe d'évaluation a été informée qu'à titre de première étape pour résoudre ce problème de coordination, le personnel du GRFC a récemment communiqué avec les principaux intervenants des FAC, y compris le personnel des RMPF de la Première réserve, pour tenter d'améliorer la coordination et l'efficacité des activités de recrutement à l'égard des Autochtones. D'autre part, l'équipe d'évaluation a également été informée que l'Armée canadienne a élaboré de manière indépendante des stratégies de rapports avec les Autochtones à l'échelle des divisions afin d'en optimiser l'efficacité⁵⁷.

⁵³ Capitaine F. Fonséca (2012). *Attracting and Recruiting Aboriginal Peoples*, DGRAPM.

⁵⁴ *Idem*.

⁵⁵ Le terme « recruteur spécialisé » est utilisé au sein du QG GRFC pour désigner les recruteurs ayant la plus grande expérience avec les communautés autochtones. Le maintien des relations établies peut être difficile en raison de la rotation du personnel de recrutement des FAC.

⁵⁶ Les responsables de la mise sur pied de la force de la Première réserve comprennent le commandant de l'Armée canadienne, le commandant de la Marine royale canadienne, le commandant de l'Aviation royale canadienne et le commandant du Commandement des Forces spéciales.

⁵⁷ 5^e Division du Canada, Armée canadienne, Stratégie de rapports avec les Autochtones, 1^{er} avril 2017.

Programmes de recrutement des FAC à l'intention des Autochtones

Les programmes de recrutement à l'intention des Autochtones sont conçus pour présenter un milieu accueillant et montrer que les FAC offrent une occasion équitable de poursuivre une carrière enrichissante. Les FAC ont lancé divers programmes à l'intention des Autochtones pour remédier à la sous-représentation de ceux-ci au sein des FAC⁵⁸. Depuis 2008, le nombre et la diversité des programmes de recrutement des FAC à l'intention des Autochtones ont augmenté; il en existe maintenant huit (voir tableau 2). Comme indiqué au tableau 2, les huit programmes à l'intention des Autochtones sont financés par deux organisations de N1, le traitement des demandes est effectué séparément par trois groupes et le rôle de responsable de l'instruction est assumé par trois groupes distincts.

⁵⁸ Ces programmes sont communément appelés « programmes à l'intention des Autochtones ».

PROGRAMMES À L'INTENTION DES AUTOCHTONES			
NOM DU PROGRAMME	FINANCEMENT	TRAITEMENT	RESPONSABLE DE L'INSTRUCTION
Bold Eagle	Cmdt de l'AC	Centre de recrutement des Forces canadiennes (CRFC)	Cmdt de l'AC (Centre d'instruction de la 3 ^e Division du Canada [CI 3 Div C], Wainwright)
Grey Wolf	Cmdt de l'AC	Première réserve	Cmdt de l'AC (CI 4 Div C, Meaford)
Carcajou	Cmdt de l'AC	Première réserve	Cmdt de l'AC (CI 2 Div C, Valcartier)
Raven	Commandant, Génération du personnel militaire (CGPM)	CRFC	Commandant de la MRC (École navale [Pacifique])
Black Bear	CGPM	CRFC	Cmdt de l'AC (CI 5 Div C, Gagetown)
Programme d'enrôlement des Autochtones des FC	CGPM	CRFC	CPM / École de leadership et de recrues des Forces canadiennes; MRC / École navale (Atlantique)
Programme d'initiation au leadership à l'intention des Autochtones	CGPM et Académie canadienne de la Défense	CRFC	Collège militaire royal du Canada, Kingston
Eagle's Nest	Cmdt de l'AC	Cmdt de l'AC	Cmdt de l'AC

Tableau 2. Programmes à l'intention des Autochtones Le tableau présente les différents programmes à l'intention des Autochtones, ainsi que les responsables du financement, du traitement des demandes et de l'instruction.

Les intervenants ont révélé une interprétation variable des objectifs des programmes de recrutement des FAC à l'intention des Autochtones. Certains ont cité le « recrutement » comme objectif principal, tandis que d'autres ont fait remarquer que les principaux objectifs des programmes étaient « au service du Canada » et le « civisme », ce qui a amené les intervenants à définir différemment le succès des programmes. Les personnes reçues en entrevue ont déclaré que les participants au cours qui font des témoignages favorables aux programmes peuvent également encourager d'autres personnes à envisager l'enrôlement dans les FAC, car le fait de connaître des militaires ayant eu de bonnes expériences avec les FAC s'est avéré être un moyen efficace de recruter des personnes de ce groupe démographique. Entre 2013 et 2018, 1 086 candidats ont commencé les programmes d'été à l'intention des Autochtones et 942 les ont terminés, avec un taux de réussite de 88,2 pour cent.

L'instruction du CPM 01/07, « Programmes d'instruction militaire des FC pour les Autochtones du Canada » et la directive de recrutement complémentaire 17/08 ont été décrites par les personnes reçues en entrevue comme étant incomplètes et obsolètes. En conséquence, les intervenants élaborent de manière indépendante d'autres documents d'orientation. En l'absence d'une instruction ou d'une directive à jour et pour répondre aux besoins, le personnel du GRFC a indiqué être en train d'élaborer un document d'orientation pour définir les rôles et les responsabilités de chaque intervenant des programmes de recrutement des FAC à l'intention des Autochtones. Cependant, l'équipe d'évaluation a appris que l'état-major de l'Armée canadienne est également en train d'élaborer un plan d'opération pour structurer les programmes de recrutement actuels des FAC à l'intention des Autochtones.

Maintien en poste des Autochtones

Il a été démontré qu'un milieu inclusif est essentiel pour le recrutement et le maintien en poste d'un effectif diversifié⁵⁹. Les répondants au sondage estiment qu'il serait possible d'en faire davantage pour établir une culture qui favorise l'inclusion, et que cela pourrait contribuer à réduire les taux d'attrition relatifs aux militaires autochtones. Certains ont fait des suggestions pour améliorer le maintien en poste :

- promouvoir la sensibilisation culturelle;
- créer des cours pour la croissance professionnelle et personnelle des militaires autochtones;
- favoriser le contact avec d'autres militaires autochtones;
- veiller à l'échange d'information et au soutien de la part des cadres supérieurs à l'égard des pratiques rituelles;
- désigner un espace pour les pratiques rituelles;
- assurer une meilleure coordination et coopération des services spirituels chrétiens et autochtones;
- accroître la visibilité du GCAD;
- communiquer de façon continue avec les coprésidents du GCAD pour obtenir des observations et des recommandations.

Parmi les militaires, les répondants autochtones à un sondage de 2014 ont fait état d'un petit nombre de personnes envisageant de quitter les FAC en raison de facteurs liés au milieu de travail, comme les questions d'équité en matière d'emploi, le harcèlement ou la discrimination. Toutefois, ce faible nombre était encore légèrement supérieur à celui du reste des FAC⁶⁰, ce qui

⁵⁹ Alla Skomorovsky, Ph. D. et Filsan Hujaleh, M.A., *Scientific Letter: Recruitment and Retention Diversity Issues in the Canadian Armed Regular Forces* (2014); Grazia Scoppio, *Les pratiques exemplaires en matière de diversité au sein des organisations militaires au Canada, en Australie, au Royaume-Uni et aux États-Unis* (2009). *Revue militaire canadienne*, vol. 9, n° 3.

⁶⁰ Alla Skomorovsky, Ph. D. et Filsan Hujaleh, M.A., *Scientific Letter: Recruitment and Retention Diversity Issues in the Canadian Armed Regular Forces* (2014).

porte à croire que ces facteurs ont une plus grande influence sur les décisions liées au maintien en poste des militaires autochtones que sur celles des militaires non autochtones.

Dans le cadre des sondages auprès des fonctionnaires fédéraux (SAFF) de 2014 et 2017, les répondants autochtones du MDN ont démontré une attitude plus positive que l'ensemble des employés de la fonction publique quant aux questions suivantes : satisfaction à l'égard de l'employeur, recommandation du ministère comme un excellent milieu de travail, et préférence à rester au sein du même ministère en dépit de la disponibilité d'un emploi comparable ailleurs dans la fonction publique fédérale. Le nombre de répondants autochtones du MDN ayant déclaré qu'ils prévoyaient de quitter leur poste actuel dans les deux années suivantes était inférieur à celui des autres employés de la fonction publique. Pour toutes les questions susmentionnées, l'écart entre les réponses de la fonction publique et celles du MDN se creuse de 2014 à 2017, et les perspectives sont de plus en plus positives⁶¹.

Recommandation du SMA(Svcs Ex)

2. Exploiter les données disponibles sur les initiatives liées aux Autochtones dans des domaines comme la dotation en personnel (y compris l'équité en matière d'emploi, le recrutement et le maintien en poste), les relations de travail, l'apprentissage et le perfectionnement, la gestion du rendement et des talents et l'approvisionnement, ainsi que sur d'autres initiatives, des politiques et des programmes afin de soutenir l'amélioration continue et la communication des résultats.

BPR : SMA(IE)

BC : CPM, SMA(RH-Civ), SMA(DIA), SMA(GI)

2.2.4 Soutien culturel et spirituel

Le soutien culturel et spirituel envers le personnel autochtone du MDN et des FAC est examiné selon les thèmes suivants :

- Soutien culturel et spirituel
- Initiatives en cours
- Perceptions et défis

Principale constatation 10 : Le MDN et les FAC continuent d'élaborer et de mettre en œuvre d'importantes initiatives et activités liées au soutien culturel et spirituel des Autochtones; toutefois, il serait avantageux de continuer à améliorer la coordination et la communication pour tirer parti de ces activités.

⁶¹ Sondage auprès des fonctionnaires fédéraux (SAFF), 2014 et 2017.

Soutien culturel et spirituel

Le personnel autochtone du MDN et des FAC a le droit de bénéficier d'un soutien culturel et spirituel et de mesures d'adaptation. La Déclaration des Nations unies sur les droits des peuples autochtones (2007) contient plusieurs dispositions qui se rapportent directement aux droits liés à la pratique de la spiritualité autochtone, notamment le paragraphe 12(1) et les articles 25 et 34. En outre, elle établit que les peuples autochtones ont une grande variété de pratiques spirituelles traditionnelles. La Commission de vérité et réconciliation : Appels à l'action souligne que le gouvernement fédéral du Canada, le système de soins de santé et les organismes religieux doivent reconnaître l'incidence intergénérationnelle des pensionnats et la valeur des méthodes de guérison autochtones, et le besoin d'améliorer la sensibilisation et la formation.

Initiatives en cours

Les directives énoncent que le soutien de la tradition et de la spiritualité autochtones est assuré par des équipes d'aumônerie locales, et que les pratiques traditionnelles et spirituelles sont encouragées par l'achat de produits, de remèdes et d'objets sacrés autochtones⁶². Afin de favoriser et de soutenir toutes les formes de spiritualité autochtone, les aumôniers des FAC sont encouragés à participer à un cours de perfectionnement professionnel et à offrir leurs services au personnel autochtone. En 2016, le premier conseiller autochtone auprès de l'aumônier général a été nommé pour améliorer le soutien spirituel des membres autochtones des FAC. Le conseiller autochtone a pour mandat de faire de la sensibilisation quant aux questions liées aux Autochtones et de maintenir des réseaux internes et externes de groupes consultatifs, comprenant notamment des GCAD, des groupes autochtones locaux et des communautés autochtones. Le Service de l'aumônerie royale canadienne (SAumRC) est maintenant prêt à fournir un soutien spirituel aux membres autochtones des FAC et à leurs familles qui souhaitent pratiquer et respecter leurs traditions ancestrales. L'équipe d'évaluation a été informée que la politique de soutien spirituel des Autochtones du SAumRC est presque terminée et sera incluse dans le Manuel de l'aumônier⁶³.

Perceptions et défis

Selon les résultats du SAFF, les perceptions du soutien des employés autochtones sont restées positives et relativement constantes au fil du temps (SAFF 2014, 2017). Ils établissent en outre que les perceptions du personnel autochtone et non autochtone à l'égard de la diversité des effectifs civils du MDN sont plutôt cohérentes. Il est pertinent de noter que les employés autochtones du MDN estiment que le MDN soutient un milieu de travail diversifié. Les résultats du SAFF (2014, 2017) révèlent également que les employés autochtones du MDN sont moins susceptibles de demander des mesures d'adaptation que les employés autochtones d'autres secteurs de la fonction publique. Cependant, la majorité des répondants autochtones et non

⁶² Des mesures d'adaptation supplémentaires sont énoncées dans les Instructions sur la tenue des Forces canadiennes.

⁶³ Compte rendu sur les nouvelles politiques concernant les Autochtones, présenté par le conseiller autochtone auprès de l'aumônier général des FAC.

autochtones au sein du MDN estiment que des mesures ont été prises pour répondre à leurs demandes, et parmi ceux-ci, une majorité a déclaré être satisfaite des mesures prises⁶⁴.

Malgré la reconnaissance des droits des Autochtones et les mesures d'adaptation prises au sein du MDN et des FAC, les intervenants ont fait remarquer que le manque de sensibilisation aux Autochtones est une difficulté constante qui peut empêcher le soutien des besoins culturels et spirituels du personnel autochtone du MDN et des FAC. Près d'un tiers (28 pour cent) des champions du personnel autochtone et des coprésidents du GCAD ayant répondu au sondage ont déclaré qu'ils n'ont pas facilement accès à de l'information et à des ressources suffisantes pour bien répondre aux préoccupations culturelles ou spirituelles particulières des Autochtones de leur organisation.

2.2.5 Instruction pour l'Équipe de la Défense

La mesure dans laquelle l'instruction liée aux Autochtones est offerte pour favoriser une plus grande sensibilisation culturelle et de meilleures connaissances au sein du MDN et des FAC est examinée selon les thèmes suivants :

- Sensibilisation à la culture
- Efficacité opérationnelle
- Perceptions générales
- Capacité et coordination

Principale constatation 11 : Le MDN et les FAC ont pris de nombreuses mesures dans le but de sensibiliser les gens à la culture et aux droits des Autochtones, ainsi qu'aux obligations envers eux, notamment en élaborant et en mettant en œuvre de l'instruction liée aux Autochtones; toutefois, il semble que la coordination et la communication de ces possibilités d'instruction doivent être améliorées.

La Commission de vérité et réconciliation : Appels à l'action exige des institutions fédérales qu'elles s'assurent que « les fonctionnaires sont formés sur l'histoire des peuples autochtones⁶⁵ » et elle demande aux ministères fédéraux d'offrir une formation axée sur les compétences pour ce qui est de l'aptitude interculturelle, de la résolution de conflits, des droits de la personne et de la lutte contre le racisme. La version provisoire des DOAD 4004-0, Affaires autochtones établit que le MDN et les FAC doivent « fournir de l'enseignement et de la formation en vue d'accroître les compétences et la sensibilisation culturelle au sein du MDN et des FAC » dans un esprit de réconciliation et de relations de nation à nation.

⁶⁴ Sondage auprès des fonctionnaires fédéraux, 2014 et 2017, filtré pour comparer les réponses du personnel autochtone et non autochtone du MDN, ainsi que celles du personnel du MDN et du personnel de la fonction publique.

⁶⁵ Commission de vérité et réconciliation, rapport « Appels à l'action », appel à l'action n° 57.

Le nombre de cours actuellement offerts concernant des questions liées aux Autochtones montre que le MDN et les FAC comprennent bien que l'instruction est un outil important pour sensibiliser leur personnel aux perspectives culturelles autochtones. Le MDN s'est engagé à faire en sorte que les dirigeants aient la compréhension et les outils nécessaires pour soutenir une organisation diversifiée et inclusive, y compris de la formation sur la culture, l'histoire et les enjeux contemporains des Autochtones et sur l'obligation de prendre des mesures d'adaptation, ainsi qu'à améliorer le leadership et les possibilités de perfectionnement du personnel autochtone⁶⁶. De même, les FAC se sont engagées à intégrer de la formation en matière de compétences culturelles afin de promouvoir « une compatibilité culturelle à la fois au sein de l'organisation que dans la conduite d'opérations au pays comme à l'étranger », ce qui comprend une campagne de sensibilisation pour veiller à ce que les dirigeants favorisent l'équité en matière d'emploi et la diversité au sein des FAC et en fassent une priorité⁶⁷.

Instruction – Sensibilisation à la culture

L'analyse de la documentation et les réponses données en entrevue établissent que le MDN et les FAC ont pris de nombreuses mesures pour sensibiliser le personnel à la culture et aux droits des Autochtones, ainsi qu'aux obligations envers eux. Cependant, les répondants au sondage et les principaux intervenants estiment qu'il y a un manque généralisé de sensibilisation et de connaissances à l'égard de la culture autochtone dans l'ensemble du MDN et des FAC. Plus de la moitié des répondants (52 pour cent) jugent qu'il faut améliorer la connaissance générale et le degré de connaissance au sein du MDN et des FAC à l'égard des enjeux autochtones et des obligations envers ces derniers. Les répondants et les principaux intervenants ont déclaré qu'un engagement et une communication accrues de la part des dirigeants, y compris des militaires du rang supérieurs, relativement aux questions de compréhension et de sensibilisation culturelles favoriseraient la diversité et contribueraient au sentiment d'inclusion des membres autochtones de l'Équipe de la Défense.

Instruction – Efficacité opérationnelle

La politique de défense du Canada établit que la promotion d'une force de défense diversifiée améliore l'efficacité opérationnelle du MDN et des FAC, et d'autres recherches ont montré que l'intégration et la promotion de la sensibilisation à la culture ont des effets favorables sur les organisations⁶⁸. Une plus grande sensibilisation à la culture favorise une culture diversifiée et inclusive, permet un meilleur soutien du personnel autochtone et améliore les relations avec les communautés autochtones. De nombreuses personnes reçues en entrevue et des répondants au sondage ont mentionné que le fait d'accroître le degré de sensibilisation à la culture autochtone au moyen d'instruction pourrait aider à améliorer le recrutement et le maintien en poste des Autochtones et donner la priorité à l'établissement d'une Équipe de la Défense solide et diversifiée. Selon les données recueillies, une meilleure compréhension de la

⁶⁶ Plan d'équité en matière d'emploi pour les civils 2014-2017 du MDN.

⁶⁷ Stratégie des FAC à l'égard de la diversité 2017 et plan d'action.

⁶⁸ La politique de défense du Canada : *Protection, Sécurité, Engagement*, (2017).

culture des communautés autochtones peut avoir une incidence favorable sur les activités des FAC dans les différentes régions du Canada⁶⁹.

Instruction – Perceptions générales

Le rapport d'examen des programmes autochtones du CPM (2017) mentionne le besoin de renforcer la capacité de sensibilisation à la culture autochtone à une plus grande échelle dans l'ensemble des FAC. Les principaux intervenants et les répondants au sondage ont mentionné que l'adoption d'une approche globale dans le cadre de l'instruction, couvrant l'histoire et la culture des Autochtones, ainsi que les obligations légales envers eux, pourrait améliorer la sensibilisation et la compréhension à l'égard des Autochtones dans l'ensemble du MDN et des FAC. Les intervenants et les répondants ont également mentionné que certains aspects de l'instruction liée aux Autochtones devraient être obligatoires à tous les échelons, afin d'uniformiser la compréhension et les connaissances de la culture et des droits des Autochtones, ainsi que des obligations envers eux, dans l'ensemble du MDN et des FAC.

Les personnes reçues en entrevue et les répondants au sondage ont souvent souligné que les cours liés aux Autochtones pourraient être plus complets et actualisés. Près de la moitié (45 pour cent) des répondants ne connaissaient pas tous les cours offerts en matière de la sensibilisation à la culture. Près de trois quarts (72 pour cent) des répondants estiment que l'instruction en matière de sensibilisation à la culture autochtone offerte au personnel du MDN et des FAC n'est pas efficace. La majorité des répondants qui connaissent les cours offerts ont l'impression que l'instruction n'est accessible qu'à certains participants ou qu'elle n'est pas pertinente. Cet écart des savoirs met en évidence le besoin d'une communication efficace et d'une coordination des cours offerts.

Instruction – Capacité et coordination

Les personnes reçues en entrevue ont mentionné que l'offre et l'élaboration de cours liés aux Autochtones sont limitées en raison d'un manque de capacités et de ressources, alors que la demande est à la hausse. Selon la documentation disponible, cinq organismes distincts relevant de trois N1, en plus du CJ MDN/FC, sont responsables de certains aspects de l'instruction liée aux Autochtones du MDN et des FAC, sans compter les cours offerts par l'École de la fonction publique du Canada et d'autres ministères⁷⁰. La documentation a permis de recenser huit cours liés aux Autochtones actuellement offerts au sein du MDN et des FAC (voir l'[annexe E](#)).

De nombreux intervenants et répondants au sondage ont noté que les organisations du MDN et des FAC responsables de l'instruction liée aux Autochtones travaillent de façon indépendante, se consultent très peu ou se transmettent peu d'information. De plus, il n'y a pas de directive générale veillant à ce que l'instruction liée aux Autochtones soit suffisamment coordonnée,

⁶⁹ *Cultural Complexity and the Canadian Armed Forces in Canada's Arctic: Understanding the Impact and Preparing to Meet the Challenges*, 2013, Institut de leadership des Forces canadiennes.

⁷⁰ Les organisations de N1 comprennent le SMA(IE), le Chef du personnel militaire et le SMA(RH-Civ), y compris le CJ MDN/FC, le SAA, l'Académie canadienne de la Défense, la Direction du perfectionnement des ressources humaines et le Service de l'aumônerie royale canadienne.

efficace et pertinente pour le personnel du MDN et des FAC, ou à ce que les cours offerts soient annoncés efficacement. Les répondants estiment qu'il s'agit d'un risque en matière d'efficacité, en raison d'une coordination limitée et d'un chevauchement des activités, d'un manque de partage des connaissances et d'un écart des savoirs⁷¹.

Recommandation du SMA(Svcs Ex)

3. Établir une approche de l'Équipe de la Défense pour veiller à ce qu'une instruction relative aux Autochtones soit offerte et donnée à tout le personnel du MDN et des FAC.

BPR : SMA(IE)

BC : CPM, SMA(RH-Civ)

⁷¹ Ce point a été soulevé par de nombreux intervenants et répondants au sondage du SMA(Svcs Ex).

Annexe A – Plan d'action de la direction

Gouvernance du Programme

Recommandation du SMA(Svcs Ex)

1. Mettre en œuvre une approche de l'Équipe de la Défense aux fins de la gouvernance et des structures du Programme en matière d'affaires autochtones, ainsi que des activités et des initiatives connexes, y compris des rôles et des responsabilités claires pour les intervenants dans l'ensemble du MDN et des FAC.

*Cette recommandation est semblable à la recommandation 2 de l'Évaluation de la diversité et de l'inclusion. Par conséquent, certaines des mesures prises pour donner suite à cette recommandation devront être établies en collaboration avec le CPM et le SMA(RH-Civ).

Mesures prises par la direction

Le SMA(IE), en collaboration avec le Secrétaire général et le groupe de travail chargé de diriger l'établissement du cadre stratégique relatif aux Autochtones du MDN et des FAC, étudiera les possibilités d'améliorer la gouvernance autochtone au sein du Ministère.

Mesure 1.1 – Trouver des solutions pour améliorer la gouvernance actuelle et faire approuver l'approche choisie par le Ministère – Janvier 2020

Mesure 1.2 – Apporter des changements à la gouvernance actuelle, au besoin – Juin 2020

Mesure 1.3 – Examiner les instruments de politique pertinents pour veiller à ce qu'ils s'harmonisent avec l'opérationnalisation de la nouvelle gouvernance – Décembre 2020

Mesure 1.4 – Proposer des modifications aux instruments de politique en matière de gouvernance, s'il y a lieu – Mars 2021

BPR : SMA(IE)

BC : Secrétaire général, GCAD, cmdt de l'AC en tant que champion du personnel autochtone, CPM, SMA(RH-Civ), Groupe de travail sur le cadre stratégique des affaires autochtones du MDN et des FAC

Date cible : Consulter les activités proposées (de janvier 2020 à mars 2021)

Coordination en matière d'engagement

Recommandation du SMA(Svcs Ex)

2. Exploiter les données disponibles sur les initiatives liées aux Autochtones dans des domaines comme la dotation en personnel (y compris l'équité en matière d'emploi, le recrutement et le maintien en poste), les relations de travail, l'apprentissage et le perfectionnement, la gestion du rendement et des talents et l'approvisionnement, ainsi que sur d'autres initiatives, des politiques et des programmes afin de soutenir l'amélioration continue et la communication des résultats.

Mesures prises par la direction

Mesure 2.1 – Mener une étude pour faire le point sur les données existantes liées aux Autochtones qui sont générées par le MDN et les FAC. L'étude portera également sur les obstacles existants à l'accessibilité et à l'utilisation des données par les Autochtones.

BPR : SMA(IE)

BC : SMA(AP), SMA(DIA), SMA(GI), SMA(RH-Civ), SMA(Mat)

Date cible : Décembre 2021

Mesure 2.2 – Présenter un projet au SMA(GI) d'ici mars 2021, afin d'étudier la possibilité de créer un outil de coordination de la mobilisation des intervenants, doté d'une capacité d'analyse des données, qui permettra au MDN et aux FAC de mener des consultations avec les Autochtones de manière efficace et efficiente. Le projet sera classé selon l'ordre de priorité établi par le SMA(GI).

BPR : SMA(AP)

BC : SMA(IE), SMA(Mat), SMA(GI)

Date cible : Mars 2021

Coordination de l'instruction

Recommandation du SMA(Svcs Ex)

3. Établir une approche de l'Équipe de la Défense pour veiller à ce qu'une instruction relative aux Autochtones soit offerte et donnée à tout le personnel du MDN et des FAC.

Mesures prises par la direction

Mesure 3.1 – Dresser la liste de tous les cours offerts sur des sujets liés aux Autochtones dans l'ensemble du MDN et des FAC – Décembre 2019

Mesure 3.2 – Élaborer un programme d’instruction visant à sensibiliser l’ensemble de l’organisation à la culture et à accroître les compétences fonctionnelles, qui sera destiné à des publics particuliers, dans des domaines comme l’approvisionnement, les transactions de biens immobiliers et les opérations militaires, en utilisant le matériel actuellement disponible – Mars 2020

Mesure 3.3 – Créer simultanément du nouveau matériel d’instruction et de nouvelles possibilités d’instruction pour combler les lacunes – Décembre 2020

Mesure 3.4 – Élaborer et mettre en œuvre une campagne visant à promouvoir les possibilités d’instruction liée aux Autochtones au sein de l’Équipe de la Défense – Avril 2020

BPR : SMA(IE)

BC : Commandement du personnel militaire, SMA(RH-Civ)

Date cible : Consulter les activités proposées (de décembre 2019 à avril 2020)

Annexe B – Méthodologie et limitations de l'évaluation

1.0 Méthodologie

L'Évaluation du Programme en matière d'affaires autochtones a tenu compte de multiples sources de données quant à la pertinence et à l'efficacité du Programme. La méthodologie a établi une approche uniforme de la collecte et de l'analyse des données, y compris de l'élaboration d'outils de recherche, ce qui a permis la triangulation et la mise en contexte des données pour garantir l'exactitude et la crédibilité des constatations et des recommandations de l'évaluation.

1.1 Aperçu des méthodes de collecte de données

Les méthodes de recherche utilisées ont été sélectionnées en fonction d'une évaluation des données disponibles afin de bien couvrir les enjeux, les questions et les indicateurs de l'évaluation, comme il est décrit dans la matrice d'évaluation. Les trois méthodes de recherche que constituent l'analyse documentaire, le sondage auprès des intervenants et l'entrevue des principaux intervenants ont été utilisées pour recueillir des données qualitatives et quantitatives complémentaires, qui sont examinées plus en détail dans les sections suivantes.

1.2 Détails sur les méthodes de collecte de données

1.2.1 Analyse documentaire

L'équipe a réalisé une analyse préliminaire de la documentation dans le cadre de la phase d'établissement de la portée de l'évaluation afin d'avoir une connaissance et une compréhension de base des divers aspects du Programme en matière d'affaires autochtones. Cela inclut les rôles, les responsabilités et les obligations de rendre compte des autorités fonctionnelles et des autres intervenants. L'analyse préliminaire de la documentation a permis de créer un modèle logique du Programme et une matrice d'évaluation.

Une analyse de la documentation a été effectuée dans le cadre de la phase de planification et de réalisation de l'évaluation, en mettant l'accent sur les aspects de la pertinence et de l'efficacité du Programme :

- **Pertinence** : l'équipe a recueilli des données pour répondre aux questions d'évaluation et elle a examiné des indicateurs pour évaluer la mesure dans laquelle les éléments du Programme cadrent avec les priorités du gouvernement fédéral et des ministères et y contribuent.

- **Efficacité** : l'équipe a recueilli des données pour répondre aux questions d'évaluation et elle a examiné des indicateurs liés à la gouvernance et au rendement du Programme. Voici une liste non exhaustive des documents examinés pendant les phases d'établissement de la portée, de planification et de réalisation de l'évaluation :

- Documents juridiques et politiques : *Loi sur l'équité en matière d'emploi*; *Loi canadienne sur les droits de la personne*; *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*; *Loi sur le multiculturalisme canadien*; Charte canadienne des droits et libertés; *Loi constitutionnelle*; Déclaration des Nations unies sur les droits des peuples autochtones; *Loi canadienne sur les droits de la personne*; article 35 de la Constitution canadienne; *Loi sur les Indiens*; Charte des droits et libertés; 10 principes régissant la relation du gouvernement du Canada avec les peuples autochtones, publiés par le ministre de la Justice en 2017; codes provinciaux et territoriaux des droits de la personne; Commission de vérité et réconciliation : Appels à l'action; politique de défense du Canada : *Protection, Sécurité, Engagement*; lettre de mandat du premier ministre au ministre de la Défense nationale; et Discours du Trône.
- Documents ministériels : Plans ministériels; Cadre ministériel des résultats; plans de ressources intégrés du SMA(IE); ordres, directives et règlements relatifs au personnel du MDN et des FAC; plan d'équité en matière d'emploi et rapports annuels; mandats (GCD, champions du personnel autochtone, officier de l'équité en matière d'emploi); directives du SM et du CEMD; CANFORGEN; examen des programmes à l'intention des Autochtones; manuel d'administration de l'approvisionnement du MDN; charte du projet d'analyse des programmes de la Défense; politique du SAumRC sur le soutien des pratiques spirituelles autochtones; équité en matière d'emploi, diversité, et sondages et rapports du MDN et des FAC.
- Autres documents : Données du SAFF de 2014 et 2017; Annonce du ministre sur la relation du gouvernement avec les peuples autochtones, 22 février 2017; Réaliser le vrai changement : Discours du Trône ouvrant la première session de la quarante-deuxième législature du Canada, 2015; Plan d'action sur l'analyse comparative entre les sexes; Condition féminine Canada, 2016-2020; Conseil canadien pour le commerce autochtone – *Industry & Inclusion: An Analysis of Indigenous Potential in Federal Supply Chains*, Relations Couronne-Autochtones et Affaires du Nord Canada : Modernisation de l'approche fédérale en matière de participation des Autochtones à l'approvisionnement, 15 février 2019; et des documents de recherche universitaire évalués par des pairs sur des sujets liés aux affaires autochtones, au recrutement et au maintien en poste, à la diversité et à l'inclusion.

1.2.2 Entrevues avec les principaux intervenants

Les entrevues avec les principaux intervenants ont été conçues pour obtenir de l'information détaillée, notamment des opinions, des explications, des exemples et des faits concernant le Programme en matière d'affaires autochtones, ainsi que les questions et les indicateurs liés à l'évaluation du rendement (efficacité). Cette méthode de recherche constitue une source

importante d'information qualitative et permet de comprendre et d'interpréter d'autres données qualitatives et quantitatives tirées de l'analyse de la documentation et des données du sondage. Les entrevues ont permis à l'équipe d'évaluation d'acquérir une compréhension générale des enjeux, des besoins et des priorités actuels liés aux affaires autochtones au sein du MDN et des FAC.

Au cours des phases de planification et de réalisation, l'évaluation a requis la participation de 25 intervenants parmi les directeurs généraux, les directeurs ou les gestionnaires et l'état-major dans le cadre de 21 entrevues en personne, par téléphone ou par courriel. Les premières entrevues visant à établir la portée ont été utilisées comme tests préalables pour étoffer les guides des entrevues ultérieures sur la pertinence et la clarté du Programme. Certaines entrevues ont été menées en personne, d'autres par téléphone ou par courriel⁷².

Les entrevues ont été menées avec la direction et les principaux intervenants, notamment les champions du personnel autochtone, les coprésidents des GCAD, les officiers de l'équité en matière d'emploi et les officiers responsables du personnel autochtone des groupes suivants :

- SMA(IE)
- CPM
- SMA(RH-Civ)
- SMA(Mat)
- Marine royale canadienne
- Aviation royale canadienne
- Armée canadienne
- CJ MDN/FC

Un courriel d'invitation bilingue contenant des renseignements détaillés sur l'objet et les objectifs de l'évaluation, y compris les clauses appropriées en matière de confidentialité et de respect de la vie privée, a été envoyé aux personnes reçues en entrevue. Avant le début de chaque entrevue, les clauses de confidentialité et de respect de la vie privée ont été réitérées aux personnes afin de favoriser une conversation franche et ouverte.

Des notes détaillées ont été prises durant les entrevues, puis transcrites à l'ordinateur. Les notes résumées ont été adaptées à chaque enjeu, question et indicateur de l'évaluation. Lorsque cela était nécessaire, les personnes reçues en entrevue ont fourni des réponses écrites détaillées aux questions d'entrevue avant ou après la tenue de celle-ci. Après la rédaction de tous les résumés d'entrevue, l'équipe a effectué une analyse de contenu à l'égard des données qualitatives. Ces données ont ensuite été triangulées avec celles tirées d'autres méthodes de recherche, et utilisées pour rédiger certaines parties du présent rapport et établir des constatations empiriques importantes.

⁷² Prendre note que certains des principaux intervenants ont été questionnés à plusieurs reprises, mais qu'ils n'ont été comptés qu'une seule fois dans le total mentionné.

1.2.3 Sondage auprès des intervenants

Un sondage bilingue (anglais et français) auprès des intervenants a été élaboré par le SMA(Svcs Ex) et distribué à 41 personnes parmi les coprésidents militaires et civils des GCAD et aux champions du personnel autochtone de l'ensemble du Canada. L'équipe d'évaluation a reçu des observations venant de nombreux endroits entre Comox, en Colombie-Britannique, et Gander, à St. John's. Les destinataires ont été sélectionnés à l'aide d'information provenant d'une liste d'intervenants. 41 questionnaires ont été envoyés, et le taux de réponse a été de 78 pour cent pour les champions du personnel autochtone et de 50 pour cent pour les coprésidents des GCAD. Pour ce qui est de la partie du sondage réservée aux coprésidents des GCAD, la répartition était la suivante : 12 (67 pour cent) militaires et 6 (33 pour cent) civils.

Le questionnaire comprenait des questions sur des sujets liés à tous les aspects des affaires autochtones. Les questions ont été construites de manière à recevoir des commentaires sur des données et des renseignements propres aux aspects fonctionnels du Programme en matière d'affaires autochtones, ainsi que sur des sujets connexes, comme la gouvernance, les considérations juridiques, l'approvisionnement, le recrutement et le maintien en poste (y compris l'équité en matière d'emploi), le soutien culturel et spirituel et l'instruction.

2.0 Limitations

Le tableau B-1 présente les limitations et les stratégies d'atténuation de l'Évaluation du Programme en matière d'affaires autochtones :

Limitations	Stratégies d'atténuation
<p>Degré d'avancement du Programme</p> <ul style="list-style-type: none">Le Programme en matière d'affaires autochtones est maintenant un programme défini par le CMR au sein du RP du MDN et des FAC. Il est toujours en cours d'élaboration. Par conséquent, il se peut que les résultats du Programme ne soient pas encore pleinement atteints.Parallèlement, le SMA(IE) a entrepris de manière indépendante l'élaboration d'une stratégie intégrée pour les Autochtones de la Défense nationale englobant tous les aspects des affaires autochtones, qui s'est poursuivie pendant l'évaluation.	<ul style="list-style-type: none">Les données ont été examinées dans leur contexte, car les capacités du Programme sont peu à peu renforcées et évoluent pour appuyer l'atteinte des résultats.

<p>Méthodologie</p> <ul style="list-style-type: none">• L'évaluation a adopté une approche globale des affaires autochtones en incluant des éléments et des intervenants du Programme défini par le CMR, ainsi que d'autres obligations, initiatives et intervenants liés aux Autochtones qui sont désignés dans le cadre du Programme.• Comme le Programme en matière d'affaires autochtones est nouveau, il y a actuellement peu de données sur le rendement exploitées à l'appui des résultats du Programme.	<ul style="list-style-type: none">• L'évaluation a utilisé des méthodes de recherche quantitative et qualitative pour recueillir et analyser des données à l'appui des questions et des indicateurs d'évaluation. Des efforts ont été déployés pour maximiser la validité interne de la recherche par l'utilisation de méthodes de recherche et d'information permettant de tirer des conclusions fondées sur des données probantes, notamment une analyse de la documentation, un sondage auprès des intervenants, des entrevues avec les principaux intervenants, et la consultation de nombreux intervenants importants au sein de diverses organisations de N1.
---	---

Tableau B-1. Limitations de l'évaluation et stratégies d'atténuation. Le tableau présente les limitations de la méthodologie d'évaluation ainsi que les stratégies d'atténuation correspondantes.

Annexe C – Modèle logique

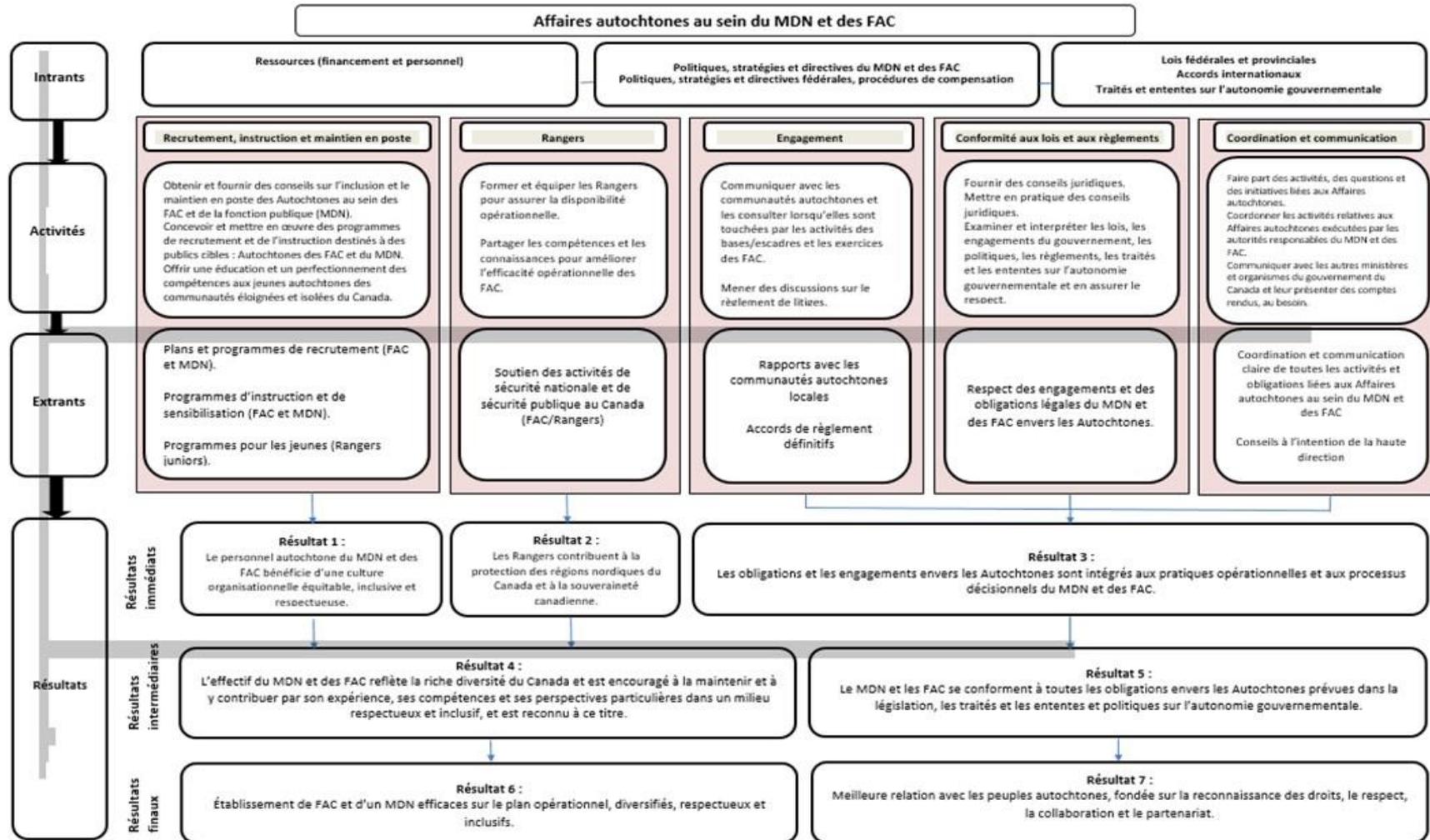


Figure C-1. Modèle logique de l'Évaluation du Programme en matière d'affaires autochtones. Le diagramme montre les liens entre les principales activités du Programme, ses extrants et les résultats escomptés.

Annexe D – Matrice d'évaluation

Questions d'évaluation	Principaux enjeux	Indicateurs	Documentation	Entrevues	Sondage
1.1 Dans quelle mesure le Programme en matière d'affaires autochtones cadre-t-il avec les rôles et les responsabilités du gouvernement fédéral et ses priorités?	1.1 Harmonisation du Programme en matière d'affaires autochtones du MDN et des FAC avec les rôles et les responsabilités du gouvernement fédéral.	1.1.1 Données sur l'harmonisation entre : <ul style="list-style-type: none"> Rôles et responsabilités du gouvernement fédéral en matière d'affaires autochtones; Programme en matière d'affaires autochtones du MDN et des FAC. 	Oui	Oui	Oui
	1.2 Harmonisation du Programme en matière d'affaires autochtones du MDN et des FAC avec les priorités du gouvernement fédéral.	1.2.1 Données sur l'harmonisation entre : <ul style="list-style-type: none"> Priorités du gouvernement fédéral en matière d'affaires autochtones; Programme en matière d'affaires autochtones du MDN et des FAC. 	Oui	Oui	Oui
2.0 Dans quelle mesure le Programme en matière d'affaires autochtones cadre-t-il avec la politique <i>Protection, Sécurité, Engagement</i> ?	2.2. Harmonisation du Programme en matière d'affaires autochtones du MDN et des FAC avec la politique de défense du Canada.	2.2.1 Données sur l'harmonisation entre : <ul style="list-style-type: none"> Priorités et initiatives de la politique de défense en matière d'affaires autochtones; Programme en matière d'affaires autochtones du MDN et des FAC. 	Oui	Non	Oui

Tableau D-1. Matrice d'évaluation – Pertinence. Le tableau présente les méthodes de collecte de données utilisées qui ont servi à évaluer les principaux enjeux et les questions d'évaluation afin de déterminer la pertinence du Programme en matière d'affaires autochtones.

Questions d'évaluation	Principaux enjeux	Indicateurs	Documentation	Entrevues	Sondage
3.0 Dans quelle mesure le Programme en matière d'affaires autochtones appuie-t-il les obligations légales, les priorités et les initiatives du MDN et des FAC à l'égard des Autochtones?	3.1 Mesure dans laquelle les obligations légales (législatives, réglementaires, politiques) du MDN et des FAC envers les Autochtones sont respectées.	3.1.1 Données établissant que l'avis juridique est pris en considération au moment de prendre des décisions au sein du MDN et des FAC, notamment : <ul style="list-style-type: none"> conseils juridiques en matière de biens immobiliers; accords négociés reflétant les intérêts du MDN et des FAC; conseils en matière de contentieux; conseils juridiques sur l'élaboration et la mise en œuvre des politiques du MDN et du gouvernement du Canada relatives aux Autochtones; conseils juridiques sur les questions internationales relatives aux Autochtones. 	Oui	Oui	Non
		3.1.2 Données établissant que la connaissance des obligations légales et des droits des Autochtones est suffisante.	Oui	Oui	Oui
		3.1.3 Données établissant que le Programme en matière d'affaires autochtones du MDN (défini par le CMR) est suffisamment soutenu par le Secrétariat aux affaires autochtones (rôles, responsabilités et capacités) en ce qui a trait aux obligations légales envers les Autochtones.	Non	Oui	Oui
4.0 Dans quelle mesure le Programme en matière d'affaires autochtones	4.1 Mesure dans laquelle les stratégies, les initiatives et les plans d'action liés aux ressources humaines en vue du	4.1.1 Données établissant que le MDN et les FAC disposent de stratégies, d'initiatives et de plans d'action appropriés pour améliorer le recrutement,	Oui	Oui	Oui

<p>permet-il de remplir les obligations et de réaliser les priorités et les initiatives liées au personnel pour soutenir les Autochtones?</p> <p>Remarque : le Programme en matière d'affaires autochtones (tel que défini par le CMR) ne traite pas ces questions.</p>	<p>recrutement et du maintien en poste des Autochtones sont efficaces.</p>	<p>l'instruction et le maintien en poste des Autochtones au sein du MDN et des FAC.</p>			
		<p>4.1.2 Données établissant que les initiatives de recrutement, d'instruction et de maintien en poste du MDN et des FAC sont efficaces.</p>	Oui	Oui	Oui
	<p>4.2 Mesure dans laquelle le MDN et les FAC disposent de mécanismes de ressources humaines appropriés et suffisants pour soutenir le personnel autochtone.</p>	<p>4.2.1 Données établissant que le MDN et les FAC disposent de stratégies, d'initiatives et de plans d'action appropriés pour définir et soutenir les besoins culturels et spirituels du personnel autochtone, ainsi qu'y répondre.</p>	Oui	Oui	Oui
		<p>4.2.2 Données établissant que les membres et les dirigeants du MDN et des FAC connaissent les initiatives visant à répondre aux besoins culturels et spirituels du personnel autochtone et à les soutenir.</p>	Oui	Oui	Oui
	<p>4.3 Étendue de l'instruction visant à sensibiliser le personnel aux Autochtones au sein du MDN et des FAC.</p>	<p>4.3.1 Données établissant que le MDN et les FAC offrent de l'instruction visant à sensibiliser le personnel aux Autochtones :</p> <ul style="list-style-type: none"> • instruction offerte à tout le personnel du MDN et des FAC; • instruction offerte à certains postes de gestion du MDN ou du commandement des FAC. 	Oui	Oui	Oui
		<p>4.3.2 Efficacité de l'instruction offerte par le MDN et les FAC pour sensibiliser le personnel aux Autochtones.</p>	Oui	Oui	Oui

Tableau D-2. Matrice d'évaluation – Rendement (efficacité). Le tableau présente les méthodes de collecte de données qui ont servi à évaluer les principaux enjeux et les questions d'évaluation afin de déterminer le rendement du Programme en matière d'affaires autochtones en fonction de l'atteinte des résultats (efficacité).

Annexe E – Cours actuels concernant les Autochtones

Formation offerte par le MDN et les FAC en matière de questions liées aux Autochtones		
Organisation N1/N2	Cours/événement	État/fréquence
SMA(IE) SAA	<p>Cours en ligne du MDN intitulé Introduction aux consultations auprès des Autochtones au sein du MDN et des FAC</p> <p>Webinaire sur le Système d'information sur les droits ancestraux et issus de traités de Relations Couronne-Autochtones et Affaires du Nord Canada (RCAANC)</p> <p>Consultation et accommodement 201 (obligation de consulter) de RCAANC</p> <p>Formation sur la mise en œuvre des traités modernes de RCAANC</p>	<p>Offert actuellement</p> <p>Offert actuellement</p> <p>En cours d'élaboration</p> <p>En cours d'élaboration</p>
CPM ACD	<p>Cours de sensibilisation à la culture autochtone pour les recruteurs et les conseillers d'orientation professionnelle</p> <p>Cours de sensibilisation aux questions liées aux Autochtones de trois jours avec possibilité d'apprentissage à distance en ligne</p> <p>Cours de sensibilisation aux questions liées aux Autochtones du Nord de deux jours</p>	<p>Contrat : Calian</p> <p>Offert actuellement</p> <p>Offert actuellement</p>
CPM Directeur – Droits de la personne et diversité	<p>Séminaire annuel à l'intention des officiers supérieurs sur les questions liées aux Autochtones</p> <p>Outil de recrutement des Autochtones</p>	<p>Offert actuellement</p> <p>En cours d'élaboration</p>
CPM Aumônier général	<p>Cours de sensibilisation aux questions liées aux Autochtones pour les nouvelles recrues et tous les aumôniers</p> <p>Cours de la sensibilisation aux questions liées aux Autochtones dans le cadre des exercices et de l'instruction des aumôniers</p> <p>Continuité du cours du conseiller autochtone sur la sensibilisation à la culture autochtone</p>	<p>Offert actuellement</p> <p>Offert actuellement</p> <p>En cours d'élaboration</p>

SMA(RH-Civ)	Cours de base pour les nouveaux conseillers en dotation	En cours d'élaboration
CJ MDN/FC – SCDA	Formation juridique sur les revendications territoriales, les traités et les enjeux de l'histoire, y compris les principes fondamentaux des droits des Autochtones Obligation légale de consulter les groupes autochtones Principes régissant la relation du gouvernement du Canada avec les peuples autochtones	Actuellement offert – Disponible sur demande

Tableau E-1. Instruction liée aux Autochtones. Le tableau dresse la liste des cours liés aux Autochtones qui sont actuellement offerts et en cours d'élaboration au sein du MDN et des FAC.