



Fisheries and Oceans
Canada

Pêches et Océans
Canada

Canadian
Coast Guard

Garde côtière
canadienne

Évaluation des programmes des pêches commerciales autochtones



Crédit photo : Direction des affaires autochtones, Pêches et Océans Canada

Rapport final

Numéro de projet 96420

Mars 2021

Table des matières

Contexte de l'évaluation

3

Contexte des programmes

4 - 5

Profil des programmes

6 - 8

Constatations de l'évaluation :
pertinence

9 - 12

Constatations de l'évaluation :
conception et exécution

13 - 21

Constatations de l'évaluation :
rendement

22 - 31

Conclusions et
recommandations

32 - 34

Annexe A :
Méthode d'évaluation

35

Annexe B :
Ressources des programmes pour
les pêches commerciales
autochtones

36

Annexe C :
Volets du programme des
pêches commerciales
autochtones

37

Annexe D :
Recommandations de l'Examen
des programmes autochtones et
mesures du MPO

38 - 40

Annexe E :
Plan d'action de la gestion

41 - 47

Contexte de l'évaluation

Aperçu

Ce rapport présente les résultats de l'évaluation des programmes des pêches commerciales autochtones (PCA) menée par la Division de l'évaluation, Pêches et Océans Canada (MPO), d'avril 2020 à février 2021. Les programmes des PCA comprennent trois programmes de subventions et de contributions au sein du Secteur de la gestion des pêches et des ports du Ministère, soit l'Initiative des pêches commerciales intégrées de l'Atlantique (IPCIA), l'Initiative des pêches commerciales intégrées du Pacifique (IPCIP) et la nouvelle Initiative des pêches commerciales intégrées du Nord (IPCIN).

L'évaluation est conforme à la Politique sur les résultats du Conseil du Trésor et aux exigences de la *Loi sur la gestion des finances publiques*.

Contexte, portée et objectifs de l'évaluation

Conformément à la Loi, les évaluations de l'IPCIA et de l'IPCIP devaient être terminées d'ici mars 2021. Bien que l'IPCIN ait été conçue et mise en œuvre récemment, elle a été incluse dans l'évaluation pour examiner la mise en œuvre précoce et en faire rapport.

La Loi exigeait également que l'évaluation comporte une évaluation de la pertinence et de l'efficacité des programmes; la conception et l'exécution des programmes ont donc aussi été évaluées. L'évaluation portait sur les activités de l'IPCIA et de l'IPCIP entre 2016-2017 et 2019-2020, ainsi que celles de l'IPCIN depuis sa phase de conception, qui a commencé en 2017-2018.

L'objectif de l'évaluation était de fournir à la haute direction de l'information aux fins de prise de décisions et d'apprentissages, qui pourrait servir à améliorer les programmes des PCA ou d'autres programmes du Ministère. Pour répondre aux besoins de la haute direction, l'évaluation comprenait également une évaluation des approches de collaboration (c.-à-d. conception, élaboration et exécution conjointes) qui sont utilisées pour exécuter les programmes.

Méthodologie et questions d'évaluation

L'évaluation a utilisé de multiples sources de données pour examiner les questions résumées au tableau 1, y compris une revue de littérature, une revue des documents, une analyse des données, et des entrevues (voir la méthodologie d'évaluation détaillée à l'annexe A).

Il est à noter que l'évaluation a été conçue pour utiliser les résultats de l'Examen des programmes autochtones (EPA) mené par l'Institut national des pêches autochtones en coopération avec le MPO de 2017 à 2019 (voir pages 4 et 31 pour en savoir plus sur l'EPA).

Tableau 1. Sommaire des questions d'évaluation

Pertinence	Mesure dans laquelle les programmes s'alignent sur les priorités du gouvernement fédéral et du Ministère, et mesure dans laquelle les programmes répondent aux besoins des collectivités autochtones.
Conception et exécution	La façon dont les programmes ont défini la conception, l'élaboration et l'exécution conjointes; la façon dont ces approches ont été utilisées pour faciliter la collaboration des peuples autochtones aux programmes; la façon dont les approches ont été appliquées et ont évolué au fil du temps; et l'incidence de leur utilisation sur les résultats des programmes. S'il existe des obstacles connus à la participation aux programmes et la façon dont les programmes réduisent les obstacles.
Rendement	Mesure dans laquelle les programmes atteignent les résultats escomptés et si ces résultats correspondent à la façon dont les collectivités autochtones définissent le succès.

Contexte des programmes

Programmes autochtones de Pêches et Océans Canada

La Direction des affaires autochtones fait partie du Secteur de la gestion des pêches et des ports du MPO. La Direction gère un certain nombre de programmes de subventions et de contributions pour appuyer les pêches autochtones par l'entremise de la direction des programmes des pêches autochtones. Par exemple, la Stratégie relative aux pêches autochtones, élaborée en 1992, aide les groupes autochtones à gérer les pêches à des fins alimentaires, sociales et rituelles. Le Programme autochtone de gestion des ressources aquatiques et océaniques, créé en 2004, fournit des fonds aux organisations autochtones pour renforcer leur capacité de participation aux processus consultatifs et décisionnels liés à la gestion des ressources aquatiques et océaniques.

Examen des programmes autochtones

Entre mai 2017 et mai 2019, l'Institut national des pêches autochtones et le MPO ont collaboré à l'examen de l'ensemble des programmes de pêches autochtones du Ministère, y compris les programmes de pêche commerciale. L'examen, qui s'est déroulé en trois phases, a comporté de vastes consultations auprès des peuples autochtones, d'experts techniques et d'autres intervenants provenant de diverses collectivités à travers le Canada. La première phase visait à recueillir des commentaires sur ce qui fonctionne bien et ce qui pourrait être amélioré dans l'IPCIA et l'IPCIP, dans le but d'appuyer le renouvellement des programmes à mesure qu'ils évoluent dans l'avenir. Au cours de la troisième phase, les participants ont contribué à l'élaboration d'une nouvelle initiative pour le Nord (c.-à-d. l'IPCIN).

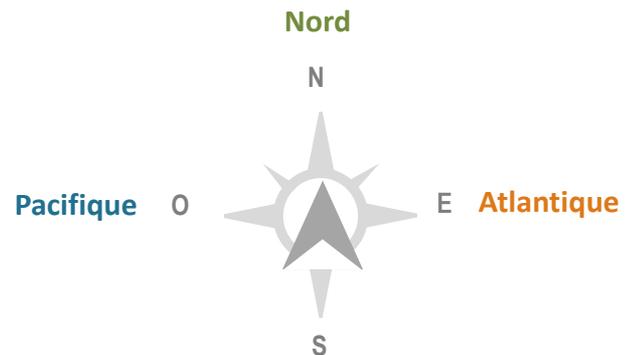
L'EPA, y compris les recommandations pertinentes au renouvellement des programmes des PCA, est mentionné tout au long du présent rapport. Le cas échéant, les mesures que le Ministère s'est engagé à mettre en œuvre sont également référencées¹.

¹ Pour plus d'informations sur l'EPA, voir <https://indigenousfisheries.ca/fr/indigenous-program-review/>.

Les programmes pour les pêches commerciales autochtones

Les trois programmes des PCA qui font l'objet de la présente évaluation sont axés sur le renforcement des capacités dans les collectivités autochtones afin qu'elles puissent participer de façon significative à l'industrie de la pêche commerciale. L'approbation d'un financement annuel continu combiné de 40,07 M\$ pour l'IPCIA, l'IPCIP et l'IPCIN en 2017 indique l'intention du gouvernement fédéral de fournir un financement à long terme pour cet objectif, qui appuiera les besoins permanents pour l'établissement d'entreprises de pêche commerciale (EPC) autonomes pour les peuples autochtones.

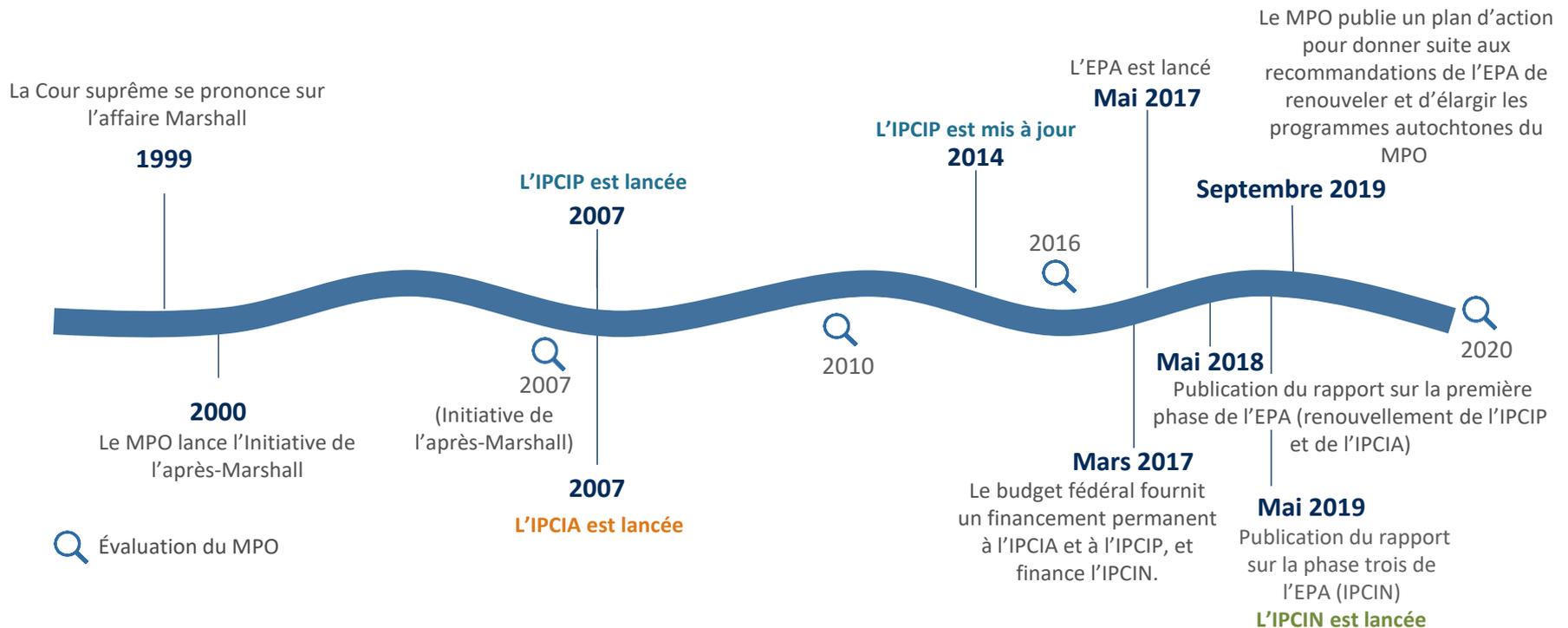
Bien que les objectifs des programmes des PCA soient similaires, chaque programme a débuté et évolué différemment au fil du temps et ce, dans des contextes uniques qui sont importants de comprendre. La figure 1 (à la page 5) illustre les principaux échéanciers des programmes des PCA. Un résumé de chacun des programmes et des contextes connexes suit aux pages 6 à 8.



Les couleurs de ce graphique sont utilisées tout au long du rapport pour représenter les trois programmes des PCA. La couleur orange a été choisie pour l'IPCIA afin de représenter le soleil levant. Le bleu a été choisi pour l'IPCIP pour représenter l'océan. La couleur verte a été choisie pour l'IPCIN pour représenter les aurores boréales.

Contexte des programmes (suite)

Figure 1. Principaux délais pour les programmes des pêches commerciales autochtones



Profil des programmes

Initiative des pêches commerciales intégrées de l'Atlantique

Contexte et objectifs du programme

En septembre 1999, la Cour suprême du Canada a rendu sa décision concernant l'arrêt Marshall, garantissant le droit conféré par traité à la chasse, à la pêche et à la cueillette aux fins de subsistance convenable. L'arrêt Marshall a touché 34 Premières Nations mi'kmaq (se prononce migmah) et malécites des provinces maritimes et de la Gaspésie, au Québec².

À la suite de cette décision, le MPO a lancé l'Initiative de l'après-Marshall, qui donnait suite à la décision de la Cour suprême de 1999 et fournissait aux collectivités des Premières Nations des permis de pêche, des bateaux et des engins de pêche pour appuyer leur participation à la pêche commerciale. Grâce à l'Initiative de l'après-Marshall, les collectivités ont commencé à renforcer leurs capacités dans l'industrie de la pêche et à établir des EPC.

L'IPCIA a été établie en 2007, à la suite de la conclusion de l'Initiative de l'après-Marshall, pour continuer de renforcer la capacité des 34 Premières Nations admissibles à gérer leurs EPC et à renforcer l'autonomie économique des collectivités.

Ressources du programme

L'IPCIA a été initialement annoncée dans le budget fédéral de 2007 comme un programme quinquennal de 55,1 millions de dollars. Après plusieurs années de financement temporaire à court terme, l'initiative a reçu un financement permanent en 2017. L'IPCIA dispose d'un budget annuel permanent de 11,02 M\$ et compte 4,5 équivalents temps plein (ETP) permanents. Voir l'annexe B pour plus de détails sur le budget du programme.

Exécution du programme

L'IPCIA utilise une approche étape par étape pour aider les EPC à acquérir des compétences en matière de gouvernance et de gestion d'entreprise, à renforcer leurs capacités dans le domaine des pêches commerciales et de l'aquaculture, et à recevoir de la formation propre aux entreprises de pêche qui répond aux besoins des collectivités participantes.

Le financement peut être reçu dans le cadre de quatre volets, soit le renforcement des capacités et le développement des entreprises, la formation des pêcheurs, l'expansion et la diversification, et l'aquaculture (voir l'annexe C pour une description des volets). Des ententes de financement pluriannuelles ont été ajoutées au programme en 2017 lorsque le budget annuel du programme de l'IPCIA a été rendu permanent. Cela a permis des investissements plus importants.

Les collectivités qui participent à l'IPCIA ont établi des EPC selon un « ratio d'une collectivité pour une EPC ».

Deux organisations autochtones, le Congrès des chefs des Premières Nations de l'Atlantique et le Ulnooweg Development Group, ont été mobilisées dès le début de l'IPCIA pour aider à l'exécution du programme, particulièrement en ce qui concerne le recrutement de spécialistes pour travailler directement dans les collectivités [p. ex., comme membres de l'équipe de soutien à l'expansion des entreprises (ESEE)]. L'ESEE et les autres structures sont décrites plus en détail à la page 15 du présent rapport, mais il est important de noter que l'ESEE de l'IPCIA est en place depuis le début du programme et fournit un contact régulier (souvent sur place) avec les EPC afin de soutenir et conseiller leurs activités de pêche commerciale.



Crédit photo : Direction des affaires autochtones, MPO

² Une Première Nation, qui n'était pas officiellement reconnue au Canada au moment de la décision Marshall, a depuis été reconnue et considérée comme faisant partie du traité initial. Par conséquent, 35 Premières Nations sont maintenant admissibles à l'IPCIA.

Profil des programmes

Initiative des pêches commerciales intégrées du Pacifique

Contexte et objectifs du programme

Lancée en 2007, l'IPCIP s'appuie sur les travaux de réforme des pêches entrepris à la suite des rapports de 2004 du Panel des Premières Nations sur les pêches et du Groupe de travail conjoint sur les pêches après la conclusion de traités. Le programme offre du financement et du soutien aux groupes et collectivités autochtones de la région du Pacifique du Canada afin d'optimiser le potentiel de leurs entreprises de pêche communautaire et de renforcer l'autonomie économique communautaire dans le cadre d'une pêche commerciale intégrée ordonnée et stable.

Toutes les Premières Nations de la Colombie-Britannique étaient admissibles au début du programme, mais les participants admissibles ont également été décrits comme étant ceux qui se trouvent à proximité de possibilités de pêche commerciale, qu'ils aient un intérêt pour la pêche ou non, ou sur les principaux affluents qui se jettent dans l'océan Pacifique.

Dans le contexte de ce programme, il est important de noter que le saumon est une composante essentielle des pêches de la côte Ouest, tant sur le plan commercial que sur le plan culturel et historique pour les Premières Nations. Les collectivités qui pêchent le saumon en tant qu'espèce unique sont sujettes à l'évolution des conditions du marché et à la diminution des stocks, deux facteurs pouvant avoir une incidence sur les réussites de l'EPC.

Ressources du programme

L'IPCIP a été annoncée en 2007 comme programme quinquennal de 175 millions de dollars. Elle a été prolongée pour une série d'intervalles d'un à deux ans, de 2012-2013 à 2016-2017. En 2017, elle a reçu un financement permanent et continu. Le budget annuel prévu de l'IPCIP est de 22,5 M\$ et elle est appuyée par 22,5 ETP sur une base continue. Voir l'annexe B pour plus de détails sur le budget du programme.

Exécution du programme

À l'instar de l'IPCIA, l'IPCIP est également mise en œuvre au moyen d'une approche étape par étape, mais elle a été conçue pour appuyer le développement et le fonctionnement des EPC au niveau agrégé plutôt qu'au niveau d'une bande individuelle. Dans le cadre de ce modèle, les collectivités s'associent pour créer une EPC. Le modèle agrégé a été mis en œuvre pour répondre aux besoins du plus grand nombre possible de collectivités des Premières Nations en Colombie-Britannique.

Les EPC peuvent demander un financement dans le cadre de trois volets différents : renforcement des capacités, expansion des entreprises et aquaculture (voir l'annexe C pour une description de ces volets). Des ententes de financement pluriannuelles ont été ajoutées au programme en 2017 lorsque le budget annuel de l'IPCIP a été rendu permanent.

L'IPCIP a fait l'objet de nombreuses modifications depuis sa création, y compris une mise à jour du programme entre 2014 et 2016 afin de régler plusieurs problèmes, notamment, le faible emploi des Autochtones dans la pêche commerciale et la pratique selon laquelle les EPC louent leurs permis à des pêcheurs non autochtones plutôt que de pêcher eux-mêmes le quota. De plus, jusqu'en 2014, les services étaient offerts directement aux collectivités par le MPO. Au cours de la mise à jour, un modèle de prestation semblable à l'IPCIA a été mis en place, notamment une ESEE, gérée par le Conseil des pêches des Premières Nations et administrée par le groupe de consultation Castlemain. La gestion de l'ESEE a récemment été transférée à la Skeena Fisheries Commission.

Parmi les autres changements clés apportés au programme dans le cadre de la mise à jour, mentionnons le fait que l'IPCIP a été placée sous la responsabilité d'un nouveau directeur, qui a centralisé la gouvernance à l'administration centrale; un nouveau volet de financement a été élaboré et intégré pour tenir compte des activités de diversification (c.-à-d. la composante Développement des entreprises); et l'accent sur la cogestion a été relégué au second plan.



Crédit photo : Direction des affaires autochtones, MPO

Profil des programmes

Initiative des pêches commerciales intégrées du Nord

Contexte et objectifs du programme

L'IPCIN a été conçue et élaborée conjointement dans le cadre d'un processus de mobilisation de 18 mois (2017-2019) durant l'EPA, qui a abouti à des recommandations pour la conception du programme. Le programme vise à appuyer les entreprises de pêche commerciale communautaire et le développement de l'aquaculture.

Le programme fournit du financement et du soutien aux groupes et aux collectivités autochtones qui ne sont pas admissibles à l'IPCIA ou à l'IPCIP dans tous les secteurs où le MPO gère la pêche³.

La première année complète de mise en œuvre du programme a été 2019-2020. En tant que contexte important, la deuxième année de mise en œuvre du programme a été touchée par la pandémie de COVID-19, ce qui a entraîné des progrès plus lents que prévu.

Ressources du programme

L'IPCIN a été annoncée comme programme de 7 millions de dollars par année en 2017. Elle a été dotée d'un ETP et demi en 2017 et, en 2019-2020, elle était soutenue par trois ETP permanents. Voir l'annexe B pour plus de détails sur le budget du programme.

Exécution du programme

Comme les autres initiatives, l'IPCIN est exécutée étape par étape. Le financement peut être reçu dans le cadre de quatre volets, soit le renforcement des capacités et le développement des entreprises, la formation des pêcheurs, l'expansion et la diversification, et l'aquaculture (voir l'annexe C pour une description des volets).

Bien qu'il s'inspire de l'IPCIA et de l'IPCIP, ce programme a un modèle de mise en œuvre légèrement différent en ce sens qu'il offre une planification et des conseils en matière de développement des entreprises, ainsi qu'une formation ciblée propre aux entreprises de pêche pour répondre aux besoins des collectivités, qu'elles souhaitent ou non pratiquer une pêche commerciale, une pêche commerciale redistributive (artisanale) ou un hybride des deux.

L'élaboration d'une option d'entreprise de redistribution locale (artisanale) vise à relever les défis aigus en matière de santé et de sécurité alimentaire auxquels font face de nombreuses collectivités admissibles au soutien de l'IPCIN. Lorsque les participants au programme répondent aux exigences du plan opérationnel et de la gouvernance d'entreprise de pêche commerciale, ils sont admissibles à des fonds d'expansion ou de diversification.

La région géographique desservie par l'IPCIN étant très vaste, elle est répartie en différentes régions opérationnelles, soit le Yukon, les Territoires du Nord-Ouest et le Nunavut, le centre du Canada (aquaculture seulement), le nord du Québec, Terre-Neuve-et-Labrador et les provinces maritimes.

Au moment de l'évaluation, les ESEE déjà en place pour l'IPCIP et l'IPCIA fournissaient des services aux régions opérationnelles de l'IPCIN. Cependant, ils étaient en train de recruter d'autres membres de l'ESEE ayant une expérience de travail avec des défis propres aux régions opérationnelles, particulièrement en ce qui concerne la sécurité alimentaire. La Waubetek Business Development Corporation, organisation détenue et contrôlée par des Autochtones, apporte son soutien aux collectivités autochtones situées au centre du Canada qui s'adonnent principalement à l'aquaculture.



Crédit photo : Direction des affaires autochtones, MPO

³ La Loi sur les pêches prévoit la gestion et le contrôle des pêches au Canada, dans les eaux de pêche canadiennes et dans toute partie du plateau continental du Canada qui dépasse les limites des eaux de pêche canadiennes.

Constatations de l'évaluation : pertinence

Harmonisation des objectifs du programme avec les priorités fédérales et ministérielles

Les objectifs des programmes des pêches commerciales autochtones s'alignent bien avec les priorités actuelles du gouvernement fédéral et du Ministère, qui consistent à travailler en partenariat avec les peuples autochtones pour créer des collectivités saines, prospères et autosuffisantes. De plus, les programmes sont considérés comme d'importants contributeurs pour l'avancement du programme de réconciliation du gouvernement.

Les programmes sont harmonisés avec les priorités fédérales

Au plus haut niveau, les programmes des pêches commerciales autochtones appuient la *Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones*, selon laquelle les peuples autochtones ont le droit de participer librement à toutes les activités économiques (traditionnelles et autres), ainsi que le droit d'améliorer leurs conditions économiques et sociales⁴. Le gouvernement fédéral a pleinement appuyé la Déclaration, ayant voté en sa faveur en 2007, et travaille maintenant à l'intégrer dans le droit canadien.

Le renforcement de la capacité en matière de pêche commerciale des Autochtones pour améliorer le rendement économique de leurs collectivités fait partie des objectifs intégraux des programmes des PCA. Ces objectifs s'harmonisent tout particulièrement avec les appels à l'action de la Commission de vérité et réconciliation (92. ii) de :

« veiller à ce que les peuples autochtones aient un accès équitable aux emplois, à la formation et aux possibilités de formation dans le secteur des entreprises et à ce que les collectivités autochtones retirent des avantages à long terme des projets de développement économique⁵ ».

Les conclusions de la Commission de vérité et réconciliation sont le fondement de l'engagement du gouvernement fédéral envers la réconciliation avec les peuples autochtones au Canada. Par conséquent, les programmes des PCA sont une expression des efforts de réconciliation sur l'eau.

Forte harmonisation avec les priorités ministérielles

Les objectifs de l'IPCIA, de l'IPCIP et de l'IPCIN correspondent directement aux responsabilités et aux engagements fondamentaux du MPO en matière de réconciliation. Les programmes contribuent également au résultat ministériel : les pêches canadiennes sont gérées de façon durable. Les programmes sont conçus pour appuyer les peuples autochtones et renforcer considérablement leur capacité de devenir des pêcheurs prospères, contribuant ainsi au bien-être économique, non seulement des collectivités autochtones, mais de tous les intervenants de la pêche.

Les programmes des PCA appuient le MPO qui à un rôle clé dans la transformation de la relation du Canada avec les peuples autochtones, tel qu'indiqué dans le programme de réconciliation du MPO⁶. De plus, comme il est exprimé dans la lettre de mandat de 2019 du Ministère, les programmes des PCA sont un moyen d'accélérer et de faire progresser les progrès réalisés avec les Premières Nations, les Inuits et les Métis⁷.

La Déclaration sur les Droits des Peuples Autochtones « est l'instrument international le plus complet sur les droits des peuples autochtones. Elle établit un cadre universel de normes minimales pour la survie, la dignité et le bien-être des peuples autochtones du monde et elle élabore sur les normes existantes des droits humains et des libertés fondamentales dans leur application à la situation particulière des peuples autochtones. »

Les Nations Unies.

⁴ La Déclaration des Nations unies sur les droits des peuples autochtones a été adoptée par l'Assemblée générale le jeudi 13 septembre 2007 :

https://www.un.org/development/desa/indigenouspeoples/wp-content/uploads/sites/19/2018/11/UNDRIP_F_web.pdf.

⁵ Voir la recommandation 92. ii. : http://trc.ca/assets/pdf/Calls_to_Action_French.pdf.

⁶ Voir : Stratégie de réconciliation entre le MPO et la Garde côtière canadienne, septembre 2019 (<https://www.dfo-mpo.gc.ca/fisheries-peches/aboriginal-autochtones/reconciliation-fra.html>).

⁷ Lettre de mandat de la ministre des Pêches, des Océans et de la Garde côtière canadienne, décembre 2019 (<https://pm.gc.ca/fr/lettres-de-mandat/2019/12/13/lettre-de-mandat-de-la-ministre-des-peches-des-oceans-et-de-la-garde>).

Constatations de l'évaluation : pertinence

Harmonisation des objectifs du programme avec les besoins exprimés par les collectivités autochtones

Les objectifs des programmes des pêches commerciales autochtones sont conformes aux besoins en matière de pêche commerciale exprimés par les collectivités autochtones.

Objectifs du programme et besoins des collectivités autochtones

Les trois programmes ont pour objectif principal de fournir un financement aux collectivités autochtones afin qu'elles aient accès à la pêche commerciale et de renforcer leurs capacités de pêche et d'exploitation d'entreprises de pêche commerciale.

L'évaluation révèle que l'objectif principal des programmes s'aligne sur les besoins clés qui ont été exprimés par les collectivités autochtones, notamment en ce qui concerne le renforcement des capacités et l'accès aux pêcheries. Les principaux besoins ressortis de l'évaluation sont résumés dans la figure 2.

Figure 2. Besoins exprimés par les collectivités autochtones

Besoin exprimé	Pourquoi cela est-il nécessaire?
Renforcement des capacités	Les collectivités ont besoin de compétences en matière de gouvernance, de gestion, d'administration et d'exploitation pour gérer les EPC, ainsi que de formation afin que les pêcheurs puissent pêcher et exploiter les navires en toute sécurité.
Accès	Les collectivités doivent avoir accès à des permis de pêche commerciale et à des quotas de poissons ou d'espèces pour pouvoir accéder aux ressources halieutiques et diversifier les possibilités de pêche commerciale.
Emploi	Les collectivités ont besoin de possibilités d'emploi (par exemple, emploi qui dure toute l'année, soutien à l'emploi des jeunes) pour générer des revenus, ce qui permet de répondre à d'autres besoins (par exemple, sociaux).
Diversification	Les collectivités ont besoin d'un soutien pour faire croître et agrandir leurs EPC, notamment pour créer d'autres sources de revenus au moyen d'autres possibilités d'affaires liées à la pêche (par exemple, transformation du poisson, tourisme).

Les collectivités autochtones du Nord et du Centre du Canada ont des besoins particuliers

Les collectivités autochtones du Nord ont des besoins communs avec les collectivités qui participent à l'IPCIA et à l'IPCIP, par exemple en matière de planification opérationnelle et de formation. Cependant, comme l'EPA l'a révélé, l'IPCIN est nécessaire précisément pour répondre à des besoins uniques étant donné la multiplicité des cultures, des langues et des structures de gouvernance sur une vaste zone aux diverses réalités en matière de géographie, d'infrastructure et d'espèces. Les réalités des collectivités autochtones du Nord comprennent l'isolement et le coût élevé du carburant, mais la priorité la plus importante reste de loin la sécurité alimentaire.

Les collectivités autochtones du Nord ont également des besoins qui leur sont propres et sont liés au manque d'infrastructure matérielle (par exemple, usines de transformation, sites de débarquement, congélateurs communautaires), ainsi qu'à l'accès et au développement des marchés.

L'évaluation a révélé que les besoins des régions intérieures du Canada sont également différents, notamment en ce qui concerne les possibilités d'aquaculture.

Peuples autochtones au Canada

En 2016, environ 1,67 million de Canadiens se sont déclarés Autochtones, soit environ 4,9 % de la population totale⁸. Depuis 2006, la population autochtone a augmenté de 42,5 %, un taux quatre fois supérieur à celui de la population non autochtone du Canada. Par rapport aux populations non autochtones, les peuples autochtones ont des niveaux de revenu et d'instruction généralement inférieurs à la moyenne canadienne. Des recherches récentes ont montré qu'il existe un lien direct entre les taux de scolarisation et les revenus. Les programmes éducatifs autochtones sont essentiels pour combler l'écart de revenus entre les salariés autochtones et non autochtones. En outre, la récolte d'aliments traditionnels, tels que le phoque, le caribou, le canard, la baleine et le poisson, permet de compenser les problèmes liés à l'accès à la nourriture dans certaines collectivités⁹.

⁸ Chapitre 2. Profile of Indigenous Canada: Trends and data needs, 2020. <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/e6cc8722-en/index.html?itemId=/content/component/e6cc8722-en&mimeType=text/html>

⁹ Conditions sociales des Autochtones au Canada, 2020. <https://www.thecanadianencyclopedia.ca/fr/article/conditions-sociales-des-autochtones>

Constatations de l'évaluation : pertinence

Harmonisation des objectifs des programmes avec les besoins exprimés par les collectivités autochtones (suite)

Les besoins en matière de pêche commerciale des collectivités autochtones diffèrent d'une collectivité à l'autre et ont évolué au fil du temps, à mesure que les collectivités renforçaient leur capacité.

Les besoins diffèrent selon les collectivités autochtones

L'évaluation a montré que les besoins des collectivités autochtones varient, que ces besoins sont en grande partie déterminés au niveau local et qu'un certain nombre de facteurs les influencent, dont les suivants :

Taille : Les EPC ne sont pas toutes au même niveau de développement commercial. Au fur et à mesure qu'elles deviennent efficaces dans la pêche en mer et prennent de l'ampleur, les EPC s'intéressent à des activités connexes telles que la réparation de moteurs de bateau, la transformation du poisson et/ou le transport de produits.

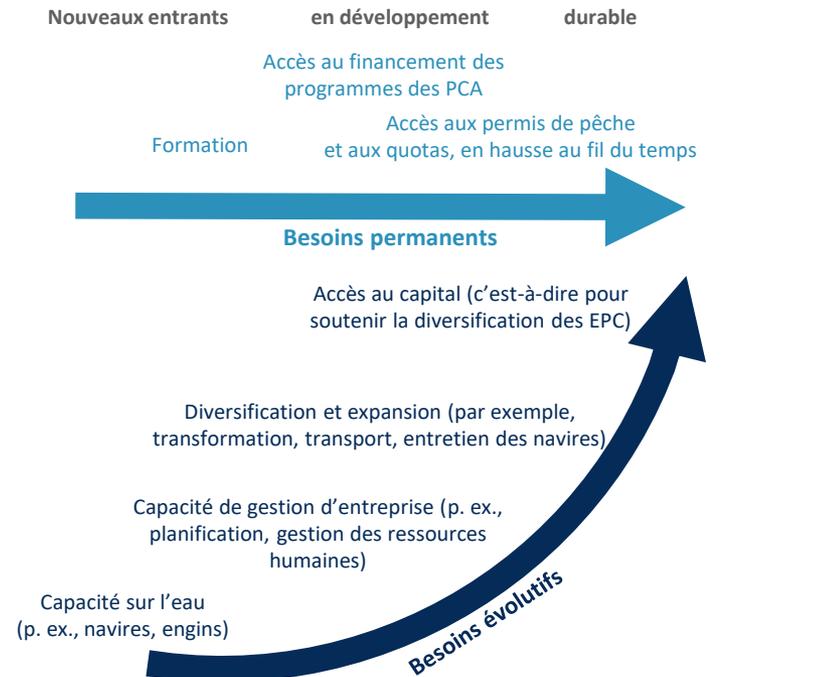
Espèces pêchées : Certaines EPC s'intéressent à la pêche du panope, du concombre et de l'oursin, qui exigent une formation spécialisée en plongée.

Géographie : De nombreuses EPC côtières cherchent à acquérir un plus grand accès et davantage de navires, mais les EPC en eaux intérieures, en particulier celles qui dépendent des stocks de saumon fluctuants de la côte Ouest, ont davantage besoin d'investissements dans la chaîne de valeur (p. ex., logistique, distribution, ventes) et d'une plus grande collaboration entre les EPC pour bénéficier d'économies d'échelle dans l'approvisionnement, la distribution et les ventes. Certaines de ces collectivités intérieures et certains groupes autochtones du Nord s'intéressent aux pêches artisanales.

Les besoins évoluent au fil du temps

Au fil du temps, certains besoins communautaires sont restés les mêmes (p. ex., le besoin de formation des pêcheurs, l'accès au financement, les ressources halieutiques et le renforcement de la capacité). Toutefois, l'évaluation a révélé que les besoins des collectivités ont évolué au fil du temps, en particulier à mesure que les EPC sont devenues plus matures et ont mis en place des opérations commerciales plus complexes (figure 3). Par exemple, pour de nombreuses collectivités, la capacité sur l'eau était auparavant un besoin (p. ex., bateaux et engins), mais à mesure que les EPC se sont établies, les besoins ont évolué et il s'est davantage agi de renforcer la capacité de gestion d'entreprise (par exemple, formation en gestion des ressources humaines, planification stratégique).

Figure 3. Besoins des collectivités autochtones



Il s'agit d'une représentation simplifiée de la manière dont les besoins d'une collectivité peuvent évoluer à mesure qu'elle renforce ses capacités dans l'industrie de la pêche. Il est important de comprendre que les besoins des collectivités n'évolueront pas de manière linéaire ou cyclique, ni au même rythme. Les besoins d'une collectivité dépendront plutôt des conditions locales, comme nous l'avons déjà indiqué, mais aussi d'un certain nombre d'autres facteurs (p. ex., cycles du marché, circonstances socioéconomiques, disponibilité des travailleurs et roulement des personnes travaillant dans l'industrie).

Constatations de l'évaluation : pertinence

Harmonisation des objectifs des programmes avec les besoins exprimés par les collectivités autochtones (suite)

Les programmes des pêches commerciales autochtones sont adaptables et souples et ont fait l'objet de modifications au fur et à mesure que de nouveaux besoins ont été établis. Toutefois, certains des besoins qui sont satisfaits ont également été identifiés comme étant des lacunes, d'où la nécessité continue des programmes.

Les programmes ont été modifiés pour répondre à différents besoins

Comme il est indiqué à la page précédente, les besoins des collectivités varient et évoluent au fil du temps. L'évaluation a montré que les programmes ont été très souples et adaptés, et ont été modifiés en fonction des nouveaux besoins identifiés.

L'EPA a été instrumental pour aider à l'identification des besoins communautaires existants et, en conséquence, des modifications sont apportées à la fois à l'IPCIA et à l'IPCIP. En outre, l'examen a été utilisé précisément pour concevoir l'IPCIN de façon à ce qu'elle réponde aux besoins uniques des régions du Nord et du Centre du Canada.

Voici des exemples précis de modifications apportées aux programmes :

- L'IPCIA a permis d'améliorer la base de données du système électronique de gestion des pêches et d'offrir une formation ainsi qu'un soutien aux EPC pour qu'elles puissent utiliser le système.
- Un financement propre à l'aquaculture a été ajouté à l'IPCIA et à l'IPCIP et est en vigueur depuis 2018-2019.
- L'IPCIP a permis d'améliorer l'accessibilité du programme en adoptant un processus de « nouveaux entrants », ce qui a ouvert le programme à d'autres collectivités.
- Les collectivités autochtones des provinces de l'Atlantique qui n'étaient pas admissibles à l'IPCIA ont obtenu l'accès au programme par l'entremise de l'IPCIN.
- L'IPCIP et l'IPCIA sont passés à un modèle de financement pluriannuel pour améliorer la souplesse des EPC en ce qui concerne l'attribution de fonds selon leurs priorités. Certains participants interrogés dans le cadre de l'évaluation ont mentionné que l'instauration du financement pluriannuel dans le cadre de l'IPCIA et de l'IPCIP leur a permis d'effectuer une planification à long terme pour répondre à certains de leurs plus grands besoins en matière d'investissement financier.

Le programme fait l'objet d'un besoin continu

Il est intéressant de noter que si l'évaluation a permis de constater que les programmes répondent à de nombreux besoins exprimés par les collectivités, les participants ont indiqué que les besoins financiers demeurent importants pour de nombreuses raisons, dont l'accès à plus de permis de pêche commerciale et de quotas d'espèces. Voici quelques-unes des autres situations qui pourraient être à l'origine de besoins continus mentionnés lors des entrevues :

- la diversification pour construire une entreprise plus durable pourrait vouloir dire augmenter le nombre et les types de permis;
- les permis visant à élargir les activités pour pêcher des espèces de grande valeur, autres que le saumon sur la côte du Pacifique, sont très coûteux;
- l'expansion dans le secteur de l'aquaculture est très exigeante en capitaux pour le développement des infrastructures;
- dans l'IPCIN, le financement est plafonné, ce qui empêche certaines EPC d'acquiescer des permis plus coûteux;
- le développement dans les collectivités éloignées du Nord entraîne des coûts élevés, notamment en matière de transport pour amener les matériaux nécessaires au développement des infrastructures (par exemple, les ports).

Pour répondre aux recommandations de l'EPA, le Ministère s'est engagé à poursuivre le financement pluriannuel dans deux de ses domaines d'intervention (voir l'annexe D).

Constatations de l'évaluation : conception et exécution

Définition de l'élaboration, de la conception et de l'exécution conjointes

Il n'existe pas de définitions cohérentes de l'élaboration, de la conception et de l'exécution conjointes, mais il est communément admis que ces approches concernent la collaboration de Pêches et Océans Canada avec les collectivités autochtones et d'autres intervenants selon un ensemble de principes qui permettent d'atteindre des objectifs précis.

Collaboration entre le MPO et les participants

Les programmes des PCA travaillent avec les participants admissibles, les organisations autochtones et d'autres intervenants pour concevoir, élaborer et exécuter conjointement des programmes qui permettent au Ministère d'obtenir le résultat escompté, à savoir l'amélioration des résultats pour les peuples autochtones.

L'un des principaux objectifs de l'évaluation était de mieux comprendre et décrire ces trois approches collaboratives, la manière dont elles ont été appliquées, les facteurs de réussite et les défis qui se sont posés, et l'effet de leur utilisation sur les résultats.

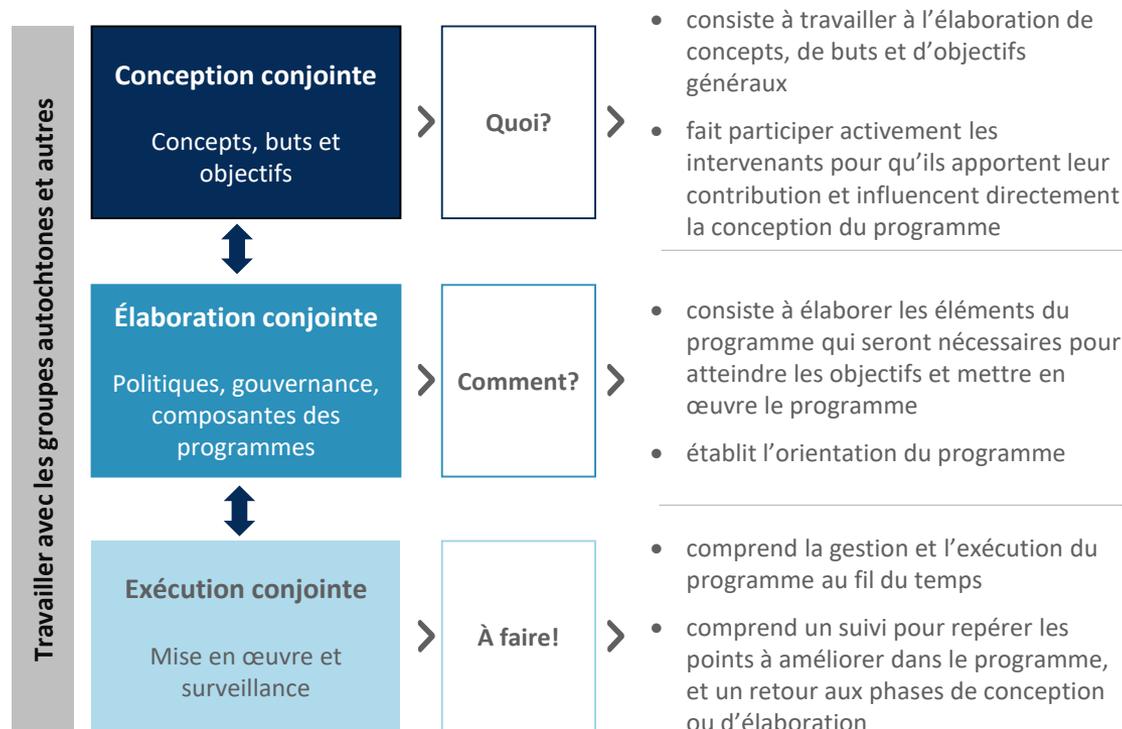
Définir l'élaboration, la conception et l'exécution conjointes

L'évaluation a révélé qu'il n'existe pas de définitions cohérentes de l'élaboration, de la conception et de l'exécution conjointes. Il a néanmoins été possible de décrire ces approches collaboratives (figures 4 et 5), et d'établir leurs objectifs, soit :

- exécuter conjointement des programmes qui répondent aux besoins des deux parties (c.-à-d. le MPO et les collectivités desservies);
- effectuer une prise de décision conjointe.

Il a également été possible de décrire des principes communs, qui sont énoncés aux pages 18 et 19.

Figure 4. Description de l'élaboration, de la conception et de l'exécution conjointes



Le mot conjoint signifie : joindre, réunir, ensemble, avec, uni. Il suppose un partenariat ou une égalité.

Des personnes ou des organisations autochtones sont représentées dans plusieurs structures des programmes (voir page 15), notamment les équipes de soutien à l'expansion des entreprises, les comités de gestion des programmes et les comités d'examen des demandes.

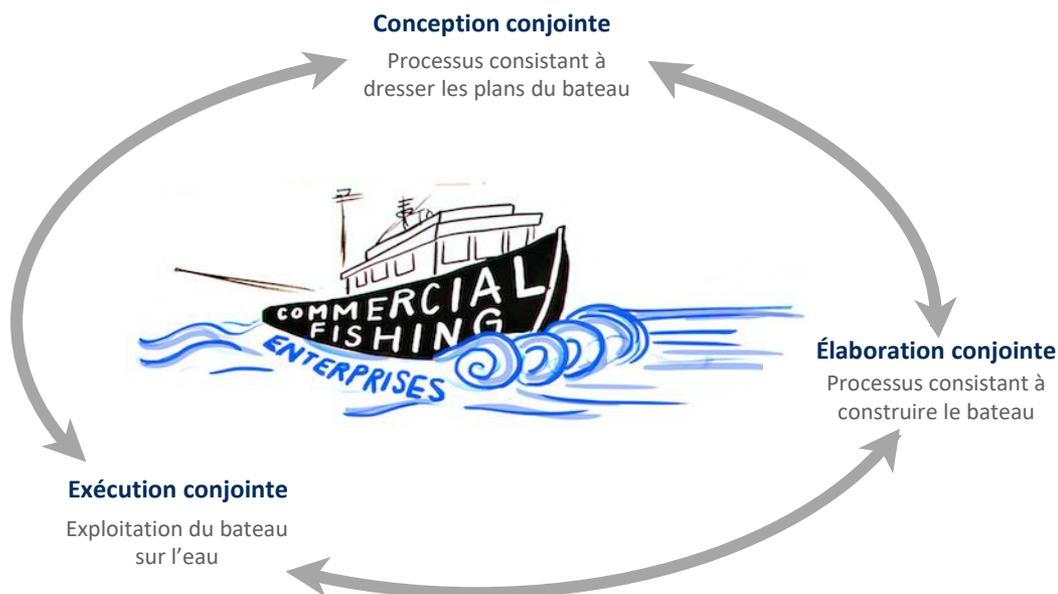
Constatations de l'évaluation : conception et exécution

Définition de l'élaboration, de la conception et de l'exécution conjointes (suite)

Si une analogie avec un bateau était utilisée pour décrire la conception conjointe, l'élaboration conjointe et l'exécution conjointe, un constructeur de bateaux travaillerait avec une collectivité pour concevoir, construire et exploiter le bateau afin de s'assurer qu'il répond aux besoins de tout le monde, y compris ceux de l'architecte naval et de l'industrie (c'est-à-dire les normes).

Les flèches bidirectionnelles de la figure 5 indiquent qu'une fois en service, un bateau a besoin d'une surveillance et d'un entretien permanents pour fonctionner correctement. De même, un programme nécessite un suivi continu et doit parfois revenir à la phase de conception ou d'élaboration pour qu'il continue à répondre aux besoins dynamiques des participants.

Figure 5. Analogie pour les approches collaboratives



Source de l'image du bateau : Institut national des pêches autochtones, phase 1 de l'Examen des programmes autochtones : Tanya Gadsby, The Fuselight

Exemple de conception conjointe : IPCIN

L'EPA a fait appel à plus de 50 collectivités différentes, 17 groupes et 143 participants aux phases de conception et d'élaboration conjointes de l'IPCIN. Les participants venaient de collectivités aux cultures, langues et structures de gouvernance multiples, réparties sur une vaste zone aux réalités diverses en matière de géographie, d'infrastructure et d'espèces, ainsi que de régions intérieures s'intéressant à des entreprises aquacoles.

À la suite de ce processus, les contextes uniques de nombreuses collectivités admissibles, notamment en ce qui concerne les besoins en matière de sécurité alimentaire, ont été reconnus, et deux modèles de mise en œuvre ont été conçus pour l'IPCIN. Ces deux modèles sont réservés uniquement aux participants de l'IPCIN.

1. Modèle redistributif local : soutient le perfectionnement des compétences en gestion d'entreprise, le renforcement de la capacité en matière d'activités redistributives des pêches et l'amélioration des indicateurs de santé et de sécurité alimentaire.
2. Modèles commercial et redistributif combinés : assurer la souplesse de la conception des programmes pour les entreprises de redistribution qui se lancent dans des activités commerciales à petite échelle.

Constatations de l'évaluation : conception et exécution

Structures des programmes en place pour soutenir la conception, l'élaboration et l'exécution conjointes

Six structures principales sont en place et facilitent les approches collaboratives de conception, d'élaboration et d'exécution conjointes. Bien que ces structures aient généralement été appliquées de manière uniforme dans les trois programmes, il existe certaines différences dans la manière dont elles ont été appliquées au fil du temps.

Figure 6. Structures de prestation des programmes des pêches commerciales autochtones

Les six structures principales mises en place pour soutenir la prestation des programmes et l'utilisation d'une approche collaborative sont résumées dans la figure 6. Voir la page suivante pour en savoir plus sur l'évolution de ces structures.

Comité de gestion des programmes	<ul style="list-style-type: none">• Établit l'orientation et guide les programmes; supervise le travail du fournisseur de services• Coprésidé par un employé du MPO et un membre d'une organisation autochtone; il comprend d'autres membres du MPO, des organisations autochtones, des fournisseurs de services et d'autres ministères gouvernementaux
Équipe de soutien à l'expansion des entreprises*	<ul style="list-style-type: none">• Fournit des conseils et une aide pratiques et complets aux collectivités participantes et aux EPC, souvent en personne• Fournit des conseils sur la planification et l'expansion des activités de pêche afin de soutenir le fonctionnement et la durabilité des EPC (* pour en savoir plus sur l'ESEE, voir la page suivante)
Comité d'examen des demandes	<ul style="list-style-type: none">• Examine les demandes de financement des EPC. Fournit des recommandations au MPO sur les demandes• Un minimum de trois membres du conseil d'administration avec droit de vote, dont deux qui doivent être autochtones• Se réunit au moins une fois par mois• Les réunions sont coprésidées par une organisation autochtone ou par le MPO
Évaluateur tiers	<ul style="list-style-type: none">• Examine et évalue les demandes de financement, en se concentrant sur la faisabilité technique et l'aspect pratique de la proposition• Examine et aide à l'élaboration de la documentation des programmes (par exemple, politique, rapports statistiques)
Coordonnateur consultatif de la formation	<ul style="list-style-type: none">• Travaille avec les participants aux programmes pour établir les besoins en matière de formation et s'assurer que les besoins sont connus et compris par tous les intervenants• Veille à ce que les méthodes de formation soient conformes aux normes du secteur• Facilite l'organisation des activités de formation
Séances de planification spéciales	<ul style="list-style-type: none">• Veille à ce que les rajustements quotidiens des programmes soient élaborés conjointement et répondent aux besoins des participants• Comprend les membres du comité de gestion et les fournisseurs de services• Tenues deux fois par an

Constatations de l'évaluation : conception et exécution

Structures des programmes en place pour soutenir la conception, l'élaboration et l'exécution conjointes (suite)

Évolution de l'application des approches collaboratives

Comme il est indiqué à la page 14, l'IPCIN a été conçu conjointement à partir des données tirées de l'EPA. Pour l'IPCIA et l'IPCIP, on a également utilisé une méthode de conception conjointe dès le début de la mise en œuvre des programmes. Toutefois, selon l'évaluation de 2010 de l'IPCIP, les consultations auprès des Premières Nations se sont poursuivies tout au long de l'élaboration de l'initiative, et les commentaires reçus à la conception et à l'exécution du programme ont été intégrés. Bien que l'IPCIP ait également fait l'objet de consultations communautaires, l'initiative a moins bien réussi à intégrer les commentaires recueillis.

Par conséquent, si les trois programmes des PCA utilisent les mêmes approches, les modalités d'application ont évolué au fil du temps et il existe quelques différences qui méritent d'être soulignées.

- L'ESEE et l'évaluateur tiers ont été mis en place pour l'IPCIA à la création du programme en 2007. La prestation de services aux EPC et aux collectivités par l'intermédiaire des organisations des Premières Nations a permis de réduire au minimum l'effet des tensions historiques entre le MPO et les Premières Nations.
- Des structures de prestation sans lien de dépendance n'ont pas été mises en place pour l'IPCIP avant 2015-2016. L'évaluation de l'IPCIP en 2010 a permis de constater qu'en l'absence de tampon entre le MPO et les collectivités des Premières Nations, les relations étaient moins efficaces dès le début.
- Depuis 2015-2016, le chef de l'équipe de soutien à l'expansion des entreprises de l'IPCIP a changé à deux reprises, ce qui a entraîné des changements dans les principales personnes-ressources et nuï à l'établissement de relations.
- Une ESEE pour le Nord a été créée en 2020 pour fournir des services aux participants de l'IPCIN au Yukon, dans les Territoires du Nord-Ouest et au Nunavut, tandis que l'ESEE de l'IPCIA a été élargie pour soutenir d'autres participants à l'IPCIN établis dans le Nord du Québec, à Terre-Neuve-et-Labrador et dans les provinces maritimes.

- L'IPCIN dispose également ESEE d'aquaculture qui soutient les collectivités autochtones établies dans le Centre du Canada, qui participent au programme.
- L'IPCIA dispose d'un conseiller en formation qui gère les cours sur la pêche commerciale en collaboration avec un collège communautaire. L'IPCIP fait appel à un coordonnateur et dispense une formation par l'intermédiaire des infrastructures collégiales locales. L'ESEE aide également le coordonnateur de l'IPCIN en ce qui concerne les activités de formation.
- L'IPCIP a un nouvel évaluateur tiers depuis le printemps 2020.



Crédit photo : Direction des affaires autochtones, MPO

Constatations de l'évaluation : conception et exécution

Efficacité des équipes de soutien à l'expansion des entreprises

Les équipes de soutien à l'expansion des entreprises se sont révélées l'une des structures les plus efficaces des programmes, contribuant de manière importante à la conception, à l'élaboration et à l'exécution sur le terrain, bien que quelques défis liés au fonctionnement de l'équipe de soutien à l'expansion des entreprises sur la côte du Pacifique aient été repérés.

Efficacité des équipes de soutien à l'expansion des entreprises

Dans l'ensemble, les ESEE sont les principaux moteurs de la collaboration et elles contribuent directement au succès des programmes. L'évaluation a déterminé un certain nombre de raisons pour lesquelles ces équipes ont efficacement aidé à renforcer la capacité des collectivités avec lesquelles elles travaillent :

- elles sont dirigées par des organisations autochtones ou comprennent des membres de ces organisations qui, de façon générale, ont travaillé ou travaillent avec les collectivités, et donc ont déjà établi des relations;
- elles possèdent une expertise dans les domaines du développement économique, de la planification des activités, des ressources humaines et de la gestion financière et connaissent bien les secteurs de la pêche et de l'aquaculture;
- elles fonctionnent en respectant la confidentialité liée aux affaires des EPC, ce qui, selon les personnes interrogées, contribue à instaurer la confiance;
- elles fonctionnent sans lien de dépendance avec le MPO, ce qui limite l'implication directe du gouvernement. Cela ajoute un élément d'indépendance, qui permet aux membres des ESEE de fournir un soutien continu et transparent aux EPC;
- elles adoptent une démarche positive, constructive et tournée vers l'avenir, fondée sur le respect mutuel, les relations interpersonnelles efficaces et le professionnalisme.

L'**ESEE de l'IPCIA** travaille sous la direction du Congrès des chefs des Premières Nations de l'Atlantique et de l'Ulnooweg Development Group pour fournir une assistance complète et pratique aux collectivités des Premières Nations m'kmaq, malécite, et passamaquoddy installées dans les Maritimes et en Gaspésie, au Québec.

Les personnes interrogées pour l'IPCIA ont eu des avis très positifs sur l'ESEE et ont fait remarquer que ses membres : sont extrêmement utiles, car ils fournissent des connaissances de première main et une expertise gratuite aux EPC; ont une bonne compréhension des collectivités, y compris de la langue et de la culture; et s'efforcent de garantir que les ressources disponibles sont utilisées au sein de la collectivité desservie. La seule question soulevée en ce qui concerne l'ESEE est que l'accès est parfois limité en raison du grand nombre de collectivités qu'elle soutient.

L'**ESEE de l'IPCIP** a d'abord fonctionné par l'entremise du Conseil des pêches des Premières Nations, géré par le groupe de consultation Castlemain. En 2019-2020, elle est passée à la Skeena Fisheries Commission. Certaines personnes interrogées considèrent que la récente transition de l'ESEE est positive, car elle permet de remettre les connaissances et le renforcement des capacités entre les mains des collectivités autochtones et de ne plus dépendre des consultants.

Toutefois, il y a eu des indications de certains défis concernant l'ESEE de l'IPCIP, lesquels peuvent être liés aux récents changements de personnel, qui ont entravé les progrès de l'ESEE, sa capacité et son aptitude à établir des relations. Les personnes interrogées ont noté un manque de clarté quant aux rôles et responsabilités de l'ESEE, ce qui a conduit les membres de la collectivité à s'adresser aux fournisseurs de services pour des questions qui ne relèvent pas de leur rôle (p. ex. des problèmes avec le programme ou avec le MPO en général). Les personnes interrogées ont également exprimé des inquiétudes quant à savoir si l'ESEE avait une connaissance suffisante des pêches sur la côte du Pacifique.

Étant donné que l'IPCIN est encore au début de sa mise en œuvre et que la COVID-19 a retardé ses avancées, les personnes interrogées ont estimé qu'il était trop tôt pour commenter le fonctionnement de l'**ESEE de l'IPCIN**.

Constatations de l'évaluation : conception et exécution

Facteurs de réussite liés à la conception, à l'élaboration et à l'exécution conjointes

Un certain nombre de facteurs ou de principes de réussite ont contribué à la conception, à l'exécution et à l'élaboration conjointes des programmes des pêches commerciales autochtones.

Qu'est-ce qui fonctionne bien dans les approches collaboratives?

Bien qu'il ait été difficile de définir les trois approches collaboratives, les données recueillies pour l'évaluation ont permis de déterminer **quatre facteurs ou principes de réussite** qui favorisent la collaboration efficace avec les groupes autochtones. En outre, les données indiquent que les programmes appliquent ces principes, notamment en ce qui concerne la manière dont les fournisseurs de services (c.-à-d. l'ESEE, le coordonnateur consultatif de formation, l'évaluateur tiers) travaillent dans les collectivités et la manière dont les comités de gouvernance sont structurés.

1. Faire preuve de souplesse dans l'exécution des programmes

La souplesse permet aux programmes de répondre aux besoins et d'apporter des changements, le cas échéant.

La souplesse et la réactivité étaient des thèmes communs lorsque les personnes interrogées ont décrit ce qui fonctionne bien dans les programmes.

Il est évident que les programmes font preuve de souplesse au niveau local, notamment en ce qui concerne l'exécution conjointe. Comme les membres des organisations de fournisseurs de services se trouvent dans les collectivités, ils sont en contact avec les priorités et les aspirations locales concernant la pêche commerciale. Ils peuvent aider les EPC à concevoir des projets et à présenter des demandes de financement ultérieures.

La souplesse est également évidente au niveau des programmes. La page 12 donne quelques exemples de la manière dont les programmes ont été modifiés au fil du temps pour s'adapter à l'évolution des besoins.

2. Utiliser une approche communautaire de base

Le travail sur le terrain permet d'établir un lien direct avec les bénéficiaires des programmes.

L'ESEE, le coordonnateur consultatif de formation (CCF) et l'évaluateur tiers sont en contact avec la collectivité et sur le terrain et sont à l'écoute des besoins et des priorités des collectivités. En plus de répondre par des conseils gratuits, ce qui est apprécié par les membres des entreprises de pêche commerciale, le contact permet un apprentissage mutuel qui renforce les relations.

Ces structures permettent de générer des propositions de financement avec une démarche de base.

3. Permettre une prise de décision conjointe à différents niveaux du programme

Appuyé par un dialogue ouvert, le terme « conjointe » signifie que les points de vue du Ministère et des parties prenantes autochtones sont représentés et peuvent influencer les décisions.

La prise de décision est commune au niveau local :

- L'ESEE répond aux questions et aux demandes, et le CCF s'efforce de comprendre les besoins de formation. L'évaluateur tiers évalue ce qui est faisable; il connaît les objectifs et les exigences du Ministère. Ces échanges permettent de contribuer à la rédaction des demandes.
- La représentation des Autochtones au sein des programmes est à un ratio de 2 pour 1 pour le Comité d'examen des demandes qui étudie les demandes et fait des recommandations au responsable du financement sur les projets à soutenir.

Constatations de l'évaluation : conception et exécution

Facteurs de succès liés à la conception, à l'élaboration et à l'exécution conjointes (suite)

4. Soutenir une mobilisation significative par un dialogue ouvert

Un dialogue ouvert implique une communication à double sens et une écoute active. Il faut instaurer la confiance et faire preuve de respect. Le respect est essentiel à la collaboration efficace et aux relations positives.

Les faits montrent qu'il existe un dialogue ouvert avec les participants autochtones, en particulier au sein des structures de fournisseurs de services opérant au niveau communautaire.

Les structures et les comités de gouvernance sont des voies de communication permettant aux EPC d'exprimer leurs préoccupations et leurs priorités, de formuler des demandes et de recueillir des renseignements et des conseils gratuits. Les échanges soutiennent des projets qui sont à la fois réalisables et axés sur les besoins locaux.

Les comités de gestion du programme ont une large composition, se réunissent fréquemment et servent à transférer les leçons retenues au niveau local au responsable du programme au MPO et aux autres parties prenantes.

L'EPA est le meilleur exemple de la façon dont les programmes ont été ouverts à l'avis des groupes autochtones sur ce qui fonctionne bien et sur les points à améliorer pour faire évoluer les programmes à l'avenir. Le Ministère s'est engagé à suivre les recommandations de l'EPA avec un plan d'action (voir détails à l'annexe D).

Une communication directe et fréquente contribue à la réussite des programmes des PCA. La communication directe et l'écoute active des partenaires sont particulièrement appréciées par les Premières Nations.

Les membres des ESEE et les CCF ne peuvent pas se rencontrer en personne depuis le début de la pandémie de COVID-19, ce qui est difficile.

L'espace éthique : une pratique exemplaire

L'« espace éthique » est le concept de création d'un lieu de collaboration et de conseil qui respecte l'intégrité de tous les systèmes de connaissance et permet une validation croisée (où une partie valide les points de vue ou les décisions des autres). Son but est de cocréer un espace pour parvenir à un terrain d'entente.¹⁰ Il crée un espace pour que les peuples autochtones et non autochtones puissent contribuer de manière égale et significative aux processus de prise de décision.

Le développement conjoint exige de la transparence et un dialogue ouvert.

- Affaires autochtones et du Nord Canada, *Une nouvelle approche : Co-développement d'une nouvelle relation financière entre le Canada et les Premières Nations.* -

¹⁰ Nous nous levons ensemble : atteindre l'objectif 1 du Canada en créant des aires protégées et de conservation autochtones dans l'esprit et la pratique de la réconciliation : le Cercle autochtone d'experts. Mars 2018.

Constatations de l'évaluation : conception et exécution

Facteurs de succès liés à la conception, à l'élaboration et à l'exécution conjointes (suite)

Autres facteurs de réussite

En plus des quatre facteurs de réussite décrits dans les deux pages précédentes, l'évaluation a déterminé d'autres éléments des programmes qui contribuent à la collaboration efficace avec les peuples autochtones.

- **Faible rotation du personnel du programme au MPO** : dans l'ensemble, la faible rotation du personnel au MPO a contribué à l'établissement de relations positives. Certaines personnes interrogées à l'extérieur du Ministère ont dit connaître les noms des membres du personnel du programme et estimaient pouvoir les appeler directement si nécessaire.
- **Mise à profit d'autres programmes** : le recours à d'autres programmes a élargi les possibilités et étendu ce que les programmes des PCA peuvent accomplir par eux-mêmes. À titre d'exemple, l'Initiative horizontale de partenariat stratégique a été utilisée pour créer l'Initiative de diversification des pêches commerciales du Pacifique, qui a permis aux EPC de l'IPCIP d'accéder à des fonds supplémentaires pour renforcer des entreprises viables. En réponse aux recommandations de l'EPA, le Ministère s'est engagé à rechercher et à conseiller les EPC sur la disponibilité de fonds provenant d'autres sources. (Voir l'annexe D)
- **Participation d'autres organisations** : des représentants d'autres ministères assistent aux réunions du comité de gestion du programme de PCA (c.-à-d. Services aux Autochtones Canada, Agence de promotion économique du Canada atlantique et Agence canadienne de développement économique du Nord). Cela élargit les possibilités de partenariat et permet d'intégrer les connaissances ministérielles, les connaissances de l'EPC ou de la collectivité et l'historique de la participation au programme dans les processus du comité de gestion. Toujours en réponse aux recommandations de l'EPA, le MPO s'est engagé à explorer les domaines de collaboration avec d'autres ministères afin d'adopter une approche plus horizontale à l'égard des nouvelles possibilités.



Crédit photo : Direction des affaires autochtones, MPO

À la suite de la collaboration du Ministère avec l'Institut national des pêches autochtones pour mener à bien l'EPA, le MPO continue de s'associer à l'Institut pour les possibilités de formation. L'EPA a débouché sur une recommandation visant à obtenir davantage de fonds pour soutenir la formation qui aiderait les collectivités à offrir des emplois intéressants dans le cadre de l'avancement professionnel dans le secteur des pêches. Le MPO et l'Institut national des pêches autochtones collaborent actuellement à un certain nombre de tâches afin d'étudier comment ils peuvent soutenir et atteindre cet objectif.

Constatations de l'évaluation : conception et exécution

Les défis de la conception, de l'élaboration et de l'exécution conjointes

Les personnes impliquées dans les programmes des pêches commerciales autochtones ont noté qu'il y a des défis liés à la collaboration, ainsi que d'autres défis qui, pour la plupart, sont hors du contrôle des programmes.

Défis en matière de collaboration

Certains défis en matière de collaboration ont été cernés. Il n'a pas été constaté que ces défis nuisent au rendement des programmes, mais il est important de les reconnaître dans la prestation des programmes.

- L'établissement et le maintien de relations est un aspect essentiel de la collaboration – cela demande beaucoup de temps, d'efforts, de volonté et une communication claire de la part des personnes concernées. Cela signifie que davantage de travail et de temps peuvent être requis à la fois pour le MPO et les fournisseurs de services.
- Compte tenu de la multiplicité des parties concernées (p. ex. ESEE, régions, fournisseurs de services, comités de gestion), des malentendus peuvent parfois survenir, ce qui peut être source de confusion.
- Les parties prenantes autochtones portent souvent à l'attention des comités de gestion ou des ESEE des questions qui ne relèvent pas des Programmes (p. ex. de nature réglementaire ou liées aux politiques sur lesquelles le MPO travaille) et que les Programmes ont une capacité limitée à traiter.
- Il est important de choisir le moment pour échanger des renseignements; si ces derniers ne sont pas fournis à temps, cela peut entraîner des complications ou des confusions supplémentaires.

Autres défis

Une série de défis ont été cernés dans les éléments d'évaluation, qui échappent largement au contrôle des programmes. Quelques-uns relèvent du mandat du MPO, tandis que d'autres échappent au contrôle du Ministère. Les préoccupations résumées ci-dessous peuvent s'ajouter aux défis à relever pour atteindre les résultats du programme.

- **Accès** : le moment où les permis/quotas sont disponibles ne correspond généralement pas au cycle de financement, ce qui peut empêcher les participants d'acheter des crédits d'accès.
- **Réglementaire** : de nouvelles règles de sécurité pour la pêche commerciale ou de nouvelles inscriptions d'espèces dans le cadre de la *Loi sur les espèces en péril* peuvent modifier la disponibilité des permis/quotas.
- **Longueur des navires et permis** : la longueur des navires doit correspondre au permis/quota basé sur les réglementations provinciales, ce qui limite la flexibilité.
- **Nouvelles politiques du MPO** : le travail du Ministère sur les nouvelles politiques (p. ex. la politique intitulée, Préserver l'indépendance de la flottille de pêche côtière dans l'Atlantique canadien, la modification de la politique sur le crabe des neiges du golfe ou la politique sur les permis de pêche des anguillettes) peut entraîner des changements dans les attributions de permis/quotas.
- **Changements dans les EPC** : les changements organisationnels des EPC (p. ex. nouveaux chefs de bande) peuvent avoir une incidence sur le plan d'affaires et l'orientation de l'EPC.
- **Géographie** : la dépendance des pêches intérieures à une seule espèce (p. ex. saumon sur la côte Pacifique) est un défi pour le développement de l'autonomie de leurs EPC.

Constatations de l'évaluation : rendement

Participation au programme

Les collectivités autochtones participent aux programmes des pêches commerciales autochtones, et des mesures ont été mises en place pour lever les obstacles connus à la participation.

L'évaluation visait à comprendre les résultats des programmes des PCA. Pour ce faire, on a examiné le niveau de participation aux programmes, la mesure dans laquelle ils renforcent les capacités des collectivités et bénéficient celles-ci, ainsi que les répercussions des programmes sur les relations. De plus, l'examen du rendement a consisté à comprendre dans quelle mesure les résultats des programmes correspondent aux définitions autochtones de la réussite.

Projets financés dans le cadre des programmes des pêches commerciales autochtones

Les programmes des PCA signent des accords de contribution avec des groupes autochtones pour financer des activités qui soutiennent les entreprises de pêche commerciale. Entre 2016-2017 et 2019-2020, les programmes ont signé un total de 592 accords avec des groupes autochtones dans les domaines du renforcement des capacités, du développement des entreprises, de la formation des pêcheurs, de l'expansion et de la diversification, et de l'aquaculture (tableau 2).

Il n'y a pas de tendance notable dans le nombre et les types d'accords signés, car cela varie d'une année à l'autre en fonction des besoins des collectivités. Dans la période de l'évaluation :

- **L'IPCIN** est le programme ayant signé le moins d'accords (38), car il en est au début de sa mise en œuvre. En outre, la majorité des accords (20 sur 38) concernait des projets d'aquaculture.
- Pour **l'IPCIA** et **l'IPCIP**, le nombre le plus faible d'accords signés concerne la composante aquaculture, car elle n'a été ajoutée comme activité admissible qu'en 2018-2019.¹¹

¹¹ De plus, les renseignements fournis par le personnel du programme indiquent que la connaissance autochtone de la réglementation de l'aquaculture a été un défi pour de nombreux projets dans le cadre de la source de développement de l'aquaculture de l'IPCIP et que la majorité des projets qui n'ont pas été financés s'explique par l'absence d'autorisation réglementaire.

Tableau 2. Nombre et types d'accords financés, par programme (de 2015-2016 à 2019-2020)

	IPCIA	IPCIP	IPCIN
Renforcement des capacités	104	97	8
Développement d'entreprises		96	
Formation des pêcheurs	94	--	0
Expansion et diversification	120	--	10
Aquaculture	26	17	20
Total	344	210	38

Remarque : Pour l'IPCIN, ces données concernent les années 2018-2019 et 2019-2020.

L'IPCIA et l'IPCIN financent des projets dans le cadre des quatre mêmes volets. L'IPCIP finance des projets dans le cadre de trois volets, mais les types d'activités financés sont les mêmes que ceux financés par l'IPCIA et l'IPCIN. Dans le cadre de l'initiative du Pacifique, la formation des pêcheurs est financée par le volet de renforcement des capacités, et l'expansion et la diversification sont financées par le volet de développement d'entreprises.

Constatations de l'évaluation : rendement

Participation au programme (suite)

Participation aux programmes des pêches commerciales autochtones

En mars 2020, les programmes des PCA comptaient au total 174 collectivités autochtones participantes, avec 67 EPC établies (tableau 3).

- La participation à l'**IPCIA** a été constante au cours de la période d'évaluation, avec 33 groupes participants et 33 EPC créées dans la plupart des années de la période d'évaluation. Le taux de participation à l'IPCIA est très élevé, avec 33 des 35 groupes admissibles (soit 94 %) participant au programme, en mars 2020. Il importe de noter que le nombre de participants est toujours le même que le nombre d'EPC, car aucune des collectivités ne se sont associées pour créer une EPC.
- Le nombre d'EPC créées dans le cadre de l'**IPCIP**¹² a également été constant au cours de la période d'évaluation, soit 25. Le nombre de groupes autochtones participants est beaucoup plus élevé que le nombre d'EPC créées en raison de l'utilisation de l'approche agrégée (c.-à-d. que différentes collectivités s'associent pour créer une EPC). Le nombre de groupes participants est passé de 97 en 2016-2017 à 118 en 2019-2020 en raison de l'ajout de l'aquaculture comme activité admissible en 2018-2019.
- Alors que la première année de mise en œuvre de l'**IPCIN** était 2019-2020, le Ministère a signé des accords avec des collectivités autochtones en 2018-2019; la participation au programme a donc commencé cette année-là. L'année suivante, la participation au programme a augmenté, passant de 12 à 23 collectivités. Au total, 3 sur 12 en 2018-2019 participaient par le biais d'une EPC, et les 9 autres en vertu d'accords d'aquaculture; 9 sur 23 en 2019-2020 participaient par le biais d'une EPC, et les 14 autres en vertu d'accords d'aquaculture.

Tableau 3. Participation aux programmes des pêches commerciales autochtones, par programme (de 2015-2016 à 2019-2020)

	IPCIA		IPCIP		IPCIN		Total	
	EPC	Groupes	EPC	Groupes	EPC	Groupes	EPC	Groupes
2016-2017	33	33	25	97	--	--	58	130
2017-2018	33	33	25	97	--	--	58	130
2018-2019	34	34	25	119	3	12	61	165
2019-2020	33	33	25	118	9	23	67	174

Si l'on considère la participation à l'IPCIN d'un point de vue géographique, les groupes situés en Ontario et à Terre-Neuve-et-Labrador constituent la majorité des groupes participants (17 sur 23, soit 74 %).

¹² Pour l'IPCIP et l'IPCIN, il n'est pas possible de déterminer le taux de participation aux programmes, car ces derniers sont ouverts à pratiquement toutes les communautés où le MPO gère la pêche, et toutes ces communautés ne pourront pas participer au programme (c.-à-d. qu'elles n'auront peut-être pas de possibilités de pêche commerciale ou d'aquaculture) ni ne seront toutes intéressées à y participer.

Constatations de l'évaluation : rendement

Obstacles à la participation au programme

Obstacles à la participation

D'après la Directive sur les résultats, les évaluations doivent inclure une analyse comparative entre les sexes plus (ACS+).¹³ L'évaluation des PCA comportaient une ACS+, et on a examiné s'il existait des obstacles à la participation aux programmes fondés sur des facteurs tels que le sexe, le genre, la langue, l'éducation ou la géographie; et si les programmes ont pris des mesures pour réduire les obstacles à la participation. Trois principaux obstacles à la participation ont été déterminés, et l'évaluation a permis de constater que les programmes ont mis en œuvre certaines mesures pour les atténuer.

Géographie

La géographie peut être un obstacle à la participation aux programmes, en particulier pour les collectivités nordiques éloignées, où les coûts des matériaux et du transport sont plus élevés et où la capacité à obtenir de l'équipement et des services en temps voulu est un grand défi.

En outre, certaines collectivités des provinces de l'Atlantique (p. ex. à Terre-Neuve-et-Labrador, les personnes vivant hors réserve) n'étaient pas admissibles à l'IPCIA. Pour y remédier, lorsque l'IPCIN a été mise en œuvre, les limites ont été étendues pour permettre l'accès au programme à ces collectivités/personnes. L'IPCIN est également ouverte aux groupes et collectivités autochtones qui ne sont pas admissibles à l'IPCIA ou à l'IPCIP dans les secteurs où le MPO gère la pêche.

En outre, l'accès au programme de l'IPCIP était basé sur une admission initiale qui a été effectuée, et les collectivités non visées par cette admission n'avaient pas accès au programme. Le programme a géré un processus de « nouveaux entrants » en 2019-2020 afin de donner aux collectivités qui ne participaient pas encore au programme la possibilité d'y accéder. Il est attendu à ce que d'autres collectivités commencent à participer au programme à la suite de cette initiative.

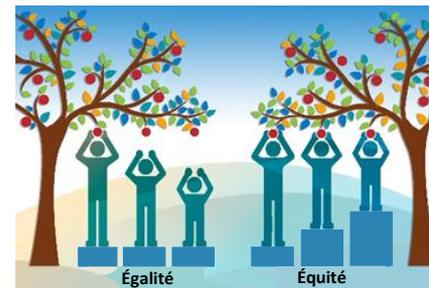
Langue

La langue a été désignée comme un obstacle éventuel à la participation aux programmes, en particulier pour les collectivités du Nord et pour certaines collectivités francophones. Pour y remédier, les programmes visent à ce que des membres connaissant les langues française, micmac et inuktitut, fassent partie de l'ESEE. Le système de gestion des pêches est disponible en français et, dans la mesure du possible, les documents sont fournis en français, en anglais et en inuktitut. Aucun document n'est actuellement disponible dans certaines langues, comme celle des Innus à l'Est et au du Nord du Québec.

Barrières culturelles ou sociales

Certains facteurs comme le faible niveau d'alphabétisation ou d'éducation peuvent constituer des obstacles pour les collectivités lorsqu'il s'agit de créer une EPC. Les PCA visent à réduire ces obstacles en faisant en sorte que les ESSE travaillent directement avec les collectivités pour leur apporter soutien et conseils. De plus, des outils visuels sont développés pour communiquer des concepts dans les collectivités du Nord où le niveau d'alphabétisation peut être faible. Enfin, les programmes financent des activités de formation, qui visent à accroître les compétences et les connaissances nécessaires pour travailler dans une entreprise de pêche commerciale (voir page suivante pour en savoir plus).

L'objectif de l'ACS+ est de veiller à ce que les groupes aient un accès équitable aux programmes et aux services.



Source : Région sanitaire de Saskatoon (2014).

¹³ L'Analyse comparative entre les sexes plus (ACS+) est un processus, un produit ou un outil analytique que l'on utilise pour évaluer les effets possibles des politiques, programmes, services et autres initiatives sur divers groupes de femmes et d'hommes, et qui tient compte du genre et d'autres facteurs identitaires. Le « plus » dans la dénomination souligne le fait que l'analyse comparative entre les sexes va au-delà du genre et comprend l'examen d'un éventail d'autres facteurs identitaires qui le recourent (comme l'âge, le niveau d'instruction, la langue, la géographie, la culture et le revenu).

Constatations de l'évaluation : rendement

Renforcement des capacités et durabilité des entreprises de pêche commerciale

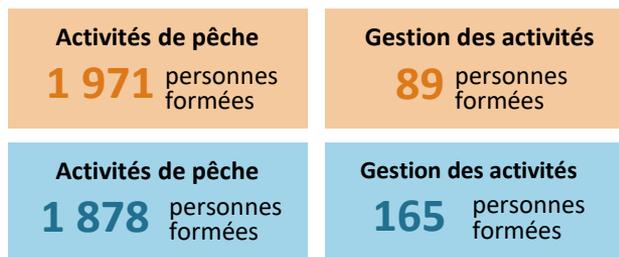
Les programmes des pêches commerciales autochtones renforcent les capacités des collectivités autochtones grâce à la formation qui est dispensée et qui prépare les collectivités à l'emploi dans l'industrie de la pêche commerciale. En outre, les entreprises de pêche commerciale s'orientent vers la durabilité.

Formation suivie dans le cadre des programmes des pêches commerciales autochtones

Pour appuyer les objectifs des programmes liés au renforcement des capacités, chacun des programmes a un volet permettant d'obtenir du financement pour soutenir la formation et le mentorat. La formation et l'encadrement peuvent porter soit sur les opérations de pêche (p. ex., fonctionnement des navires, sécurité), soit sur les compétences en matière de gestion d'entreprise (p. ex. gestion financière, planification stratégique). Les compétences en gestion d'entreprise sont acquises principalement dans le cadre de la formation sur la gestion d'entreprise de pêche¹⁴.

Chaque EPC dispose d'un plan de formation annuel, qui décrit ses besoins en matière de formation. La formation n'est pas encore dispensée dans le cadre de l'IPCIN, mais des plans de formation sont en cours d'élaboration. Le nombre de personnes formées et le type de formation suivie varieront d'une année à l'autre en fonction des besoins de formation cernés par l'EPA.

Entre 2016-2017 et 2019-2020, un total de 4 103 personnes ont été formées dans le cadre des programmes **IPCIA** et **IPCIP**.



Pour l'IPCIA, cela comprend uniquement les participants autochtones. Pour l'IPCIP, cela comprend les participants autochtones et non autochtones.

Incidence de la formation

Les résultats de l'évaluation montrent que la formation est très importante pour les collectivités, particulièrement en ce qui concerne les navires et la sécurité, car elle est nécessaire pour répondre aux normes de Transports Canada. Une formation continue est également nécessaire pour permettre aux collectivités de répondre à l'évolution des besoins. Les collectivités ont indiqué que la formation répondait aux besoins cernés et qu'il y a une certaine flexibilité pour répondre aux besoins changeants. On a également signalé que la formation dispensée préparait les collectivités à l'emploi dans l'industrie de la pêche commerciale.

Lacunes dans la formation

Peu de lacunes ont été mentionnées en ce qui concerne la formation, même si quelques personnes interrogées ont indiqué que si des fonds supplémentaires étaient disponibles, elles seraient en mesure de suivre davantage de cours de formation, y compris des cours plus complexes ou plus avancés (p. ex., certification de plongée).

Incohérences dans l'application du volet formation et défis liés aux données

L'évaluation a relevé des incohérences entre l'IPCIA et l'IPCIP dans l'application du volet formation. Les données de formation fournies par les programmes indiquent que la formation de l'IPCIA n'est offerte qu'aux participants autochtones. Les données de formation de l'IPCIP montrent que la formation a été offerte aux participants autochtones et non autochtones. L'évaluation n'a pas été en mesure de préciser la politique sur l'admissibilité à la formation dans la documentation du programme.

En outre, l'évaluation a révélé que les données relatives à la formation ne sont pas recueillies de façon cohérente pour l'ensemble des programmes ni compilées au niveau national à des fins d'établissement de rapports.

¹⁴ La formation sur la gestion des entreprises de pêche a été spécifiquement développée pour ceux qui travaillent dans une entreprise de pêche commerciale. Le cours comprend six modules sur des sujets tels que la gestion financière, la gestion des activités de pêche, la planification stratégique des activités et la gestion des ressources humaines.

Constatations de l'évaluation : rendement

Renforcement des capacités et durabilité des entreprises de pêche commerciale (suite)

Mesure de la durabilité des entreprises de pêche commerciale

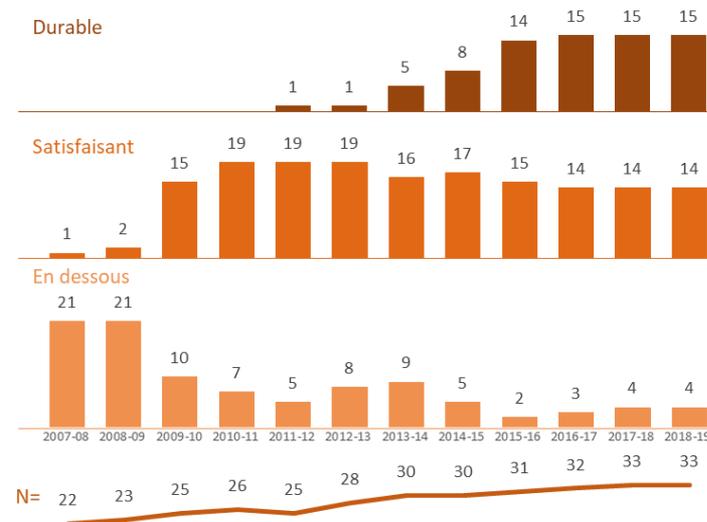
L'un des principaux indicateurs utilisés par l'IPCIA et l'IPCIP pour mesurer le renforcement des capacités est le niveau de durabilité des EPC (qui n'est pas encore en place pour l'IPCIP), qui est établi par un système d'évaluation de la capacité opérationnelle. Il s'agit d'une évaluation annuelle menée conjointement par les programmes, les ESEE et les évaluateurs tiers pour chaque programme. Les EPC sont évaluées sur la base de cinq composantes de renforcement des capacités, chacune comportant des critères en fonction desquels les EPC sont notées¹⁵. Selon les notes reçues, les EPC reçoivent une cote *en dessous*, *satisfaisant*, ou *durable*¹⁶. Les programmes prévoient qu'il faut compter entre 10 et 15 ans pour qu'une EPC atteigne un statut de durabilité.

Les niveaux de durabilité des entreprises de pêche commerciale ont augmenté

L'EPA a révélé que l'IPCIA et l'IPCIP ont renforcé la capacité des collectivités autochtones à exploiter des pêcheries commerciales. Cette conclusion est corroborée par les données sur la cote de capacité opérationnelle qui ont été analysées pour l'évaluation. Les cotes de capacité opérationnelle pour l'IPCIA ont été mesurées à compter de 2007-2008, ce qui montre que les EPC ont fait des progrès significatifs dans le renforcement des capacités et s'orientent vers la durabilité.

- Au début du programme, presque toutes les EPC participantes (21 sur 22) avaient une cote en dessous (figure 7). Cependant, seulement deux ans après le début du programme (2009-2010), 15 des 25 participants ont obtenu la cote satisfaisante et la cote de 10 des 25 est restée en dessous.
- Au cours de chaque année suivante, les EPC ont continué à renforcer leurs capacités, et une première EPC a obtenu une cote durable à la cinquième année du programme.
- Depuis, le nombre d'EPC qui sont passées d'une cote en dessous à une cote durable a augmenté régulièrement. Au cours de la dernière année pour laquelle des données sont disponibles (2018-2019), sur les 33 EPC pour lesquelles la durabilité a été mesurée, 4 ont obtenu une cote en dessous et 15 une cote durable.

Figure 7 : Nombre d'entreprises de pêche commerciale de l'IPCIA dont la cote de capacité opérationnelle est **en dessous**, **satisfaisante** et **durable** (2007-2008 à 2018-2019)



Remarque : les données sur la capacité opérationnelle n'étaient pas disponibles pour 2019-2020, les évaluations n'ayant pas été menées en raison de la COVID-19.

Source : Données du système d'évaluation de l'IPCIA compilées par le programme.

Si l'on compare le pourcentage de changement de cote entre la première et la dernière évaluation d'une EPC, toutes ont connu une évolution positive. Ainsi, quel que soit le niveau actuel de durabilité atteint, toutes les EPC ont continué à progresser dans le renforcement des capacités et à se rapprocher de la durabilité.

¹⁵ Les cinq composantes du renforcement des capacités sont : la gouvernance; la structure organisationnelle; la documentation des politiques de gestion, d'administration et d'exploitation; la mise en œuvre des politiques de gestion, d'administration et d'exploitation; et le statut d'autres marqueurs spéciaux de l'activité et des capacités des entreprises.

¹⁶ Une cote en dessous est attribuée lorsque le score d'évaluation d'une EPC est inférieur à 52 %. Une cote satisfaisante est obtenue lorsque la note d'évaluation d'une EPC est égale ou supérieure à 52 %, mais inférieure à 82 %. Une cote durable est obtenue lorsque le score d'une EPC est égal ou supérieur à 82 %.

Constatations de l'évaluation : rendement

Renforcement des capacités et durabilité des entreprises de pêche commerciale (suite)

Les données sur la capacité opérationnelle pour l'IPCIP étaient disponibles à partir de 2015-2016, suite à un rafraîchissement du programme. Elles ont été obtenues avec la même méthodologie que celle de l'IPCIA. Les données révèlent que les EPC sont parvenues à renforcer leurs capacités au cours de la période d'évaluation (figure 8).

- Au cours de 2015-2016, la plupart des EPC (23 sur 25) avaient une cote en dessous. Les deux autres ont obtenu une cote satisfaisante.
- Dans les années qui ont suivi, de plus en plus d'EPC ont commencé à obtenir une cote satisfaisante et, en 2019-2020, 15 des 25 EPC ont obtenu la cote satisfaisante. Cette même année, les deux premières EPC du programme ont obtenu une cote durable.
- Cependant, en 2019-2020, huit des 25 avaient encore une cote en dessous.

Les programmes de l'IPCIA et de l'IPCIP ont tous deux débuté la même année, mais les données sur la capacité opérationnelle suggèrent que les EPC de l'IPCIA semblent atteindre un statut durable plus rapidement que celles de l'IPCIP. Cela est dû au contexte de certains programmes (voir les pages 6 et 7), notamment :

- les EPC de l'IPCIP n'ont pas reçu la grande partie d'accès aux pêcheries avant 2012-2013 environ, ce qui a retardé l'exploitation complète des EPC qui avaient été créées;
- les problèmes associés à l'IPCIP avant sa mise à jour et l'application d'une nouvelle structure de prestation entre 2014 et 2016;
- la création des EPC dans les Maritimes est le résultat de l'Initiative de l'après-Marshall, qui est antérieure à l'IPCIA.

Opinions des participants sur le système d'évaluation de la capacité opérationnelle

L'EPA et l'évaluation de la PCA révèlent que les collectivités estiment que les programmes ne sont pas transparents quant à la façon de mesurer le renforcement des capacités au moyen du système d'évaluation de la capacité opérationnelle.

Figure 8 : Nombre d'entreprises de pêche commerciale de l'IPCIP avec une cote de capacité opérationnelle en dessous, satisfaisante et durable (2015-2016 à 2019-2020)



Remarque : comme les EPC de l'IPCIP sont basées sur des regroupements, la cote de chaque EPC s'appliquerait à plusieurs collectivités. Par exemple, les deux EPC durables comprennent neuf collectivités autochtones.

Source : Données du système d'évaluation de l'IPCIP compilées par le programme.

Si l'on compare le pourcentage de changement de cote entre la première et la dernière évaluation d'une EPC disponible, toutes ont connu une évolution positive. Ainsi, quel que soit le niveau actuel de durabilité atteint, toutes les EPC ont continué à progresser dans le renforcement des capacités et à se rapprocher de la durabilité.

Constataions de l'évaluation : rendement

Soutien à l'emploi et autres avantages pour la collectivité

Les programmes des pêches commerciales autochtones ont soutenu l'emploi dans les collectivités participantes et ont procuré d'autres avantages à la collectivité, notamment l'amélioration des infrastructures, le soutien d'autres priorités communautaires et l'accroissement de la sécurité alimentaire.

Incidence du programme sur l'emploi dans les collectivités autochtones

Les participants interrogés dans le cadre de l'évaluation ont indiqué que les programmes des PCA ont soutenu l'emploi dans les collectivités autochtones et ont élargi les possibilités dans l'industrie. Le soutien à l'emploi a été un avantage important des programmes, étant donné que les collectivités autochtones ont généralement des taux d'emploi plus faibles que les collectivités non autochtones.

Même s'il y a eu certaines limites¹⁷ en ce qui concerne les données sur l'emploi, celles-ci appuient les conclusions des entretiens. Entre 2016-2017 et 2019-2020, les programmes ont déclaré avoir soutenu en moyenne 3 000 emplois par an (1 785 par an en moyenne pour l'IPCA et 1 324 pour l'IPCIP). Comme l'IPCIN est encore au début de sa mise en œuvre, le nombre d'emplois soutenus n'est pas encore suivi.

L'utilisation des permis de pêche est un exemple concret de la manière dont les programmes soutiennent l'emploi. Les programmes ont augmenté la capacité de certaines EPC de sorte qu'elles peuvent maintenant utiliser leurs permis de pêche au lieu de les louer, ce qui se traduit par des avantages directs pour les collectivités.

Autres avantages du programme

L'évaluation a cerné nombre d'autres avantages pour les collectivités, qui sont résumés dans les paragraphes suivants.

- **Amélioration des infrastructures** : les programmes ont aidé les collectivités à développer les infrastructures nécessaires à la création et au fonctionnement des EPC (p. ex., des installations d'hébergement pour les travailleurs qui vivent loin du site de pêche). L'amélioration des infrastructures peut servir à diversifier la base économique des collectivités.

- **Soutien à d'autres priorités** : certaines personnes interrogées ont indiqué que les profits générés par les EPC ont contribué à soutenir d'autres programmes communautaires (p. ex., logement, programmes sociaux). Cela a été noté comme un avantage particulier lors de la pandémie COVID-19, car certaines industries de la collectivité ont été touchées et le secteur de la pêche a pu les soutenir.
- **Sécurité alimentaire** : pour les collectivités du Nord, l'IPCIN a contribué à l'augmentation de la sécurité alimentaire puisqu'une partie des prises est redistribuée aux membres de la collectivité (p. ex., famille, aînés). Par exemple, dans une collectivité, les membres se font livrer des crevettes et du flétan à leurs portes grâce au programme de l'IPCIN.

Comme l'ont mentionné les participants à l'EPA, les avantages plus vastes pour les collectivités sont une véritable mesure de la réussite des programmes.

Limites de la mesure des avantages économiques

La conception de l'évaluation a inclus la valeur monétaire des EPC comme indicateur du rendement des programmes. Cependant, étant donné le grand nombre de facteurs pouvant avoir une incidence sur la valeur d'une EPC (par exemple, les fluctuations du marché), ce n'est pas le meilleur indicateur du rendement du programme. En outre, l'évaluation a cerné un certain nombre de limites quant à la manière dont les programmes rendent compte de cet indicateur¹⁸; il n'a donc pas été possible d'utiliser ces données pour étayer l'évaluation du rendement des programmes.

¹⁷ Les données sur l'emploi ne sont pas recueillies de façon uniforme par l'IPCA et l'IPCIP et ne sont pas compilées à l'échelle nationale. Les données présentent certaines limites : les données de l'IPCA proviennent de plusieurs sources différentes et il existe des lacunes; pour l'IPCIP, certaines des données étaient des estimations du nombre d'emplois soutenus, et non du nombre réel d'emplois soutenus.

¹⁸ La valeur monétaire des EPC est indiquée dans les rapports ministériels sur les résultats. Toutefois, l'équipe d'évaluation n'a pas été en mesure de vérifier la méthodologie utilisée pour établir les chiffres communiqués ni d'obtenir les données sources de ce qui était signalé.

Constatations de l'évaluation : rendement

Alignement des résultats du programme sur les définitions de la réussite du programme par les Autochtones

Les résultats des programmes s'alignent avec la façon dont les collectivités autochtones définissent la réussite du programme, en particulier en ce qui concerne le soutien à l'emploi; toutefois, certaines lacunes demeurent.

Les définitions de la réussite par les Autochtones, qui sont mentionnées dans l'EPA, s'alignent avec les données de l'évaluation. En général, elles peuvent être classées en deux catégories : celles qui sont liées aux avantages pour les collectivités et celles qui sont liées à la ressource.

Avantages pour les collectivités

Un emploi communautaire significatif est considéré comme la véritable mesure de la réussite des collectivités autochtones. L'accès à la pêche (c'est-à-dire l'utilisation des licences par les collectivités autochtones plutôt que leur location à des collectivités non autochtones) est une deuxième mesure de réussite. Ces deux mesures sont conformes à ce qui a été entendu lors des entretiens. Nous avons également entendu que les conseils de bande ont besoin des revenus générés par la pêche commerciale pour faire bénéficier leurs collectivités de manière plus générale, notamment pour soutenir les programmes sociaux.

Pour les collectivités éloignées et nordiques, les participants ont indiqué que la sécurité alimentaire serait un signe de réussite essentiel, car elle est cruciale pour la santé et le bien-être des collectivités.

Les objectifs à long terme pour les collectivités sont que les programmes des PCA les aident à construire des EPC durables et appartenant à des Autochtones (p. ex., par la diversification, un meilleur accès aux marchés locaux et d'exportation), et à terme, les mènent à l'autosuffisance.

Réussite par rapport à la ressource

Des stocks halieutiques sains et une véritable cogestion ont été mentionnés dans l'EPA lors des consultations pour l'IPCIA et l'IPCIP et ont été cités comme des visions de réussite dans le développement et la mise en œuvre de l'IPCIN. Les collectivités du Nord veulent comprendre l'abondance des stocks de poissons et participer à la prise de décision en matière de gestion des ressources.

Comment les résultats du programme s'alignent-ils avec ces définitions?

Dans l'ensemble, il y a une forte concordance entre les résultats des programmes et les définitions de la réussite données par les Autochtones. Comme nous l'avons écrit dans les pages précédentes, les programmes soutiennent l'emploi, des EPC ont été créées et les collectivités participent aux activités de pêche commerciale tout en se dirigeant vers des entreprises durables (selon les mesures pour l'IPCIA et l'IPCIP). L'IPCIN, qui s'inspire de l'IPCIA et de l'IPCIP, possède également une caractéristique de programme unique pour traiter de la sécurité alimentaire.

Si les trois programmes procurent des avantages aux collectivités autochtones, et si l'IPCIN va dans la bonne direction, certaines lacunes ont été constatées. Des preuves anecdotiques suggèrent que parfois les bandes sont obligées de louer leurs licences à des pêcheurs non autochtones, ce qui nuit à l'emploi dans la collectivité. En outre, certains emplois soutenus ne sont que saisonniers et certains souhaitent avoir une formation pour soutenir le perfectionnement professionnel dans tous les aspects de la pêche. Cela permettrait d'attirer des jeunes qui ne restent pas nécessairement dans les collectivités pour travailler dans le secteur de la pêche.

En ce qui concerne les définitions de la réussite liées aux ressources, bien que l'IPCIA et l'IPCIP ont toutes deux eu à l'origine des objectifs de cogestion et que l'IPCIA ait fait des progrès rapides sur ce front, une évaluation antérieure de l'IPCIA visait à déterminer si les programmes des pêches commerciales autochtones du MPO étaient les mieux placés pour assumer la responsabilité de cet aspect. La cogestion des ressources reste une question sur laquelle le Ministère se concentre, et elle est définie ainsi dans le plan d'action de l'EPA et la stratégie de réconciliation du MPO.

En outre, l'EPA a recommandé que les programmes des PCA soutiennent les synergies et les collaborations, ce qui ferait progresser les objectifs de cogestion. Cette recommandation est liée à « ce que le Ministère doit faire pour démontrer un véritable investissement dans l'établissement de relations ».

Constatations de l'évaluation : rendement

Incidence des programmes sur les relations

Dans le contexte des programmes des pêches commerciales autochtones, les relations entre Pêches et Océans Canada et les peuples autochtones sont décrites comme étant bonnes ou s'améliorant grâce aux programmes. Cependant, les relations avec les peuples autochtones vont au-delà des programmes de pêche commerciale et d'autres améliorations sont encore nécessaires.

Incidence des programmes sur les relations avec les peuples autochtones

L'état des relations entre les peuples autochtones et le gouvernement fédéral est plus vaste qu'un programme individuel dans un seul ministère. Un certain nombre de facteurs ont des incidences sur ces relations (p. ex., les événements historiques).

Cela étant dit, l'ensemble des programmes autochtones du MPO, y compris les programmes de pêche commerciale, devraient contribuer au résultat ministériel suivant : amélioration des relations avec les peuples autochtones, de leur participation et des résultats pour eux. Les documents de base des programmes des PCA indiquent que la pêche autochtone est essentielle pour atteindre les objectifs fédéraux de réconciliation.

De par leur conception, les programmes des PCA travaillent avec les collectivités autochtones pour accroître leur capacité à exploiter des EPC. L'évaluation montre que, grâce à ce travail, les programmes ont contribué à améliorer les relations entre le Ministère et les collectivités autochtones. Certaines personnes interrogées pensent que des relations positives et durables se sont formées avec le personnel du programme et les partenaires de mise en œuvre, grâce à leur participation au programme.

D'autres personnes interrogées ont décrit les relations entre le personnel du MPO et les collectivités comme étant « bonnes », mais n'ont pas nécessairement attribué cela aux programmes. Quelques personnes interrogées pensent que les relations ont toujours été bonnes.

Les personnes interrogées ont également noté que les programmes ont contribué à améliorer les relations entre les différentes collectivités autochtones. Dans une moindre mesure, quelques personnes interrogées ont déclaré que les programmes ont également contribué à améliorer les relations entre les Autochtones et les non-autochtones.

« Aucune autre relation n'est plus importante pour moi et pour le Canada que la relation que nous entretenons avec les peuples autochtones. »

- Lettre de mandat du premier ministre du Canada, Justin Trudeau, au ministre des Pêches, des Océans et de la Garde côtière canadienne, 2019. -

Il reste du travail à faire pour améliorer les relations

Si les perceptions sont généralement positives en ce qui concerne les relations, un thème commun de l'évaluation est qu'il reste encore beaucoup de travail à faire. Certains des obstacles à l'amélioration des relations ne sont pas propres aux programmes des PCA, mais constituent des défis généraux intrinsèques à la relation avec le gouvernement, comme le manque de confiance au cours des rencontres avec les fonctionnaires et la bureaucratie (p. ex., lourdeur des formalités administratives).

Quelques personnes interrogées ont également fait remarquer qu'il y a un manque d'éducation dans la société canadienne au sujet des droits ancestraux et issus de traités, et le manque de bien-être social dans de nombreuses collectivités autochtones au Canada — des défis qui sont abordés dans les appels à l'action de la Commission de vérité et réconciliation (numéros 62 à 65). Cela peut avoir une incidence sur la relation entre les Autochtones et les non-Autochtones.



Source : Institut national des pêches autochtones, première phase de l'Examen des programmes autochtones : Sam Bradd, Drawing Change

Constatations de l'évaluation : rendement

Mise en œuvre du plan d'action de l'Examen des programmes autochtones

L'EPA était une importante initiative de collaboration de l'Institut national des pêches autochtones et du MPO. Un examen documentaire de plus de 150 évaluations, vérifications, examens et rapports ont été effectués et, comme le montre le tableau 4, il a nécessité de vastes consultations pour renouveler l'IPCIA et l'IPCIP, et pour concevoir conjointement l'IPCIN.

Tableau 4 : Nombre d'entreprises de pêche commerciale et de participants ayant contribué à l'Examen des programmes autochtones

	IPCIA	IPCIP	IPCIN
Nombre d'EPC	22 sur 33 (67 %)	19 sur 25 (76 %)	50 collectivités
Nombre de participants	45	71	143

L'examen a donné lieu à 96 recommandations, dont 26 portant sur un ou plusieurs programmes des PCA. Le Ministère s'est engagé à donner suite à toutes les recommandations dans un plan d'action (voir l'annexe D), dont certaines exigent une collaboration entre les programmes du MPO.

Bien que l'évaluation n'ait pas mené une analyse complète de l'état d'avancement des mesures, certaines mesures ont été réalisées. Par exemple, l'Initiative de services maritimes autochtones a été créée pour fournir du financement afin d'accroître la participation des Autochtones à l'industrie des services maritimes. D'autres actions sont en cours de mise en œuvre, mais le calendrier n'est pas clair et soulève des questions quant à comment les progrès sont contrôlés, suivis et communiqués. La plus récente mise à jour sur le site Web du MPO est datée de septembre 2019. Dans l'ensemble, cela pourrait compromettre la réussite de la mise en œuvre du plan d'action.

Compte tenu des réussites mises en évidence quant à l'utilisation des approches de collaboration et des résultats positifs du programme décrits dans la section sur le rendement du présent rapport d'évaluation, il faut clarifier davantage l'achèvement du plan d'action. Cela permettra de veiller à ce que les aspects positifs des programmes se poursuivent et à ce que des changements continus soient apportés pour améliorer les résultats pour les peuples autochtones au Canada, conformément aux principes de conception conjointe et d'élaboration conjointe.

Une session plénière à l'une des conférences sur l'EPA.



Source : Institut national des pêches autochtones et examen des programmes autochtones : phase un.

Conclusions et recommandations

Pertinence

Chaque programme des pêches commerciales autochtones connaît un démarrage différent et a évolué dans un contexte unique, mais tous les programmes ont des buts et des objectifs similaires et sont bien harmonisés avec les priorités fédérales et ministérielles. En finançant le renforcement des capacités dans le secteur des pêches commerciales, ils soutiennent le développement continu de collectivités saines, prospères et autosuffisantes pour les peuples autochtones, et ils apportent des contributions importantes aux programmes de réconciliation du gouvernement fédéral et du Ministère. Ensemble, les programmes contribuent aux responsabilités de base de Pêches et Océans Canada en matière de gestion durable des pêches.

Les objectifs des programmes s'alignent directement sur les principaux besoins qui ont été exprimés par les collectivités autochtones, notamment en ce qui concerne le renforcement des capacités et l'accès aux pêches commerciales. Les programmes sont souples et réceptifs au sens où ils tiennent compte des différents besoins locaux et s'adaptent aux besoins changeants à mesure que les entreprises de pêche commerciale prennent de l'ampleur et évoluent.

Certes, de nombreux besoins sont satisfaits, mais le besoin de financement demeure permanent pour soutenir l'accès accru aux permis de pêche commerciale et aux quotas afin que les entreprises de pêche commerciale puissent continuer à croître.

Conception et prestation

Les programmes s'appuient sur les approches de collaboration que sont la conception, l'élaboration et l'exécution conjointes, pour travailler avec les partenaires et les intervenants autochtones afin d'établir des programmes qui répondent non seulement aux objectifs et aux besoins du Ministère, mais aussi à ceux des collectivités autochtones desservies.

Bien que plusieurs structures aient été mises en place pour appliquer ces approches, les ESEE se sont avérées particulièrement efficaces pour faciliter la collaboration, notamment dans le contexte de l'IPCIA, dans le cadre de laquelle une telle équipe fonctionne depuis plus de 12 ans. Certains défis ont été relevés pour l'ESSE de l'IPCIP, partiellement attribuables à un fort roulement de son personnel au cours des dernières années, ce qui a nui à l'établissement de relations.

On peut néanmoins attribuer l'efficacité des ESEE à plusieurs facteurs, notamment le fait que des membres d'organisations autochtones, qui en général ont déjà établi des relations avec les membres de la collectivité et travaillé avec eux, les dirigent ou y participent. En outre, les ESEE travaillent sur le terrain, sans lien de dépendance avec Pêches et Océans Canada, et respectent la confidentialité de l'information sur les activités des EPC.

L'évaluation a recensé quatre principes que les programmes des PCA appliquent pour garantir une collaboration efficace avec les participants autochtones :

- la souplesse de la prestation des programmes;
- une approche communautaire ascendante;
- une prise de décision conjointe, en particulier au niveau local;
- une participation réelle, par un dialogue ouvert.

La collaboration n'est pas sans difficulté. Il faut en effet beaucoup de temps et d'efforts pour communiquer régulièrement avec les partenaires autochtones afin d'établir et d'entretenir des relations, et il arrive que les messages soient mal communiqués. Un éventail d'autres questions, dont certaines ne relèvent pas du Ministère ou du programme (par exemple, l'instauration de nouvelles réglementations ou politiques, les changements dans la direction des EPC) peuvent ajouter aux défis à relever pour atteindre les résultats des programmes.

Rendement des programmes

Participation aux programmes

En date de mars 2020, 174 collectivités autochtones du Canada participaient aux programmes des PCA, soit par l'intermédiaire d'une entreprise de pêche commerciale, soit au moyen d'un accord en aquaculture. Certes, l'évaluation a révélé certains obstacles à la participation aux programmes, notamment les défis d'ordre géographique, les différences linguistiques et les facteurs sociaux et culturels, mais les programmes se sont efforcés d'éliminer ces obstacles.

Conclusions et recommandations (suite)

Résultats des programmes

Pour soutenir le renforcement des capacités, les programmes des PCA comprennent un volet formation, qui permet aux collectivités d'accéder à des activités de pêche et à une formation en gestion d'entreprise. La formation offerte a répondu aux besoins des collectivités; elle est souple pour pouvoir répondre aux besoins en évolution et elle a préparé les membres des collectivités à l'emploi dans l'industrie de la pêche commerciale. Le besoin de formation est permanent, mais peu de lacunes précises ont été repérées en matière de formation.

Toutefois, l'évaluation a relevé des incohérences entre l'IPCIA et l'IPCIP dans le mode d'application du volet formation. Les données des programmes ont montré que seuls les participants autochtones ont pu accéder à la formation associée à l'IPCIA, contrairement à celle de l'IPCIP à laquelle ont pu accéder les participants autochtones et non autochtones. L'évaluation n'a pas été en mesure de clarifier la politique sur l'admissibilité à la formation dans les documents des programmes.

Recommandation n° 1 : Il est recommandé que le sous-ministre adjoint principal, Gestion des pêches et des ports, clarifie la politique concernant l'admissibilité des participants à la formation offerte dans le cadre des programmes des pêches commerciales autochtones et s'assure que cette politique est étayée de documents et appliquée de façon uniforme pour les trois programmes.

Grâce à leur participation aux programmes de l'IPCIA et de l'IPCIP, les collectivités autochtones renforcent leur capacité à exploiter les pêches commerciales, comme le montre le niveau de viabilité atteint par les entreprises de pêche commerciale. Les EPC participant à l'IPCIA semblent évoluer plus rapidement que celles participant à l'IPCIP sur la voie de la viabilité. Ce constat tient en partie au fait que les EPC participant à l'IPCIP n'ont pas bénéficié d'un accès important aux pêches avant 2012-2013 environ, ce qui a retardé la pleine exploitation des EPC qui avaient été créées. En outre, l'Initiative de l'après-Marshall s'est traduite par un important financement de la création des EPC avant même que l'IPCIA soit adoptée.

Les programmes des PCA ont également procuré d'autres avantages aux collectivités, qui correspondent fortement à la façon dont les collectivités autochtones ont défini le succès des programmes. L'un des avantages les plus importants des programmes a été le soutien à l'emploi et l'élargissement des possibilités dans l'industrie de la pêche commerciale, bien qu'il existe un désir de formation pour soutenir la progression de carrière dans tous les aspects des pêches. Les programmes ont également permis d'améliorer les infrastructures communautaires, de générer des revenus pour soutenir d'autres priorités communautaires telles que les programmes sociaux et d'accroître la sécurité alimentaire dans les communautés du Nord.

Bien que les données des programmes analysées aux fins de l'évaluation aient montré que les programmes des pêches commerciales autochtones ont un effet positif sur les collectivités autochtones, l'évaluation a aussi cerné certaines limites en ce qui concerne les données recueillies pour rendre compte des résultats des programmes. Il s'agit entre autres de celles-ci : incohérences dans la manière dont les données sont recueillies pour les trois programmes; lacunes dans les données; manque de clarté sur les méthodes utilisées pour produire certaines données sur le rendement. Ces limites nuisent à la fiabilité des données utilisées pour rendre compte des résultats des programmes au niveau du Ministère. En outre, il a été démontré que certains des indicateurs de rendement utilisés ne permettent pas au programme de rendre compte de tous ses résultats.

Recommandation n° 2 : Il est recommandé que le sous-ministre adjoint principal, Gestion des pêches et des ports, de concert avec le chef de la mesure du rendement et les divisions de l'économie, des analyses et des statistiques (c.-à-d. à l'administration centrale et dans la région du Pacifique), examine et mette à jour les indicateurs de rendement des programmes des pêches commerciales autochtones. En outre, il est recommandé de mettre en place des méthodes normalisées pour surveiller et suivre le rendement des trois programmes et en rendre compte avec exactitude.

Conclusions et recommandations (suite)

Dans le contexte des programmes des PCA, les relations le MPO et les peuples autochtones ont été qualifiées de bonnes ou en voie d'amélioration grâce aux programmes. Cependant, l'état des relations entre les peuples autochtones et le gouvernement fédéral est plus vaste qu'un programme pris individuellement dans un ministère, et l'évaluation a fait ressortir un thème commun, à savoir qu'il reste encore beaucoup de travail à faire pour améliorer les relations.

Mise en œuvre du plan d'action découlant de l'Examen des programmes autochtones

L'Examen des programmes autochtones a donné lieu à de vastes consultations auprès des collectivités autochtones et d'autres intervenants externes, et a été mené dans l'optique du renouvellement de l'ensemble des programmes des pêches autochtones du MPO. L'examen a donné lieu à 96 recommandations, dont 26 concernent un ou plusieurs programmes des pêches commerciales. Le Ministère s'est engagé à donner suite à ces recommandations dans un plan d'action, lequel comprend des mesures nécessitant une collaboration entre les programmes au sein du Ministère.

Certes, l'évaluation n'a pas consisté en une analyse complète des progrès réalisés par rapport au plan d'action, mais il a été constaté que certaines mesures ont été prises et que d'autres sont en cours de mise en œuvre. Cependant, il n'y a pas eu de rapports régulièrement préparés par rapport au plan et aux calendriers, et il y a un manque de clarté concernant les responsables des mesures à prendre pour les programmes. Cette situation pourrait nuire à la réussite de la mise en œuvre du plan d'action et, par la suite, au succès continu des programmes des pêches commerciales autochtones.

Recommandation n° 3 : Il est recommandé que le sous-ministre adjoint principal, Gestion des pêches et des ports, de concert avec le chef de la mesure du rendement, clarifie les responsabilités et les principales étapes de la mise en œuvre du plan d'action découlant de l'Examen des programmes autochtones pour ce qui est des programmes des pêches commerciales, et détermine comment les progrès réalisés dans le cadre du plan d'action seront intégrés aux rapports ministériels qui font état des principales priorités, par exemple La route vers les Résultats.



Crédit photo : Direction des affaires autochtones, MPO

Annexe A

Méthodologie et limites de l'évaluation

L'évaluation a été réalisée à l'aide d'un cadre d'évaluation, qui comprenait les questions d'évaluation résumées à la page 3, ainsi que des indicateurs. Les données ont été recueillies au moyen des éléments probants suivants, qui ont été triangulés pour produire les constatations globales.

Analyse documentaire

L'équipe d'évaluation a effectué une analyse de la documentation pour comprendre et définir les modalités de la conception conjointe, l'élaboration conjointe et l'exécution conjointe. L'analyse documentaire comprenait des références nationales et internationales.

Limites : La documentation disponible sur ces approches était peu abondante et se rapportait en majeure partie à des contextes différents comme la réalisation de recherches ou l'élaboration de politiques. En outre, elle était limitée en ce qui concerne les programmes autochtones. Bien que l'équipe d'évaluation n'ait pas été en mesure de définir clairement les approches, elle a pu extraire des principes généraux liés à la collaboration qui ont aidé à établir un cadre autour des approches de collaboration utilisées dans les programmes des PCA.

Analyse des données

Les statistiques du programme (p. ex., nombre de groupes autochtones admissibles qui utilisent les programmes, tendance relative au nombre d'emplois créés dans les pêches commerciales autochtones, nombre de projets financés) ont été analysées pour aider à comprendre dans quelle mesure les programmes ont atteint certains résultats escomptés.

Limites : Il y avait des limites dans certaines des données analysées pour l'évaluation, et celles-ci sont bien indiquées dans la section du rapport portant sur le rendement. Toutefois, cela n'a pas empêché l'équipe d'évaluation d'utiliser les données pour cerner les constatations, car elles ont été validées et renforcées par des données qualitatives.

Examen des documents

L'examen des documents a porté sur l'information pertinente pour les trois programmes des PCA, y compris les procès-verbaux des réunions du comité de gestion, les rapports d'évaluation antérieurs, les documents sur l'EPA, d'autres documents de programme et les rapports publics.

Entrevues

L'équipe d'évaluation a mené 41 entrevues auprès de 60 personnes, dont 17 membres du personnel du MPO, 23 membres du personnel externe du programme (p. ex., des ESEE) et 20 participants au programme. Les entrevues ont été structurées de façon à discuter d'un éventail de questions liées à la pertinence, à l'efficacité, à la conception et à l'exécution du programme.

En raison des restrictions de voyage imposées par la COVID-19, l'équipe d'évaluation n'a pas été en mesure de rencontrer en personne les participants au programme de PCA et d'autres informateurs externes, et les entrevues ont plutôt été réalisées par téléconférence.

Limites : Au cours de l'évaluation, il y a eu des différends en Nouvelle-Écosse concernant les droits des Autochtones de pêcher pour en tirer une subsistance convenable. Ces différends ont peut-être eu une incidence sur les points de vue liés à la pêche commerciale.

Les peuples autochtones interagissent avec le Ministère dans le cadre de divers forums et programmes (p. ex. le Programme autochtone de gestion des ressources aquatiques et des océans). Il est possible qu'en répondant aux questions de l'évaluation, certaines des personnes interrogées aient exprimé des opinions tenant compte d'autres expériences avec le Ministère. Afin d'atténuer cette possibilité, l'équipe d'évaluation a formulé les introductions écrites et verbales en conséquence et a posé des questions de clarification pendant les entrevues.

Annexe B

Ressources des programmes des pêches commerciales autochtones

Budget prévu de l'IPCIA (en millions) et équivalents temps plein (2016-2017 à 2020-2021)

Élément du budget	2016-2017	2017-2018	2018-2019	2019-2020	2020-2021
ETP	4,5	4,5	4,5	4,5	4,5
Salaires	0,5 \$	0,5 \$	0,5 \$	0,5 \$	0,5 \$
Fonctionnement et entretien	0,6 \$	1,0 \$	1,0 \$	1,0 \$	1,0 \$
Contributions	8,7 \$	10,8 \$	9,0 \$	9,0 \$	9,0 \$

Source : Bureau du dirigeant principal des finances et personnel des programmes.

Budget prévu de l'IPCIP (en millions) et équivalents temps plein (2016-2017 à 2020-2021)

Élément du budget	2016-2017	2017-2018	2018-2019	2019-2020	2020-2021
ETP	22,5	22,5	22,5	22,5	22,5
Salaires	2,0 \$	1,6 \$	1,6 \$	1,5 \$	--
Fonctionnement et entretien	3,4 \$	2,2 \$	1,3 \$	0,4 \$	0,4 \$
Contributions	15,4 \$	16,4 \$	17,4 \$	18,2 \$	18,2 \$

Note : Le salaire prévu n'était pas disponible pour 2020-2021.

Source : Bureau du dirigeant principal des finances et personnel des programmes.

Budget prévu pour l'IPCIN (en millions) et équivalents temps plein (2017-2018 à 2020-2021)

Élément du budget	2017-2018	2018-2019	2019-2020	2020-2021
ETP	1,5	2,5	3	3
Salaires	0,16 \$	0,23 \$	0,33 \$	0,33 \$
Fonctionnement et entretien	0,28 \$	0,56 \$	0,56 \$	0,48 \$
Contributions	1,4 \$	3,0 \$	5,9 \$	5,9 \$

Source : Bureau du dirigeant principal des finances et personnel des programmes

Annexe C

Volets du programme de pêche commerciale autochtone

Volet	IPCIA (4 volets)	IPCIP (3 volets)	IPCIN (4 volets)
Renforcement des capacités	Soutenir le renforcement des capacités en matière de services de planification et d'expansion des entreprises commerciales et locales, afin d'établir, d'élaborer et de mettre en œuvre des plans d'expansion des entreprises adaptés aux besoins uniques de chaque communauté participante.	Soutenir le renforcement des capacités en matière de services de planification et d'expansion des entreprises commerciales, afin d'établir, d'élaborer et de mettre en œuvre des plans d'expansion des entreprises adaptés aux besoins uniques de chaque communauté participante. Comprend la formation et le mentorat pour la participation à la pêche commerciale (connaissances et compétences en matière de pêche), conformément aux objectifs établis dans les plans d'affaires et de formation de chaque entreprise. Afin d'appuyer l'emploi communautaire dans le secteur, l'IPCIP facilite l'élaboration de plans de formation décrivant la série de formations obligatoires à suivre pour acquérir les compétences nécessaires en matière de pêche et les accréditations pour pratiquer la pêche commerciale en tant que membre d'équipage ou de capitaine à bord de navires.	Soutenir le renforcement des capacités en matière de services de planification et d'expansion des entreprises commerciales et locales, afin d'établir, d'élaborer et de mettre en œuvre des plans d'expansion des entreprises adaptés aux besoins uniques de chaque communauté participante.
Développement d'entreprises		Le volet du fonds de l'élément Développement d'entreprises offre un soutien aux groupes qui souhaitent réaliser des projets d'expansion ou de diversification de leur entreprise de pêche commerciale. Les avantages pour les bénéficiaires au titre de ce volet comprennent, sans toutefois s'y limiter : l'acquisition d'un accès aux pêches, l'acquisition ou la modernisation de bateaux et d'engins de pêche, la modernisation des exploitations des pêcheries et des installations à terre liées aux pêches commerciales.	
Formation des pêcheurs	Soutenir la formation et le mentorat pour la participation à la pêche commerciale (connaissances et compétences en matière de pêche), conformément aux objectifs établis dans les plans d'affaires et de formation de chaque entreprise. Afin d'appuyer l'emploi communautaire dans le secteur, l'IPCIA facilite l'élaboration de plans de formation décrivant la série de formations obligatoires à suivre pour acquérir les compétences nécessaires en matière de pêche et les accréditations pour pratiquer la pêche commerciale en tant que membre d'équipage ou de capitaine à bord de navires.	Note : Le soutien à la formation des pêcheurs pour les participants à l'IPCIP est fourni par le biais du volet de renforcement des capacités du programme.	Soutenir la formation et le mentorat pour la participation à la pêche commerciale (connaissances et compétences en matière de pêche), conformément aux objectifs établis dans les plans d'affaires et de formation de chaque entreprise. Afin d'appuyer l'emploi communautaire dans le secteur, l'IPCIN commencera par élaborer des plans de formation qui décriront la série de formations obligatoires à suivre pour acquérir les compétences nécessaires en matière de pêche et les accréditations pour pratiquer la pêche commerciale en tant que membre d'équipage ou de capitaine à bord de navires.
Expansion ou diversification	Soutenir les groupes qui souhaitent poursuivre un projet d'expansion ou de diversification de leur entreprise de pêche commerciale. Les avantages pour les bénéficiaires au titre de ce volet comprennent, sans toutefois s'y limiter : l'acquisition d'un accès aux pêches, l'acquisition ou la modernisation de bateaux et d'engins de pêche, la modernisation des exploitations des pêcheries et des installations à terre liées aux pêches commerciales.	Note : L'expansion et la diversification sont soutenues par un financement dans le cadre du volet « fonds de l'élément Développement d'entreprises ».	Soutenir les groupes qui souhaitent poursuivre un projet d'expansion ou de diversification de leur entreprise de pêche commerciale ou de redistribution locale. Les avantages pour les bénéficiaires au titre de ce volet comprennent, sans toutefois s'y limiter : l'acquisition d'un accès aux pêches, l'acquisition ou la modernisation de bateaux et d'engins de pêche, la modernisation des exploitations des pêcheries et des installations à terre liées aux pêches commerciales.
Aquaculture	Soutenir le renforcement des capacités et financer les groupes souhaitant démarrer ou élargir une entreprise aquacole.	Soutenir le renforcement des capacités et financer les groupes souhaitant démarrer ou élargir une entreprise aquacole.	Soutenir le renforcement des capacités et financer les groupes souhaitant démarrer ou élargir une entreprise aquacole.

Annexe D

Recommandations découlant de l'examen des programmes autochtones et mesures prises par le MPO pour les programmes des pêches commerciales

Le tableau suivant résume les recommandations liées aux programmes de pêche commerciale autochtone qui ont été incluses dans le plan d'action du MPO en réponse aux recommandations de l'Examen des programmes autochtones.

Volets du renouvellement	Programmes	Recommandations	Mesures
Continuer à renforcer l'administration des programmes	IPCIA, IPCIP, IPCIN	Mettre à jour annuellement et rendre accessibles des documents d'orientation clairs et cohérents sur les programmes, notamment des critères transparents liés aux jalons du programme s'appliquant aux entreprises nouvelles, naissantes, grandissantes et durables, et des critères servant à la prise de décisions.	Le MPO a mis à jour les documents d'orientation sur les demandes concernant l'IPCIA et l'IPCIP afin de répondre aux recommandations issues de l'EPA et à ses conclusions. Des documents d'orientation sur les demandes ont également été élaborés à l'intention des participants à l'IPCIN, et leur sont présentés d'une manière accessible.
S'assurer que la structure du programme répond aux besoins et aux aspirations de l'entreprise, à toutes les étapes.	IPCIA, IPCIP, IPCIN	Élargir et promouvoir les services offerts par les équipes de développement des affaires et continuer de développer l'expertise dans des domaines comme l'aquaculture et les nouvelles pêches.	Le MPO continuera de promouvoir les propositions de l'ESEE et de communiquer avec les EPC.
	IPCIA, IPCIP	Continuer de soutenir des critères d'admissibilité au financement souples et des possibilités d'expansion et de diversification.	Le MPO continuera d'offrir des options de financement pluriannuel pour les projets d'expansion et de diversification, dans la mesure du possible, en fonction des contraintes de financement des programmes et des processus normalisés d'approbation des projets.
	IPCIA, IPCIP	Continuer de permettre des options de financement pluriannuelles pour les acquisitions plus grandes.	Le MPO continuera d'offrir des options de financement pluriannuel pour les projets d'expansion et de diversification, dans la mesure du possible, en fonction des contraintes de financement des programmes et des processus normalisés d'approbation des projets.
	IPCIA	Aider les entreprises dans leur quête de renseignements sur l'industrie, entre autres sur le marché, la valeur ajoutée et la chaîne d'approvisionnement.	Le MPO étudiera les moyens d'élargir les propositions de l'ESEE.
	IPCIA, IPCIP, IPCIN	Assurer la souplesse de la formation afin d'accroître les possibilités d'emploi au sein des communautés, dans des domaines à valeur ajoutée, au niveau de la direction et dans les nouvelles pêches.	Le MPO cherchera à renforcer l'expertise et les propositions de l'ESEE et du coordonnateur consultatif de la formation afin de répondre à la demande d'une offre de formation plus large pour les EPC.
	IPCIA	Permettre aux groupes qui le souhaitent de faire la transition à des sociétés de capitaux et d'exportation plus grandes.	Le MPO augmentera la marge de manœuvre des EPC pour leur permettre d'allouer les fonds en fonction de leurs priorités, et il proposera des options de financement pluriannuel, dans la mesure du possible, pour les projets d'expansion et de diversification.
	IPCIA, IPCIN	Continuer de moderniser et d'améliorer la base de données du système électronique de gestion des pêches.	Le MPO continuera de chercher à améliorer le système de gestion des pêches afin de mieux répondre aux besoins des EPC participant à chacun des programmes de l'IPCIA, de l'IPCIN et de l'IPCIP.
	IPCIP	Mettre à l'essai une banque de permis à l'intention de participants souhaitant réunir leurs ressources afin d'accroître leur pouvoir d'achat et d'améliorer leur accès aux quotas et aux permis de grande valeur économique.	Le MPO étudiera les possibilités d'accroître la marge de manœuvre des EPC afin qu'elles puissent affecter les fonds en fonction de leurs priorités.
	IPCIP	Maintenir les possibilités de formation pratique à l'échelle régionale.	Le MPO veillera à ce que le soutien à la formation des pêcheurs et des gestionnaires soit souple, qu'il soit assuré par des coordonnateurs de la formation et qu'il réponde aux besoins des EPC.
	IPCIP	Aider les groupes qui souhaitent collaborer avec d'autres entreprises des Premières Nations.	Le MPO a commencé à améliorer l'accessibilité des programmes, en élaborant par exemple un processus d'intégration de nouveaux entrants à l'IPCIP.

Annexe D

Recommandations découlant de l'examen des programmes autochtones et mesures prises par le MPO pour les programmes des pêches commerciales (suite)

Volets du renouvellement	Programmes	Recommandations	Mesures
Tenir compte des définitions autochtones de la réussite dans les résultats souhaités du programme	IPCIA, IPCIP, IPCIN	Suivre de près les succès du programme et en rendre compte régulièrement en puisant dans les rapports annuels que les entreprises préparent et remettent à leurs collectivités.	Le MPO continuera de suivre l'évolution des programmes et d'en rendre compte régulièrement en s'appuyant sur les rapports annuels que les entreprises préparent et remettent à leurs collectivités.
Optimiser la collaboration au sein du Ministère et à l'échelle du gouvernement fédéral	IPCIA, IPCIP, IPCIN	Aider les entreprises de pêche commerciale à accéder à des fonds des programmes de financement de l'aquaculture et d'autres programmes de financement de l'expansion des entreprises et du développement économique, comme le Fonds des pêches de l'Atlantique.	Le MPO a intégré l'enveloppe de financement propre à l'aquaculture depuis l'exercice 2018-2019. L'ESEE continuera également de rechercher et de conseiller les EPC sur l'existence d'un financement provenant d'autres sources, y compris pour les projets.
	IPCIA, IPCIP, IPCIN	Recourir à l'initiative des partenariats stratégiques pour mener des activités de commercialisation avec Agriculture et Agroalimentaire Canada et faire avancer des priorités en matière d'infrastructure avec les organismes appropriés, comme les installations de transformation ou de vente au détail ou de nouveaux engins ou de nouvelles technologies de pêche.	Le MPO explorera les domaines de collaboration avec d'autres ministères afin d'adopter une approche plus horizontale à l'égard des nouvelles possibilités.
Soutenir la planification de la relève	IPCIA, IPCIN	Tirer profit de la pratique exemplaire qui consiste à lier les activités de pêche communautaire qui s'inscrivent dans la Stratégie relative aux pêches autochtones à la planification de la relève des entreprises de pêche commerciale.	Le MPO explorera les domaines où il est possible de tirer parti des pratiques exemplaires en matière de planification de la relève.
	IPCIA, IPCIP, IPCIN	Soutenir les programmes de sensibilisation de la collectivité qui harmonisent la formation, l'accréditation, la professionnalisation et les cheminements de carrière avec l'emploi dans tous les volets de la pêche.	En collaboration avec l'ESEE et les coordonnateurs de la formation, le MPO examinera le plan des cheminements de carrière que les EPC pourraient utiliser pour faire participer les collectivités.
	IPCIA, IPCIP, IPCIN	Tenir des ateliers visant à aider les entreprises à apprendre à élaborer et à mettre en œuvre un plan de relève.	En collaboration avec l'ESEE et les coordonnateurs de la formation, le MPO examinera le plan des cheminements de carrière que les EPC pourraient utiliser pour faire participer les collectivités à la planification de la relève.

Annexe D

Recommandations découlant de l'examen des programmes autochtones et mesures prises par le MPO pour les programmes des pêches commerciales (suite)

Volets du renouvellement	Programmes	Recommandations	Mesures
Investir dans l'établissement de relations	IPCIA, IPCIP, IPCIN	Favoriser les occasions de réseautage régulières à l'intention des administrateurs de programme du Ministère, de l'équipe du soutien de l'expansion des entreprises et des gestionnaires d'entreprise, pour renforcer leur connaissance des collectivités qu'ils servent et de leurs pêches.	Le MPO continuera d'explorer et de faciliter les occasions de réseautage afin de faire progresser l'échange des connaissances.
	IPCIA, IPCIP, IPCIN	Soutenir les synergies et les collaborations entre les entreprises et les groupes de gestion des ressources aquatiques et océaniques, en particulier les activités liées à la cogestion des pêches.	Le MPO déterminera les pratiques exemplaires et élaborera des modèles pour appuyer les synergies et les collaborations entre les entreprises et les groupes de gestion des ressources aquatiques et des océans.
	IPCIA	Aider les entreprises à aborder les enjeux avec d'autres participants aux pêches dans le contexte d'un comité consultatif et d'autres tables décisionnelles, en menant davantage d'activités conjointes réunissant les pêcheurs autochtones et non autochtones.	Le MPO explorera et ciblera les problèmes avec d'autres participants de l'industrie de la pêche et examinera diverses options pour appuyer les possibilités conjointes de pêche commerciale autochtone et non autochtone.
	IPCIP	Créer un programme qui aide le personnel ministériel à se familiariser plus rapidement avec les dossiers et répondre avec confiance aux Premières Nations et à d'autres intervenants du Ministère et d'autres organismes.	Le MPO continuera d'offrir un programme permanent (2017) avec du personnel complémentaire qui communiquera ses connaissances, participera au réseautage et collaborera avec des employés aux compétences variées.
Continuer de renforcer la capacité de cogestion des Autochtones	IPCIA, IPCIP, IPCIN	Tenir les réunions consultatives des secteurs des Sciences et de la Gestion des ressources du Ministère sur les pêches avec les gouvernements des Premières Nations (niveau 2) avant de mobiliser les intervenants qui utilisent la ressource.	Les Programmes commerciaux autochtones du MPO travailleront avec d'autres secteurs et directions générales du Ministère pour améliorer la coordination et promouvoir la prise en compte de la gestion des ressources et la tenue de réunions consultatives sur les pêches scientifiques avec les gouvernements autochtones avant de mobiliser les intervenants qui utilisent la ressource.
	IPCIA, IPCIP, IPCIN	Tenir des ateliers annuels sur la prise de décision à l'intention des Premières Nations et des employés des secteurs des Sciences et de la Gestion des ressources du Ministère.	Le MPO explorera et déterminera les domaines où des ateliers de collaboration entre le personnel du MPO et les Premières Nations pourraient être organisés à l'appui de la gestion des ressources et des sciences.
Aborder les questions difficiles	IPCIP, IPCIN	Régler les problèmes d'accès et de délivrance de permis afin d'accroître la participation des Autochtones à la pêche.	Le MPO continuera d'appuyer la participation des Premières Nations à la pêche commerciale en fournissant des fonds pour leur permettre d'y accéder.
	IPCIP	Renforcer la gestion des pêches récréatives régies par le gouvernement du Canada afin d'avoir une estimation des prises fiable, d'améliorer l'évaluation des stocks et de prendre des décisions éclairées.	Le MPO collaborera avec d'autres secteurs et directions générales du Ministère pour améliorer la coordination et la prise en compte des données et des connaissances scientifiques relatives à toutes les pêches récréatives de compétence fédérale, afin de renforcer la gestion de la pêche récréative.
	IPCIP, IPCIN	Axer les efforts d'aquaculture sur le perfectionnement des connaissances sur les espèces et les technologies viables sur terre et dans l'eau.	Le MPO continuera d'appuyer les activités aquacoles grâce à ses programmes commerciaux autochtones à portée élargie.

Annexe E

Plan d'action de la gestion (PAG)

Évaluation des programmes des pêches commerciales autochtones – Projet #96420

Date du CMRÉ: mars 2021

Date prévue pour l'achèvement du PAG : août 2022

SMA/SC principal : Sous-ministre adjoint principal, Gestion des pêches et des ports

Recommandation 1 : Date d'achèvement : avril 2022

Recommandation :

Il est recommandé que la sous-ministre adjoint principal, Gestion des pêches et des ports, clarifie la politique concernant l'admissibilité des participants à la formation offerte dans le cadre des programmes des pêches commerciales autochtones et s'assure que cette politique est étayée de documents et appliquée de façon uniforme pour les trois programmes.

Justification :

L'évaluation a relevé des incohérences entre l'IPCIA et l'IPCIP dans le mode d'application du volet formation. Les données des programmes ont montré que seuls les participants autochtones ont pu accéder à la formation associée à l'IPCIA, contrairement à celle de l'IPCIP à laquelle ont pu accéder les participants autochtones et non autochtones. L'évaluation n'a pas été en mesure de clarifier la politique sur l'admissibilité à la formation dans les documents des programmes.

Réponse de la gestion

La Direction générale des programmes autochtones, au sein de la Direction des affaires autochtones et de la réconciliation, est d'accord avec la nécessité d'une politique claire concernant l'admissibilité des participants à la formation et d'un mode d'application uniforme de la politique. Pour y parvenir, les gestionnaires des programmes commerciaux autochtones examineront et, le cas échéant, élaboreront conjointement avec des partenaires d'exécution conjointe (p. ex. les comités de gestion) des politiques de programme visant à normaliser l'admissibilité des participants à la formation offerte dans le cadre des programmes de pêche commerciale autochtones. L'examen portera à la fois sur les offres de formation des pêcheurs et des gestionnaires de chaque programme, dans le but de maximiser le soutien offert aux Autochtones [rapport sur les résultats ministériels (RRM)].

Lien avec les résultats généraux du programme ou du Ministère (s'il y a lieu)

Le résultat « relations améliorées avec les peuples autochtones et meilleurs résultats pour ces derniers » du Cadre de résultats ministériel.

Annexe E

Plan d'action de la gestion (PAG) – (suite)

Énoncé des résultats du PAG <i>Le résultat à atteindre en réponse à la recommandation</i>	Jalons du PAG <i>Accomplissements critiques pour assurer l'atteinte du résultat aux fins d'approbation du CMRE</i>	Date d'achèvement <i>mois, année</i>	DG Responsable
1. Une politique élaborée conjointement et une approche normalisée de l'admissibilité à la formation des pêcheurs et des gestionnaires sont mises en œuvre dans tous les programmes des pêche commerciales autochtones.	1.1 Les partenaires de coexécution sont consultés sur l'élaboration d'une politique relative à l'admissibilité à la formation.	Août 2021	Directeur général Direction des affaires autochtones Gestion des pêches et des ports
	1.2 La politique révisée sur l'admissibilité à la formation, élaborée conjointement, est écrite et approuvée.	Janvier 2022	Directeur général Direction des affaires autochtones Gestion des pêches et des ports
	1.3 La politique révisée sur l'admissibilité à la formation, élaborée conjointement, est mise en œuvre dans tous les programmes de pêche commerciale autochtones.	Avril 2022	Directeur général Direction des affaires autochtones Gestion des pêches et des ports

Annexe E

Plan d'action de la gestion (PAG) – (suite)

Recommandation 2 : Date d'achèvement : août 2022

Recommandation :

Il est recommandé que la sous-ministre adjoint principal, Gestion des pêches et des ports, de concert avec le chef de la mesure du rendement et les divisions de l'économie, des analyses et des statistiques (c.-à-d. à l'AC et dans la région du Pacifique), examine et mette à jour les indicateurs de rendement des programmes autochtones pour les pêches commerciales. En outre, il est recommandé de mettre en place des méthodes normalisées pour surveiller et suivre le rendement des trois programmes et en rendre compte avec exactitude.

Justification :

Bien que les données des programmes analysées aux fins de l'évaluation aient montré que les programmes des pêches commerciales autochtones ont un effet positif sur les collectivités autochtones, l'évaluation a aussi cerné certaines limites en ce qui concerne les données recueillies pour rendre compte des résultats des programmes. Il s'agit entre autres de celles-ci : incohérences dans la manière dont les données sont recueillies pour les trois programmes; lacunes dans les données; manque de clarté sur les méthodes utilisées pour produire certaines données sur le rendement. Ces limites nuisent à la fiabilité des données utilisées pour rendre compte des résultats des programmes au niveau du Ministère. En outre, il a été démontré que certains des indicateurs de rendement utilisés ne permettent pas au programme de rendre compte de tous ses résultats.

Réponse de la gestion

La Direction générale des programmes autochtones, au sein de la Direction des affaires autochtones et de la réconciliation, convient qu'il existe des limites en ce qui concerne les données utilisées pour produire des rapports sur les résultats des programmes à l'échelle du Ministère. Ces limites font directement obstacle à la capacité des programmes à rendre pleinement compte des progrès en matière de renforcement des capacités. Les responsables des programmes mèneront un examen de leurs indicateurs du rendement en collaboration avec les comités de gestion et les partenaires. Les efforts déployés comprendront l'élaboration conjointe d'une approche à adopter pour examiner les indicateurs de rendement de chaque programme et les mettre à jour, lorsque nécessaire, et la mise en œuvre de méthodologies normalisées dans l'ensemble des programmes. Le programme travaillera également avec le chef de la mesure du rendement pour s'assurer qu'il existe une série d'indicateurs utiles et pour approuver le Profil d'information sur le rendement (PIR).

La Direction des programmes autochtones travaillera également en étroite collaboration avec les personnes responsables dans les divisions de l'économie, de l'analyse et des statistiques concernées à l'AC et dans la région du Pacifique pour cerner de nouveaux domaines d'analyses qui pourraient mieux soutenir les progrès des entreprises de pêches commerciales autochtones en matière de renforcement des capacités, qui sont attribuables à ces programmes.

Les mesures ci-dessus viseront à perfectionner les indicateurs de rendement des programmes ou à en élaborer de nouveaux, dans la mesure du possible, afin de produire des rapports précis sur le rendement des trois programmes et de guider le Ministère en ce qui concerne son obligation de produire des rapports ministériels.

Lien avec les résultats généraux du programme ou du Ministère (s'il y a lieu)

Sans objet (S.O.)

Annexe E

Plan d'action de la gestion (PAG) – (suite)

Énoncé des résultats du PAG <i>Le résultat à atteindre en réponse à la recommandation</i>	Jalons du PAG <i>Accomplissements critiques pour assurer l'atteinte du résultat aux fins d'approbation du CMRÉ</i>	Date d'achèvement <i>mois, année</i>	DG Responsable
2. Des indicateurs de rendement mis à jour, qui sont appliqués de façon uniforme dans l'ensemble des programmes et qui peuvent être utilisés pour rendre compte de leur état d'avancement.	2.1 Examen et analyse des indicateurs actuels avec le chef de la mesure du rendement et consultation de la Division de l'économie, de l'analyse et des statistiques relativement aux données économiques et socioéconomiques.	Juillet 2021	Directeur général Direction des affaires autochtones Gestion des pêches et des ports <i>en collaboration avec</i> Directeur général Planification, résultats et évaluation Direction générale de la dirigeante principale des finances Directeur général Économie, statistiques et gouvernance des données Politiques stratégiques
	2.2 À la suite de la consultation de la Division de l'économie, de l'analyse et des statistiques, présentation à cette division, par les équipes de programmes de pêche commerciale autochtones, d'une demande de données économiques, socioéconomiques et statistiques nécessaires à l'amélioration des indicateurs de rendement.	Novembre 2021	Directeur général Direction des affaires autochtones Gestion des pêches et des ports <i>en collaboration avec</i> Directeur général Économie, statistiques et gouvernance des données Politiques stratégiques

Annexe E

Plan d'action de la gestion (PAG) – (suite)

	Jalons du PAG <i>Accomplissements critiques pour assurer l'atteinte du résultat aux fins d'approbation du CMRÉ</i>	Date d'achèvement <i>mois, année</i>	DG Responsable
	2.3 Établissement d'indicateurs de rendement révisés et documentation de la façon dont les responsables des programmes de pêche commerciale autochtones recueilleront les données afin d'alimenter ces indicateurs et d'harmoniser le système dans l'ensemble des trois programmes.	Juillet 2022	Directeur général Direction des affaires autochtones Gestion des pêches et des ports <i>en collaboration avec</i> Directeur général Économie, statistiques et gouvernance des données Politiques stratégiques
	2.4 Approbation par le directeur général des Affaires autochtones et le chef de la mesure du rendement d'un profil d'information sur le rendement révisé pour les programmes de pêche commerciale autochtones.	Août 2022	Directeur général Direction des affaires autochtones Gestion des pêches et des ports <i>en collaboration avec</i> Directeur général Planification, résultats et évaluation Direction générale de la dirigeante principale des finances

Annexe E

Plan d'action de la gestion (PAG) – (suite)

Recommandation 3 : Date d'achèvement : avril 2022

Recommandation :

Il est recommandé que le sous-ministre adjoint principal, Gestion des pêches et des ports, de concert avec le chef de la mesure du rendement, clarifie les responsabilités et les principales étapes de la mise en œuvre du plan d'action découlant de l'Examen des programmes autochtones pour ce qui est des programmes des pêches commerciales, et détermine comment les progrès réalisés dans le cadre du plan d'action seront intégrés aux rapports ministériels qui font état des principales priorités, par exemple «la route vers les résultats».

Justification :

L'Examen des programmes autochtones a donné lieu à de vastes consultations auprès des collectivités autochtones et d'autres intervenants externes, et a été mené dans l'optique du renouvellement de l'ensemble des programmes autochtones pour les pêches commerciales de Pêches et Océans Canada. L'examen a donné lieu à 96 recommandations, dont 26 concernent un ou plusieurs programmes des pêches commerciales. Le Ministère s'est engagé à donner suite à ces recommandations dans un plan d'action, lequel comprend des mesures nécessitant une collaboration entre les programmes au sein du Ministère.

Certes, l'évaluation n'a pas consisté en une analyse complète des progrès réalisés par rapport au plan d'action, mais il a été constaté que certaines mesures ont été prises et que d'autres sont en cours de mise en œuvre. Cependant, il n'y a pas eu de rapports régulièrement préparés par rapport au plan et aux calendriers, et il y a un manque de clarté concernant les responsables des mesures à prendre pour les programmes. Cette situation pourrait nuire à la réussite de la mise en œuvre du plan d'action et, par la suite, au succès continu des programmes des pêches commerciales autochtones.

Réponse de la gestion

La Direction générale des programmes autochtones, qui fait partie de la Direction des affaires autochtones et de la réconciliation, reconnaît la nécessité de préciser les responsabilités associées à la mise en œuvre du Plan d'action pour le renouvellement et l'expansion des programmes autochtones de Pêches et Océans Canada. Voilà une reconnaissance importante, car la majeure partie des recommandations issues de l'Examen des programmes autochtones sont de nature transversale et impliquent de multiples secteurs et directions générales du Ministère. À ce titre, dans le cadre de la stratégie ministérielle de réconciliation avec les peuples autochtones, la Direction générale des programmes autochtones travaillera avec d'autres partenaires concernés pour élaborer conjointement un cadre qui prévoira un examen régulier, de manière à assurer l'avancement de la mise en œuvre du plan d'action visant à appliquer les recommandations issues de l'Examen des programmes autochtones. Le cadre permettra de clarifier les responsabilités et les jalons et servira à communiquer à l'interne les résultats obtenus du renouvellement des programmes autochtones du MPO, y compris ceux touchant la pêche commerciale.

Les travaux impliqueront une collaboration avec le chef de la mesure du rendement afin de mettre en place un processus visant à rendre compte à l'interne des engagements publics énoncés dans le plan d'action (p. ex. comptes rendus au moyen de la structure existante du CEMR, affichage public). Le cadre devrait également prévoir une analyse relative aux rapports publics d'avancement des travaux du MPO ainsi qu'un processus et une fréquence de production de ces rapports.

Lien avec les résultats généraux du programme ou du Ministère (s'il y a lieu)

Le résultat « relations améliorées avec les peuples autochtones et meilleurs résultats pour ces derniers » du Cadre de résultats ministériel.

Annexe E

Plan d'action de la gestion (PAG) – (suite)

Énoncé des résultats du PAG <i>Le résultat à atteindre en réponse à la recommandation</i>	Jalons du PAG <i>Accomplissements critiques pour assurer l'atteinte du résultat aux fins d'approbation du CMRE</i>	Date d'achèvement <i>mois, année</i>	DG Responsable
3. Le cadre interne de surveillance, de suivi et de communication des progrès réalisés au titre du plan d'action (jalons) est établi et les responsabilités sont claires.	3.1 En collaboration avec le chef de la mesure du rendement, discussion avec les partenaires responsables de l'exécution des programmes dans les régions et avec d'autres groupes pertinents au sein du ministère afin de cibler les jalons et les secteurs de responsabilité du plan d'action.	Août 2021	Directeur général Direction des affaires autochtones Gestion des pêches et des ports <i>en collaboration avec</i> Directeur général Planification, résultats et évaluation Direction générale de la dirigeante principale des finances
	3.2 Mise en œuvre d'une stratégie fondée sur l'utilisation de processus nouveaux ou existants en consultation avec le chef de la mesure du rendement pour le suivi et l'établissement de rapports sur les progrès réalisés à l'égard du plan d'action.	Avril 2022	Directeur général Direction des affaires autochtones Gestion des pêches et des ports <i>en collaboration avec</i> Directeur général Planification, résultats et évaluation Direction générale de la dirigeante principale des finances