



Évaluation des programmes autochtones : Stratégie relative aux pêches autochtones (SRAPA) et Programme autochtone de gestion des ressources aquatiques et océaniques (PAGRAO)

Rapport final

Numéro de projet 6B189

4 mars 2019



Photo par Peter Fogden (2017).



Table des matières

2

Contexte des programmes

4

Portée et contexte de l'évaluation

5

Méthodologie et limites

8

Constatations de l'évaluation

9

Besoin continu

12

Renforcement des capacités

16

Outils utilisés par les programmes

21

Coordination

23

Recommandations

Contexte des programmes

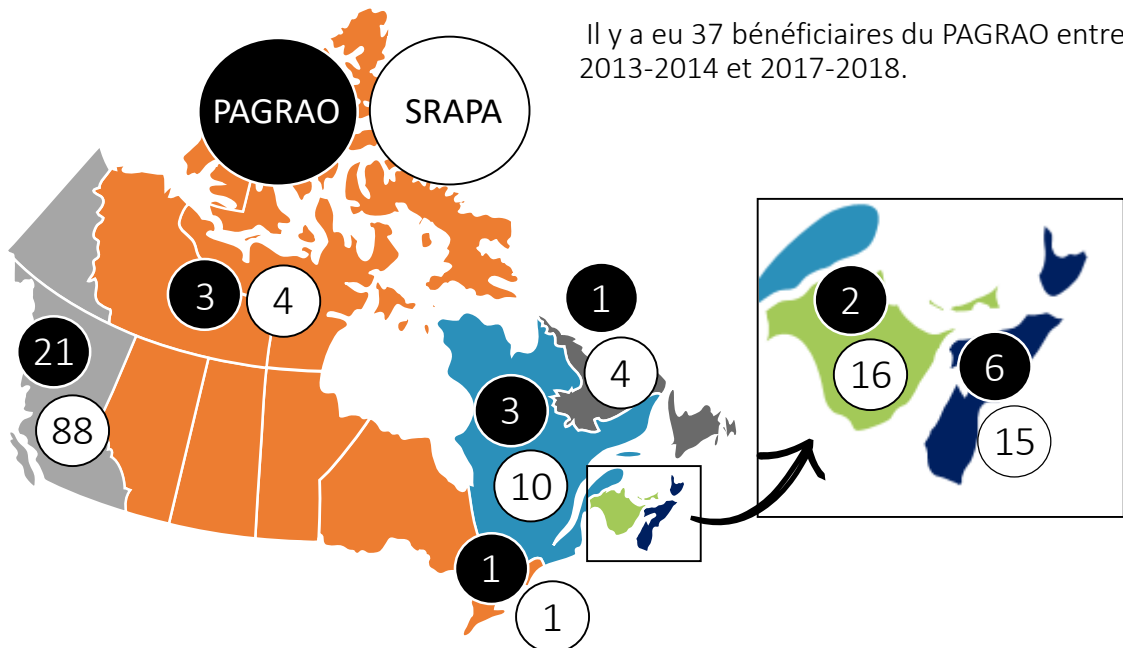
La présente évaluation a porté sur deux programmes de subventions et de contributions (S et C) de Pêches et Océans Canada (MPO): la Stratégie relative aux pêches autochtones (SRAPA) et le Programme autochtone de gestion des ressources aquatiques et océaniques (PAGRAO).

La **SRAPA** a été élaborée en 1992 en réponse à la décision rendue par la Cour suprême dans l'affaire *Sparrow* en 1990, afin de fournir un cadre pour la pêche autochtone à **des fins alimentaires, sociales et rituelles (ASR)** en vertu des permis communautaires délivrés conformément à la *Loi sur les pêches*. La SRAPA aide également les communautés autochtones à **renforcer leurs capacités de gestion et scientifiques**, afin qu'elles puissent participer de manière significative à la gestion des pêches ASR.

Il y a eu 138 bénéficiaires de la SRAPA entre 2013-2014 et 2017-2018.

Le **PAGRAO**, créé en 2004, fournit des fonds aux communautés autochtones (organisations du PAGRAO¹) pour que du **personnel qualifié** entreprenne des **activités de recherche scientifique** à l'appui de la gestion écosystémique et que ces organisations embauchent du personnel pour **participer aux processus consultatifs et décisionnels** liés à la gestion des ressources aquatiques et des océans. De plus, les organisations du PAGRAO sont conçues pour servir de **plateforme aux communautés autochtones** afin qu'elles puissent accéder à d'autres programmes au sein du MPO et interministériels.

Il y a eu 37 bénéficiaires du PAGRAO entre 2013-2014 et 2017-2018.

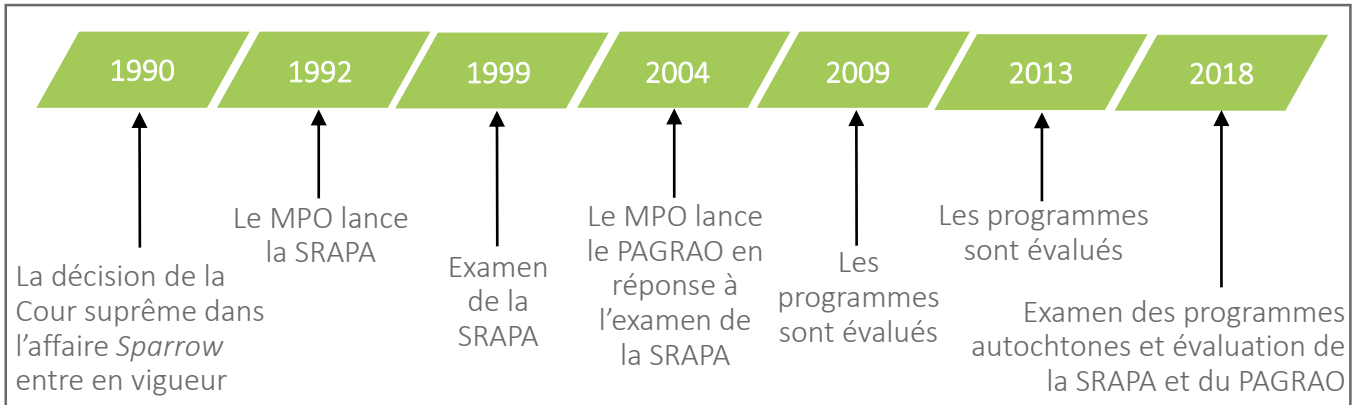


Dans les endroits où le MPO gère les pêches et où des ententes sur les revendications territoriales n'ont pas été signées, le Ministère cherche à remplir son mandat – gérer les pêches et l'habitat du poisson – d'une manière conforme à la protection accordée aux droits ancestraux et issus de traités existants en vertu de l'article 35 de la *Loi constitutionnelle* de 1982.

¹ Un groupe admissible composé de communautés autochtones qui travaillent ensemble en relation avec un bassin hydrographique ou un écosystème et qui répondent à certaines exigences liées aux pratiques de gestion.

Contexte des programmes (suite)

Points saillants de la SRAPA et du PAGRAO



La Direction des programmes autochtones, au sein de la Direction générale des affaires autochtones et de la réconciliation, a pour but d'établir et de maintenir des relations solides avec les groupes autochtones, d'établir ou d'améliorer la gestion concertée et de promouvoir les possibilités économiques liées aux pêches pour les communautés autochtones, ce qui contribue à maintenir un régime de gestion des pêches stable et des règles communes et transparentes pour tous.

Examen des programmes autochtones

L'Examen des programmes autochtones, qui couvre tous les programmes de la Direction des programmes autochtones, a été mené et supervisé par l'Institut national des pêches autochtones au cours de l'évaluation. Il s'agissait d'un « examen technique sur la vocation et l'évolution de chaque programme, afin de cerner ce qui doit être changé ou amélioré et d'optimiser les retombées pour les peuples et les communautés autochtones dans tout le Canada² ».

L'Examen des programmes autochtones comprenait les phases suivantes :

- Lancement**
 - Examen des documents, y compris les évaluations, les vérifications, etc. (166 documents sources)
 - Annonce conjointe et documents de travail publiés en ligne (octobre 2017)
- Phase 1**
 - Ateliers et séances plénières avec les organisations autochtones du PAGRAO (octobre 2017 à février 2018)
 - Publication du premier rapport, y compris les recommandations relatives au PAGRAO (mai 2018)
- Phase 2**
 - Ateliers et séances plénières sur la SRAPA et sur les gardes-pêche autochtones (mai 2018 à janvier 2019)
 - Le rapport final comprendra des recommandations et sera publié à l'hiver 2019.

² Institut national des pêches autochtones (2017). *Examen des programmes*. Consulté à l'adresse <http://indigenousfisheries.ca/fr/indigenous-program-review-2-2/>.

Portée et contexte de l'évaluation



L'évaluation a été conçue pour répondre aux besoins cernés par la haute direction, en tenant compte de l'Examen des programmes autochtones, des exigences de la *Loi sur la gestion des finances publiques* et de la *Politique sur les résultats*. L'évaluation a porté sur la période allant de 2013-2014 à 2017-2018 et a examiné la pertinence, l'efficacité et l'efficience de la SRAPA et du PAGRAO.

Compte tenu de l'Examen des programmes autochtones au moment de la planification et de la réalisation de la présente évaluation, les questions principales ont été déterminées en fonction de la *Politique sur les résultats* (2016) du Conseil du Trésor, de la *Loi sur la gestion des finances publiques* (LGFP), d'un examen des documents clés des programmes, des résultats des discussions préliminaires avec la haute direction et le personnel des programmes, et des constatations des rapports d'évaluation antérieurs.

Principaux aspects identifiés par l'évaluation

- Répondre aux besoins d'information;
- Afin de ne pas faire dédoublement avec le travail de l'Examen des programmes autochtones, certains éléments de la SRAPA ont été éliminés (Programme des gardes-pêche, Programme de transfert des allocations et Programme des fonds autochtones pour les espèces en péril);
- Lassitude des personnes interrogées;
- Analyse comparative entre les sexes plus (ACS+), y compris le sexe, la culture, la géographie, etc.

Questions principales de l'évaluation

- La SRAPA et le PAGRAO sont-ils toujours nécessaires?
- Dans quelle mesure la SRAPA et le PAGRAO contribuent-ils au renforcement des capacités?
- Dans quelle mesure les activités, les structures et les processus de la SRAPA et du PAGRAO sont-ils appropriés pour appuyer le renforcement des capacités?
- Dans quelle mesure les activités liées à la SRAPA et au PAGRAO font-elles l'objet d'un suivi uniforme à l'aide du Système d'information de Programmes et gouvernance autochtones (SIPGA)?

Toutes les régions du MPO ont été incluses : La région de la capitale nationale (RCN), Terre-Neuve-et-Labrador (T.-N.-L.), Maritimes, Golfe, Québec, Centre et Arctique (C et A) et Pacifique.

Lancée en février 2018, l'évaluation s'est terminée en février 2019. Le rapport et le sommaire de l'évaluation ainsi que le Plan d'action de la gestion ont été présentés au Comité de la mesure du rendement et de l'évaluation (CMRÉ) en mars 2019.

La dernière évaluation de la SRAPA et du PAGRAO remonte à 2013-2014, lors de l'évaluation du programme Stratégies et gouvernance autochtones.

Méthodologie



Pour arriver à des constatations utiles, valides et significatives, l'évaluation a été effectuée selon une approche de méthodes variées, et des données tant qualitatives que quantitatives ont été recueillies. La triangulation a été largement utilisée dans toutes les sources de données pour corroborer les constatations.

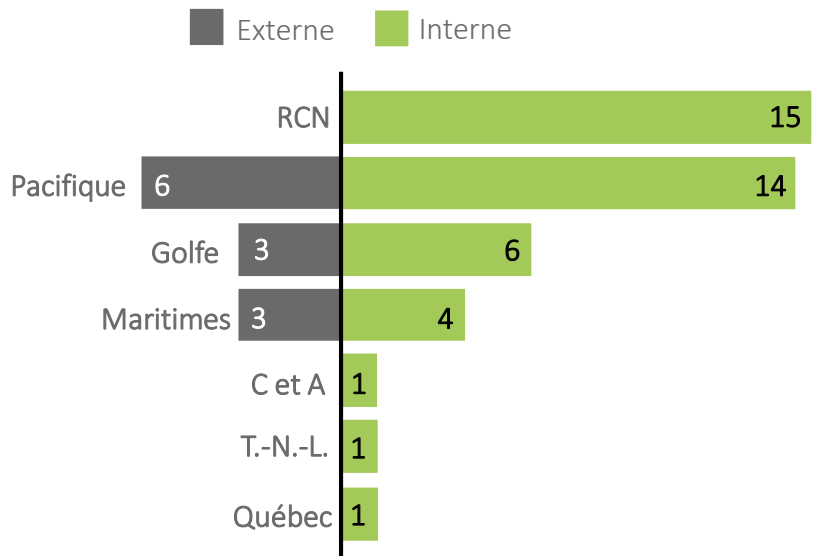


Entrevues auprès d'informateurs clés

Au total, 54 entrevues ont été menées : 42 entrevues auprès de représentants du MPO, et 12 auprès de bénéficiaires des programmes.

Le tableau 1 montre la répartition des entrevues internes et externes par région.

Tableau 1 : Nombre de personnes interrogées par région et par type



Données financières et administratives

Les données administratives ont été extraites du Système d'information de Programmes et gouvernance autochtones (SIPGA), qui est l'application utilisée par les programmes pour gérer les ententes de contribution. Les données du SIPGA extraites aux fins d'analyse comprenaient l'historique d'affectation des paiements, les rapports de fin d'exercice, les interactions enregistrées et les résultats de l'outil d'évaluation des capacités des bénéficiaires (OECB).

L'information contenue dans le SIPGA pour un échantillon de 23 bénéficiaires de la SRAPA a été examinée. L'échantillon a été choisi parmi les 138 bénéficiaires de la SRAPA, en tenant compte des facteurs suivants : la représentation régionale, divers classements des capacités, les affectations de fonds, la durée de la participation du bénéficiaire au programme et les types d'activités auxquelles les bénéficiaires participent.

L'information financière fournie par le Dirigeant principal des finances (crédits 1 et 10) a été analysée.

Méthodologie (suite)



Examen documentaire

Un examen documentaire a été effectué afin de recueillir des renseignements sur les programmes, y compris les présentations au Conseil du Trésor, le Cadre stratégique autochtone intégré, la documentation sur les programmes, la documentation sur les bénéficiaires et les rapports de l'Institut national des pêches autochtones.



Visites de sites

Deux visites de sites dans les régions Maritimes et Golfe ont été effectuées en octobre 2018 pour mener des entrevues avec les bénéficiaires, le personnel des programmes et d'autres employés du MPO qui participent aux programmes.



Sondage

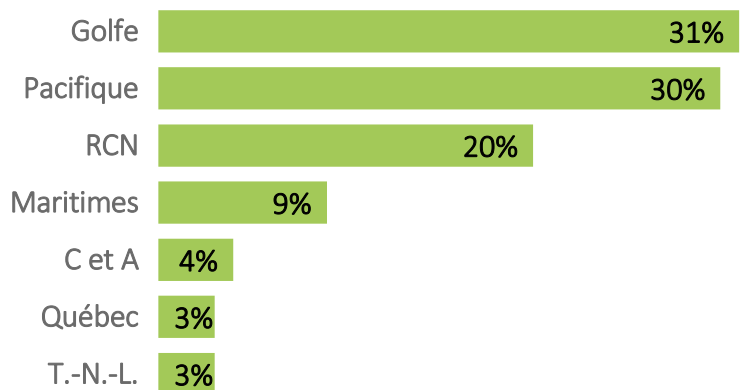
Un sondage en ligne a été utilisé pour examiner l'efficacité et l'économie des programmes afin de recueillir de l'information sur la fonctionnalité du SIPGA en tant qu'application et de déterminer le niveau de normalisation entre les régions et les utilisateurs.

Le sondage a été conçu pour répondre aux questions suivantes :

1. La mesure dans laquelle les ententes de contribution de la SRAPA et du PAGRAO sont coordonnées et normalisées;
2. La mesure dans laquelle le SIPGA assure le suivi des résultats et des interactions de la SRAPA et du PAGRAO;
3. La mesure dans laquelle l'information contenue dans le SIPGA est utilisée pour la prise de décisions;
4. Déterminer les points forts et les limites du SIPGA.

Le sondage a été mis en ligne à la disposition de 589 utilisateurs du SIPGA³ et 101 réponses ont été complétées. Le sondage a été administré entre le 31 octobre et le 3 décembre 2018. Sur les 101 répondants, 96 % étaient des employés du MPO et 4 % des employés de la Garde côtière canadienne (GCC). Le tableau 2 montre la répartition des répondants par région du MPO.

Tableau 2: Répondants au sondage SIPGA par région



³ Un utilisateur du SIPGA est un membre du personnel du MPO ou de la GCC qui souhaite utiliser le SIPGA pour l'administration des programmes de paiements de transfert ou pour accéder à l'information contenue dans l'application.

Limites et stratégies d'atténuation



Bien que l'évaluation ait connu quelques difficultés, les limites de la méthode ont été atténuées, dans la mesure du possible, par l'utilisation de diverses sources de données et la triangulation des données. Cette méthode a été appliquée afin de démontrer la fiabilité et la validité des constatations et de veiller à ce que les conclusions et les recommandations soient fondées sur des données probantes objectives et documentées.



Sondage

Afin d'atténuer les limites possibles de la liste des utilisateurs, un courriel de présentation a été envoyé aux 759 employés ayant accès au SIPGA, ce qui a permis à l'équipe d'évaluation d'identifier 589 utilisateurs possibles qui ont reçu le sondage. Les résultats du sondage, qui comptait 101 répondants (taux de réponse de 17 %), ont été recueillis le 4 décembre 2018 et analysés. Il y a eu une gestion minimale de la liste des utilisateurs du SIPGA et, par conséquent, sur les 589 personnes qui ont reçu le sondage, les évaluateurs ne savent pas exactement combien sont des utilisateurs actifs du système. La majorité des répondants au sondage déclarent utiliser le SIPGA principalement pour les travaux liés à la SRAPA et au PAGRAO.



Entrevues

Les entrevues avec les bénéficiaires externes de la SRAPA étaient très limitées, étant donné les entrevues en cours menées dans le cadre de l'Examen des programmes autochtones et la crainte de lassitude des personnes interrogées. Comme stratégie d'atténuation, on a examiné les données administratives du SIPGA pour un échantillon de bénéficiaires de la SRAPA, y compris la disponibilité des rapports de fin d'exercice, les interactions avec le personnel du programme, les résultats de l'OECEB et les affectations de fonds. De plus, certaines personnes interrogées dans le cadre du PAGRAO sont également bénéficiaires de la SRAPA et ont pu parler de leur expérience par rapport à chaque programme.



Système d'information de Programmes et gouvernance autochtones (SIPGA)

Le SIPGA n'est pas utilisé de façon uniforme d'une région à l'autre, ni même à l'intérieur d'une même région. Comme stratégie d'atténuation, les données du SIPGA ont donc été triangulées avec d'autres sources de données provenant des entrevues et du sondage.



Constatations de l'évaluation

Besoin continu de la SRAPA et du PAGRAO

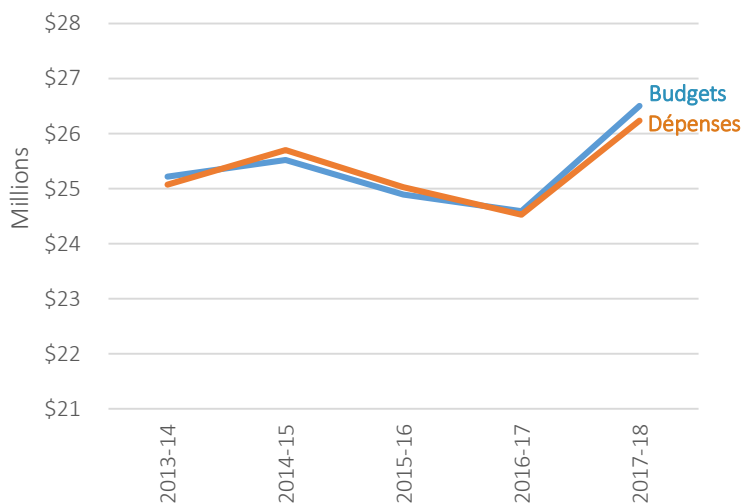


La SRAPA et le PAGRAO sont toujours nécessaires, et les deux programmes contribuent aux résultats ministériels. Toutefois, le financement a limité la capacité des programmes à financer d'autres activités des bénéficiaires afin d'accroître leur participation à la gestion concertée.

Les programmes n'ont pas de processus d'affectation de fonds en place pour déterminer le montant des fonds alloués aux bénéficiaires. Les affectations de fonds sont demeurées constantes d'une année à l'autre et n'étaient pas fondées sur le rendement des groupes. Bien que le financement soit demeuré en grande partie constant en termes de valeur monétaire, la valeur réelle du financement a diminué en raison de l'inflation. Tant la SRAPA que le PAGRAO ont vu leur financement augmenter à la suite du budget de 2017.

Les budgets et les dépenses liés à la SRAPA sont le cumul des crédits 1 et 10. Au cours de la période de cinq ans, les dépenses réelles liées à la SRAPA ont fluctué de 1,9 M\$ (tableau 3).

Tableau 3 : Budgets et dépenses de la SRAPA⁴



- Budgets et dépenses bien alignés.
- Les dépenses réelles ont fluctué de 1,9 M\$ au cours de la période de 2013-2014 à 2017-2018.

Source : Dirigeant principal des finances, MPO.

Les données probantes indiquent que la SRAPA est toujours nécessaire

- La SRAPA répond à la décision de la Cour suprême dans l'affaire *Sparrow*.
- Il est toujours nécessaire d'évaluer les stocks et de surveiller les prises, car ces activités permettent aux bénéficiaires de participer aux processus décisionnels utilisés pour la gestion des ressources aquatiques et des océans.

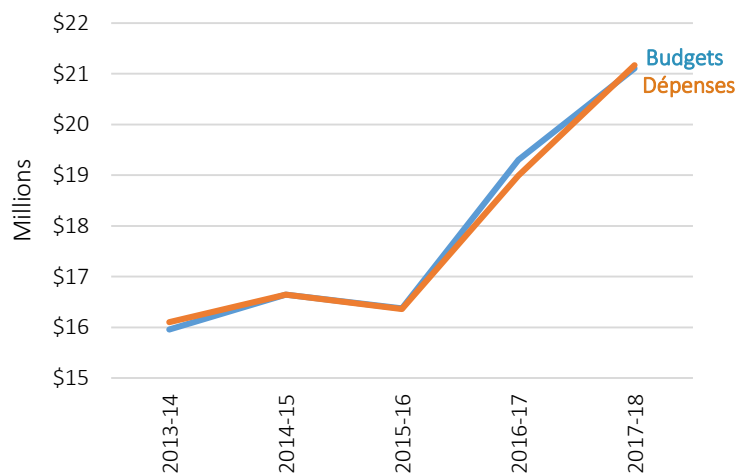
⁴Les budgets et les dépenses de la SRAPA comprennent les fonds alloués au Programme des gardes-pêche et au Fonds autochtone pour les espèces en péril, mais excluent le Programme de transfert des allocations.

Besoin continu de la SRAPA et du PAGRAO (suite)

Les budgets et les dépenses du PAGRAO sont le cumul des crédits 1 et 10 pour la période de cinq ans. Bien qu'il semble au tableau 4 que les budgets et les dépenses du PAGRAO aient augmenté, **les budgets et les dépenses réels du PAGRAO sont demeurés en grande partie constants**. Le financement du PAGRAO a augmenté par suite du budget de 2017 et des fonds d'autres programmes du MPO (p. ex. Gestion des océans) utilisés par l'entremise du PAGRAO en tant que plateforme⁵.

- Outre le financement du budget de 2017, l'une des explications de l'augmentation entre 2015-2016 et 2017-2018 est l'utilisation accrue du PAGRAO en tant que plateforme.
- Les données financières ne font pas de distinction entre les contributions faites par le PAGRAO et celles faites par d'autres programmes utilisant le PAGRAO comme plateforme; par conséquent, il n'a pas été possible d'obtenir les dépenses pour le PAGRAO seul, ni de déterminer les autres programmes du MPO qui utilisent le PAGRAO comme plateforme.

Tableau 4: Budgets et dépenses du PAGRO



Source : Dirigeant principal des finances, MPO.

Les données probantes indiquent que le PAGRAO est toujours nécessaire

- Les organisations du PAGRAO ont acquis une expertise et une capacité technique qui leur permettent de travailler avec le MPO.
- Les organisations du PAGRAO sont reconnues pour leur expertise et pourraient participer davantage à la gestion concertée et être utilisées par d'autres programmes du MPO et par d'autres ministères (c.-à-d. le PAGRAO comme plateforme⁵).

Cependant, la possibilité d'accroître les activités du PAGRAO dans le seul cadre du programme est limitée par le financement du programme.

⁵ En fournissant un financement continu pour soutenir les opérations essentielles, la capacité technique et les réseaux/rerelations des organisations du PAGRAO, le PAGRAO soutient une plateforme qui peut être utilisée pour offrir des services techniques et d'engagement liés à d'autres programmes du MPO, fédéraux et provinciaux ainsi que des partenariats avec les universités et l'industrie.

Besoin continu de la SRAPA et du PAGRAO (suite)

D'autres **programmes autochtones sont complémentaires** à la SRAPA et au PAGRAO. Par exemple, l'Initiative des pêches commerciales intégrées du Pacifique a des résultats semblables à ceux du PAGRAO en matière de renforcement des capacités, mais, à la différence du PAGRAO, elle met l'accent sur les pêches commerciales.

La SRAPA et le PAGRAO contribuent à la responsabilité fondamentale du MPO en matière de pêches, à la priorité de la lettre de mandat du développement des relations avec les peuples autochtones, ainsi qu'aux priorités du gouvernement du Canada (peuples autochtones, Canada diversifié et inclusif, emplois et innovation, et environnement et changement climatique). Les données des programmes de la SRAPA et du PAGRAO contribuent à deux résultats ministériels.

1) **Amélioration des relations avec les peuples autochtones et meilleurs résultats pour ceux-ci.** Les deux programmes sont en bonne voie d'atteindre leurs objectifs en ce qui concerne le nombre d'emplois autochtones en sciences des écosystèmes aquatiques et des océans. Par exemple, dans le cadre de la SRAPA et du PAGRAO, du personnel qualifié (p. ex. professionnel, administratif et technique) a été embauché, toutefois **les emplois autochtones ne sont pas exclusivement occupés par des Autochtones.**

Pourcentage de l'objectif atteint par la SRAPA et le PAGRAO par rapport au nombre d'Autochtones employés en sciences des écosystèmes aquatiques et des océans :

SRAPA



PAGRAO



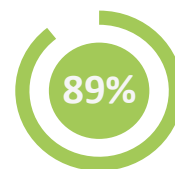
2) **Un nombre accru de groupes autochtones participant à des activités de gestion concertée.** Les deux programmes sont en bonne voie d'atteindre leurs objectifs en ce qui concerne les communautés autochtones admissibles représentées par des accords de collaboration en matière de gestion des pêches et des organismes de gestion des bassins hydrographiques.

Objectif atteint par la SRAPA et le PAGRAO quant au pourcentage du total des bénéficiaires représentés dans les ententes de gestion concertée :

SRAPA



PAGRAO



Renforcement des capacités : De quoi s'agit-il?



Le renforcement des capacités n'a pas été clairement défini par les programmes et a été interprété différemment par toutes les personnes interrogées. Bien que chaque bénéficiaire soit unique, les capacités ont été renforcées au sein des organisations du PAGRAO et chez certains bénéficiaires de la SRAPA. Le développement des compétences et l'expertise technique sont le plus souvent perçues comme des activités de renforcement des capacités.

Le PAGRAO et la SRAPA appuient tous deux le renforcement des capacités. L'interprétation du renforcement des capacités par les principaux informateurs varie et est résumée ci-dessous. La taille des mots est déterminée par la fréquence à laquelle ils ont été mentionnés par les personnes interrogées⁶.

PAGRAO

Les personnes interrogées à l'interne et à l'externe définissent le renforcement des capacités comme le développement des compétences, l'acquisition d'expertise technique et l'embauche de personnel dans l'organisation du PAGRAO. Les représentants du PAGRAO indiquent que la capacité de leur organisation a augmenté grâce au programme, mais ils ont exprimé le besoin d'accroître leur capacité au-delà de son état actuel si leur participation dans la gestion des pêches et des ressources aquatiques devait s'accroître⁷.

SRAPA

Le renforcement des capacités pour la SRAPA comprend le développement des compétences, l'acquisition d'expertise technique et la mise en place d'une fonctionnalité administrative. Le programme appuie ces domaines de renforcement des capacités pour les bénéficiaires de la SRAPA, mais les entrevues avec les informateurs clés suggèrent que les capacités ne sont pas suffisamment développées pour répondre aux besoins permanents.

Développement des compétences

Personnel du PAGRAO

Expertise technique

Liaison avec le MPO

Équipement

Formation des jeunes

Gestion des pêches

Participation communautaire

Développement des compétences

Expertise technique

Administration

Gestion des pêches

Participation communautaire

Disponibilité du personnel
des pêches

Stabilité

Équipement

⁶ Les nuages de mots sont une représentation visuelle des données texte qui montre l'importance de chaque mot en mettant l'accent sur les éléments les plus importants à l'aide de la taille de police.

⁷ Par exemple, « Les centres et les scientifiques de certaines régions cherchent à accroître les occasions de travailler avec les organisations du PAGRAO en ce qui a trait à la collecte et à l'analyse des données qui éclaireront les processus consultatifs scientifiques futurs du SCCS. » – Évaluation du MPO de 2018-2019, Évaluation du Secrétariat canadien de consultation scientifique (SCCS), Rapport.







Facteurs qui contribuent au renforcement des capacités



Étant donné l'absence d'une définition claire du renforcement des capacités, divers facteurs ont été relevés comme contribuant au renforcement des capacités au sein des organisations du PAGRAO ou pour les bénéficiaires de la SRAPA. Les facteurs communs des programmes comprennent la disponibilité du financement, la formation et l'importance de travailler avec les autres.

PAGRAO

Les personnes interrogées ont relevé six facteurs principaux qui appuient et aident les organisations du PAGRAO à renforcer leurs capacités :

 Financement Financement du PAGRAO et autres sources de financement	 Ententes pluriannuelles Financement continu pour l'embauche et le maintien en poste du personnel	 Réseautage Partenariats*
 Soutien du MPO Le MPO offre de la formation et prête de l'équipement	 Personnel du PAGRAO Personnel des organisations du PAGRAO possédant une expertise technique	 Formation communautaire Formation offerte aux membres de la collectivité

*Organisations fédérales, provinciales, territoriales et autres organisations non gouvernementales

SRAPA

Les principaux informateurs ont cerné quatre facteurs principaux qui appuient et aident les bénéficiaires de la SRAPA à renforcer leurs capacités :

 Financement Financement de la SRAPA et soutien financier du chef ou de la bande	 Relations avec le MPO Maintenir de bonnes relations de travail
 Formation communautaire Formation offerte aux membres de la communauté	 Soutien des dirigeants locaux Obtenir l'appui du chef ou de la bande

Lacunes dans le renforcement des capacités



Bien qu'un certain nombre de facteurs entravent le renforcement des capacités, le manque de financement et de personnel qualifié constituent les principaux obstacles au renforcement des capacités. De plus, les lacunes relevées comprenaient l'intégration du savoir traditionnel autochtone (STA) et la communication entre les bénéficiaires et les employés du MPO.

Facteurs qui entravent le renforcement des capacités

- Les informateurs clés ont indiqué que le manque de financement et de personnel qualifié constituait les principaux obstacles au renforcement des capacités.
- Les difficultés pour attirer et conserver le personnel sont dues aux contraintes salariales et aux régions éloignées/isolées.
- Défis liés à la continuité du personnel d'une année à l'autre, car le travail, en particulier pour la SRAPA, est souvent saisonnier. Par conséquent, il est difficile de renforcer les capacités (sous la forme de personnel qualifié) au fil du temps en raison du roulement du personnel.

Manque de financement
Manque de personnel qualifié
Financement stagnant
Roulement de personnel
Politique communautaire
Emplacement éloigné

Intégrer le savoir traditionnel autochtone

- Selon la documentation de base des programmes, l'intégration du STA est considérée comme une activité admissible pour les deux programmes.
- L'évaluation précédente, effectuée en 2013-2014, avait constaté que des progrès avaient été réalisés dans l'intégration du STA, qui était de mieux en mieux compris et respecté à l'époque. Ces progrès étaient en grande partie attribuables à l'amélioration des relations grâce aux comités mixtes de gestion et aux comités techniques, qui ont fourni une tribune utile au MPO et aux organisations autochtones pour travailler ensemble⁸. Depuis, ces comités et d'autres groupes de travail ont été dissous. Les personnes interrogées ont laissé entendre qu'on pourrait faire davantage pour intégrer le STA dans les discussions entre les bénéficiaires et les employés du MPO afin d'éclairer la prise de décisions. Certains groupes de travail de la SRAPA et du PAGRAO ont récemment été créés et pourraient contribuer à l'intégration du STA à l'avenir.

Les employés du MPO pourraient améliorer la communication en augmentant leur sensibilisation culturelle et en utilisant un langage clair

- Les personnes interrogées ont laissé entendre que certains employés du MPO devraient améliorer leur compréhension de la culture des bénéficiaires lorsqu'ils interagissent avec eux.
- De plus, à l'occasion, on a fait remarquer que les employés du MPO pourraient être plus sensibles aux barrières linguistiques existantes. Par exemple, une personne peut connaître le nom d'un poisson dans sa propre langue maternelle, mais pas en anglais ou en français.

⁸ MPO (2013-2014). *Évaluation du programme Stratégies et gouvernance autochtones*. Consulté à l'adresse http://www.dfo-mpo.gc.ca/ae-ve/evaluations/13-14/ASG_Final_Report-fra.html

Résultat du renforcement des capacités



L'évaluation a permis de déterminer que les organisations autochtones participent à des activités et à des processus liés à la gestion des pêches et des ressources aquatiques en raison de leur participation aux programmes de la SRAPA et du PAGRAO, toutefois la portée de la participation ne peut pas être mesurée.

Histoires de réussite entendues par l'équipe d'évaluation...

Sur la côte Ouest, une communauté des Premières Nations a agrandi son exploitation de crustacés. Elle a élaboré un plan pour poursuivre l'expansion et inclure d'autres espèces.

Dans les Maritimes, une organisation du PAGRAO a commencé à former et à impliquer les jeunes des diverses communautés en utilisant des jeux et des modules éducatifs.

Au Québec, la SRAPA a aidé les Premières Nations à recevoir la formation et l'équipement dont elles avaient besoin pour commencer à pêcher le poisson de fond. Cela a permis aux Premières Nations d'accroître les revenus tirés du poisson de fond de 0 % à 20 % en deux ans.



Il y a très peu d'information sur les mesures du rendement disponibles pour les aspects clés du programme, p. ex. le renforcement des capacités, l'intégration du STA, la gestion concertée, etc., ce qui complique l'évaluation des résultats, car les données ne sont pas recueillies. Par conséquent, l'évaluation n'a pas permis de déterminer dans quelle mesure la capacité des bénéficiaires a changé dans le cadre de la portée de l'évaluation. Le manque de données est une constatation récurrente des deux dernières évaluations^{9,10}, ce qui avait également limité la capacité de ces évaluations à évaluer pleinement les programmes.

⁹ MPO (2013-2014). *Évaluation du programme Stratégies et gouvernance autochtones*. Consulté à l'adresse http://www.dfo-mpo.gc.ca/ae-ve/evaluations/13-14/ASG_Final_Report-fra.html

¹⁰ MPO (2009-2010). *Évaluation du Programme autochtone de gestion des ressources aquatiques et océaniques*. Consulté à l'adresse <http://www.dfo-mpo.gc.ca/ae-ve/evaluations/09-10/6b103-fra.htm>

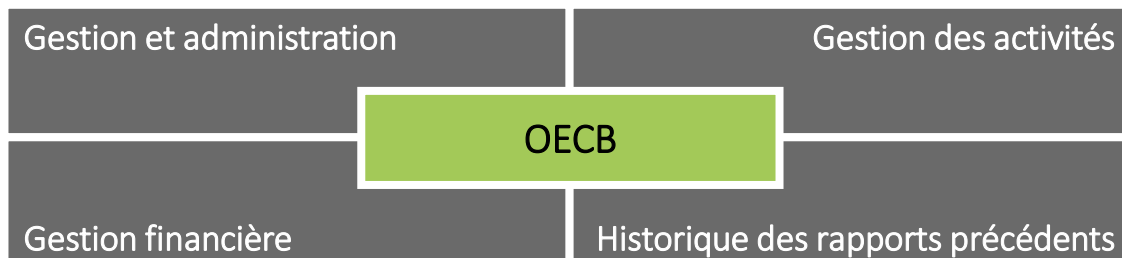
Outils utilisés par les programmes

Les programmes de la SRAPA et du PAGRAO disposent de deux outils : l'outil d'évaluation des capacités des bénéficiaires pour mesurer le risque lié aux ententes de contribution, et le Système d'information de Programmes et gouvernance autochtones qui sert principalement à surveiller les ententes de contribution et les paiements connexes.



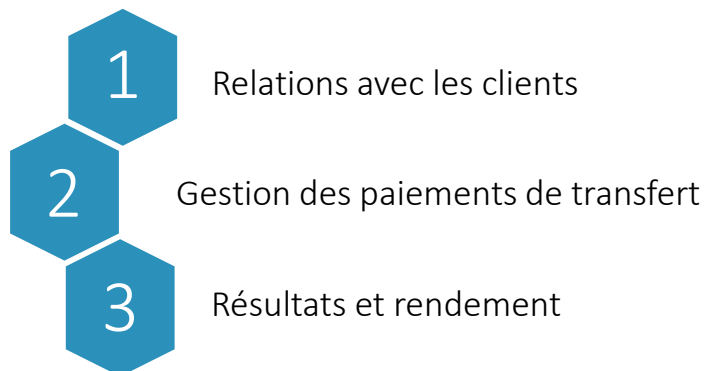
Outil d'évaluation des capacités des bénéficiaires (OECB)¹¹

L'OECB est un outil d'évaluation des ententes de contribution conçu pour mesurer les risques et déterminer les conditions appropriées à inclure dans les ententes de contribution. Cet outil est lié uniquement à la capacité administrative du bénéficiaire. Les quatre mesures utilisées pour déterminer le résultat de l'OECB sont les suivantes :



Système d'information de Programmes et gouvernance autochtones (SIPGA)¹¹

Le SIPGA est défini comme un système d'information national, pour aider le personnel du MPO et de la GCC à administrer et à gérer les paiements de transfert des programmes autochtones. L'application a été conçue, et présentée aux employés en 2011, pour répondre à trois objectifs principaux :



¹¹ Ces outils sont également utilisés par d'autres programmes autochtones, mais ils sont présentés ici sous l'angle de la SRAPA et du PAGRAO.

Outil d'évaluation des capacités des bénéficiaires (OECB)



Les résultats de l'OECB, en tant que mesure de la capacité des bénéficiaires de la SRAPA et du PAGRAO, reflètent les capacités administratives, mais ne mesurent pas la capacité technique. Les résultats de l'OECB ont affiché une croissance lente, et il est possible d'améliorer l'outil en examinant les questions d'évaluation.



Les résultats de l'OECB inférieurs à 33 sur un total possible de 40 donnent lieu à une **entente normalisée**, d'une durée habituelle d'un an. Les bénéficiaires qui obtiennent un résultat de 33 ou plus reçoivent une **entente améliorée**. Les bénéficiaires ayant obtenu une cote améliorée sont admissibles à des ententes pluriannuelles qui bénéficient d'une réduction des exigences en matière de rapports.

Alors que les ententes de contribution décrivent en détail les activités à entreprendre par un bénéficiaire (p. ex. surveillance des rivières, gestion des pêches, SIG et cartographie), l'analyse des données administratives a révélé que l'OECB ne mesure pas les résultats de ces activités, mais plutôt la capacité des bénéficiaires à rendre compte de leurs activités. Les bénéficiaires sont responsables des rapports d'étape et de fin d'exercice, qui peuvent comprendre des résumés financiers et narratifs de toutes les activités.

De plus, les résultats de l'OECB ne font pas toujours l'objet de discussions avec les bénéficiaires pour les aider à comprendre comment améliorer leurs résultats.

Les OECB sont examinés chaque année

Bien que les OECB des bénéficiaires soient examinés chaque année au moyen d'un questionnaire d'évaluation des capacités, l'analyse des données administratives a démontré que les résultats de l'OECB sont souvent clonés de l'année précédente. Les entrevues donnent à penser que l'examen des questions d'évaluation de l'OECB permettrait d'améliorer l'outil.

1

Croissance lente des résultats de l'OECB

L'analyse des données de l'échantillon de la SRAPA (23 bénéficiaires) et de toutes les organisations du PAGRAO indique une augmentation annuelle moyenne de l'OECB de 1 % et 5 % respectivement. Cela signifie qu'en moyenne, 1 % des bénéficiaires de l'échantillon de la SRAPA et 5 % de tous les bénéficiaires du PAGRAO ont amélioré leur capacité administrative au cours des cinq dernières années.

2

L'OECB ne mesure pas la capacité technique

Bien que les ententes de contribution précisent les activités techniques que les bénéficiaires doivent entreprendre au cours de l'exercice à venir, il n'existe aucune mesure permettant de déterminer la croissance de la capacité technique des bénéficiaires.

3

SRAPA/PAGRAO et SIPGA



Bien que l'information contenue dans le SIPGA soit jugée utile pour gérer les ententes de contribution entre le MPO et les bénéficiaires de la SRAPA et du PAGRAO, il y a une opportunité d'amélioration en terme de formation et de directives claires sur l'information devant être saisie dans le SIPGA.

L'évaluation n'a pas examiné la capacité du SIPGA en tant qu'outil. Elle s'est plutôt penchée sur la mesure dans laquelle l'information relative aux activités de la SRAPA et du PAGRAO était uniformément saisie dans le SIPGA.



Bien que les ententes de contribution signées pour la SRAPA et le PAGRAO fassent l'objet d'un suivi uniforme et opportun dans le SIPGA, **l'information financière du PAGRAO contenue dans le SIPGA ne correspond pas aux résultats des Finances ministérielles.**

Disponibilité des ententes de contribution dans le SIPGA

Autorisation du financement connexe dans le SIPGA

Les Finances ministérielles traitent les paiements de contribution

Les ententes de contribution doivent être autorisées dans le SIPGA pour que les paiements puissent être autorisés.

Les dates des paiements de contribution sont saisies manuellement dans le SIPGA par le personnel du Dirigeant principal des finances.




Bien que le SIPGA contribue à la gestion du travail lié aux ententes de contribution, les utilisateurs du SIPGA auraient avantage à disposer de lignes directrices claires sur l'information à saisir dans le SIPGA aux fins de gestion uniforme des données et de normalisation.

Au cours de la période visée par l'évaluation, de la formation sur le SIPGA a été offerte dans le cadre de plus de 20 événements partout au pays, et le soutien par courriel est toujours disponible. Malgré ces efforts, 61 % des répondants au sondage ont déclaré n'avoir reçu que peu ou pas de formation formelle, et 64 % disent que leur plus grande source de soutien provenait de leurs collègues.

58%

des répondants au sondage conviennent qu'il n'y a pas de directives claires sur l'information à entrer dans le SIPGA.

SRAPA/PAGRAO et SIPGA (suite)

 L'information, les données sur le rendement et les interactions entre les bénéficiaires et les programmes de la SRAPA et du PAGRAO ne sont pas saisies de façon uniforme dans le SIPGA.



Les données sur les relations avec les clients et le rendement sont stockées dans divers endroits et formats.

Gestion incohérente des données

Soixante-deux pour cent (62 %) des répondants au sondage indiquent que les interactions avec les bénéficiaires (courriels, réunions, discussions téléphoniques, etc.) **ne sont pas saisies de façon uniforme dans le SIPGA.**

Manque
d'uniformité

Cinquante pour cent (50 %) des répondants au sondage indiquent utiliser d'**autres méthodes de suivi des résultats et des interactions**, y compris des fichiers Excel, le réseau partagé, le bureau de l'ordinateur des employés, les courriels et autre base de données.



Bien que l'information stockée dans le SIPGA puisse aider à éclairer la prise de décisions, la SRAPA et le PAGRAO n'utilisent pas le SIPGA pour saisir et surveiller tous les résultats et les renseignements sur le rendement.

Aide à informer

L'information stockée dans le SIPGA **peut aider à répondre** aux questions, éclairer les notes d'information, les notes de service, les lettres de consultation et la correspondance ministérielle. Par exemple, le SIPGA aide à reporter les fonds lorsqu'ils deviennent disponibles.

Les données sur les résultats ne sont pas toutes disponibles

Certaines données sur les résultats ministériels sont suivies à l'aide du SIPGA (p. ex. nombre d'ententes de contribution et de communautés), mais **les possibilités économiques créées par la SRAPA et le PAGRAO sont suivies au moyen de fichiers Excel distincts.**

Aucune information centralisée sur le rendement

Il existe une fonction « Indicateurs de rendement » dans le SIPGA, mais **les programmes ne stockent pas l'information sur le rendement dans cet espace central.** Par conséquent, l'information sur le rendement n'est pas facilement accessible.

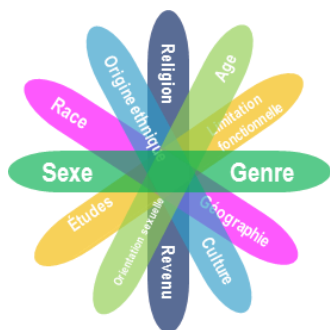
Comment la SRAPA et le PAGRAO utilisent le SIPGA pour gérer leur information

Les programmes utilisent le SIPGA pour **surveiller les ententes de contribution** et **gérer les paiements correspondants**. Les personnes interrogées et les répondants au sondage considèrent que **l'information stockée dans les profils de bénéficiaires du SIPGA est utile**, et 50 % des répondants au sondage conviennent que l'information stockée dans le SIPGA fournit un éventail complet des **activités et de l'historique du financement** associés aux ententes.

Mis à part les ententes de contribution et les renseignements connexes sur le financement qui sont obligatoires, certains renseignements ne sont pas conservés dans le SIPGA ou le sont de façon incohérente. Voici certains facteurs qui contribuent à ces enjeux :

- Étant donné l'absence de lignes directrices claires sur l'information à saisir et le niveau de détail à inclure dans le SIPGA, les utilisateurs sont sélectifs quant à l'information à stocker. Cinquante-trois pour cent (53 %) des répondants au sondage indiquent que les **ententes de contribution ne contiennent pas le même niveau de détail**.
- Certains utilisateurs ne savent pas comment utiliser le système, soit parce qu'ils n'ont pas reçu de formation sur le SIPGA, soit parce qu'ils n'ont pas été informés des mises à jour du système.
- Il est difficile de trouver des documents précis dans le SIPGA, car ils peuvent être enfouis sous forme de pièces jointes à des courriels dans le SIPGA. Par exemple, en moyenne, 37 %¹² des **rapports de fin d'exercice de l'échantillon de la SRAPA n'étaient pas disponibles** dans le SIPGA.
- En raison de problèmes liés à l'infrastructure de TI à certains endroits, il y a des **problèmes de chargement et de connexion** au SIPGA, en particulier dans les régions (c.-à-d. lorsqu'on accède au SIPGA par Citrix et dans les régions éloignées).

De plus, les utilisateurs ont des difficultés à récupérer l'information stockée à l'aide de la fonction de recherche dans le SIPGA. Par exemple, un utilisateur ne peut pas utiliser la boîte de recherche du SIPGA pour effectuer une recherche à partir du nom d'une personne ou de l'identificateur d'un navire.



Possibilité relative à l'ACS+

La fonction « Divulgence proactive » du SIPGA offre la possibilité de collecter des données sur l'Analyse comparative entre les sexes plus (ACS+) à l'avenir.

¹² Sur un échantillon de 23 des 138 bénéficiaires de la SRAPA.

Coordination



Une plus grande coordination est nécessaire, car le manque d'interactions entre la SRAPA/le PAGRAO et les autres programmes du MPO résulte en opportunités manquées.



Une meilleure coordination est nécessaire

- Les données probantes démontrent que les interactions entre la SRAPA/le PAGRAO et les autres programmes du MPO (p. ex.. Sciences, Espèces en péril, Programme de protection des pêches, Gestion des océans, Conservation et protection, Garde côtière canadienne, etc.) sont limitées, ce qui entraîne des occasions manquées.
- Les processus du Secrétariat canadien de consultation scientifique (SCCS) entrepris par les groupes scientifiques du MPO ont été cités comme exemple où une meilleure coordination permettrait une meilleure intégration du STA et des données recueillies par les bénéficiaires des programmes dans les processus du MPO.
- Les données probantes indiquent également que les autres ministères fédéraux (Transports Canada, Environnement et Changement climatique Canada, Relations entre la Couronne et les Autochtones et Affaires indiennes et du Nord Canada/Services aux Autochtones Canada, Ressources naturelles Canada, etc.) n'utilisent pas le PAGRAO comme plateforme.



Une meilleure coordination pourrait....


- Réduire le cloisonnement des programmes
- Permettre l'échange des pratiques exemplaires
- Améliorer l'élaboration des plans de travail annuels des bénéficiaires en recevant les commentaires des autres programmes du MPO et de la GCC
- Améliorer les communications avec les communautés



Exemples de pratiques exemplaires

- Les personnes interrogées ont indiqué que les nouveaux groupes de travail créés (p. ex. les gardes-pêche, la SRAPA et le PAGRAO) ont été établis comme solution pour combler le manque de coordination.
- Un calendrier régional des consultations sur SharePoint, utilisé dans la région du Pacifique, donne un aperçu des consultations entre les différents groupes du MPO. Il permet aux employés du MPO de voir les différentes consultations organisées, ce qui se traduit par une meilleure coordination dans la mesure du possible.

Coordination et production de rapports

 Les ententes de contribution pluriannuelles, l'accessibilité aux outils et aux lignes directrices en ligne, et permettre aux bénéficiaires d'accéder au SIPGA pour télécharger des rapports, des données, etc. ont été indiqués comme des améliorations possibles à la coordination et aux rapports.



➤ Défis liés à l'établissement des rapports

- Les représentants du PAGRAO interrogés ont mentionné que les subventions et contributions (S et C) peuvent être lourdes à gérer pour les groupes autochtones, car les exigences en matière de rapports diffèrent d'une S et C à l'autre.
- Les bénéficiaires qui reçoivent différentes S et C (p. ex. Gestion des océans, Programme d'intendance de l'habitat, Fonds autochtone pour les espèces en péril, Fonds de restauration côtière) font face à une charge de travail importante en matière de rapports.
- Les groupes qui sont admissibles à des ententes pluriannuelles bénéficient d'exigences réduites en matière de rapports.

➤ Défis liés au cycle d'activités

- Il a été indiqué que le calendrier du gouvernement ne correspond pas au cycle d'activité des groupes. Par exemple, les rapports finaux sont demandés pendant la saison de pêche.
- Les bénéficiaires interrogés ont mentionné que le temps nécessaire à la signature de l'entente de contribution afin de recevoir leur premier versement occasionne des difficultés. Par exemple, les groupes doivent gérer la trésorerie pendant les mois d'été et, dans certains cas, des activités n'ont pas lieu. Le personnel du MPO s'efforce d'amorcer plus tôt le processus d'élaboration des plans de travail annuels afin que les ententes signées soient en place au début de l'exercice.

➤ Exemples d'améliorations possibles

- Outils et lignes directrices en ligne
- Les rapports pourraient être rationalisés et normalisés
- Les bénéficiaires pourraient avoir accès au SIPGA pour télécharger les rapports
- Les ententes de contribution pourraient être signées plus tôt dans l'année
- Ententes pluriannuelles (p. ex. ententes de 3 à 5 ans)

Recommandations

Recommandation n° 1 : Renforcement des capacités

Il est recommandé que la sous-ministre adjointe principale, Politiques stratégiques, définisse le renforcement des capacités pour la SRAPA et le PAGRAO et élabore également des outils pour mesurer le renforcement des capacités afin de démontrer la progression des capacités des bénéficiaires au fil du temps.

Justification : Actuellement, les bénéficiaires et le personnel des programmes n'ont pas une compréhension commune du renforcement des capacités pour la SRAPA ou le PAGRAO. De plus, la disponibilité de données fiables et de grande qualité est nécessaire pour s'assurer que la SRAPA et le PAGRAO mesurent la progression des capacités des bénéficiaires. L'outil actuel d'évaluation des capacités des bénéficiaires reflète les capacités administratives des bénéficiaires, mais ne mesure pas la capacité technique, ni les résultats obtenus.

Recommandation n° 2 : Coordination

Il est recommandé que la sous-ministre adjointe principale, Politiques stratégiques, établisse une coordination officielle entre la SRAPA/le PAGRAO et les autres programmes du MPO et de la GCC qui sont ou pourraient être liés aux bénéficiaires de la SRAPA et du PAGRAO.

Justification : Les interactions entre la SRAPA/le PAGRAO et les autres programmes du MPO et de la GCC sont limitées, ce qui entraîne des occasions manquées. Une plus grande coordination pourrait réduire le cloisonnement des programmes, permettre l'échange des pratiques exemplaires et améliorer l'élaboration des plans de travail annuels des bénéficiaires en recevant les commentaires des autres programmes du MPO et de la GCC. De plus, l'amélioration de la coordination profiterait également aux bénéficiaires qui reçoivent souvent du financement de plusieurs programmes.

Recommandation n° 3 : Uniformité des données

Il est recommandé que la sous-ministre adjointe principale, Politiques stratégiques, établisse une uniformité de la collecte de données, particulièrement en ce qui concerne les données sur le rendement, la gestion des ententes de contribution et les interactions avec les bénéficiaires, afin que les données soient recueillies et gérées centralement de façon cohérente à l'échelle nationale.

Justification : Comme l'ont révélé la présente évaluation et les deux précédentes, les programmes ne recueillent pas de données sur la mesure du rendement; seuls des renseignements anecdotiques sont disponibles pour mesurer comment les programmes atteignent les résultats escomptés. De plus, l'information disponible dans le SIPGA n'est pas uniforme au sein des régions et d'une région à l'autre, en partie à cause d'un manque de directives claires concernant l'information à saisir dans le SIPGA et de la formation limitée reçue par les utilisateurs.