



Évaluation de l'Initiative de gardiens autochtones d'ECCC

Rapport final

Août 2024



N° de cat. : En4-750/1-2024F-PDF
ISBN : 978-0-660-73320-3
EC 24013

À moins d'avis contraire, il est interdit de reproduire le contenu de cette publication, en totalité ou en partie, à des fins de diffusion commerciale sans avoir obtenu au préalable la permission écrite de l'administrateur du droit d'auteur d'Environnement et Changement climatique Canada. Si vous souhaitez obtenir du gouvernement du Canada les droits de reproduction du contenu à des fins commerciales, veuillez demander l'affranchissement du droit d'auteur de la Couronne en communiquant avec :

Environnement et Changement climatique Canada
Centre de renseignements à la population
Édifice Place Vincent Massey
351 boul. Saint-Joseph
Gatineau (Québec) K1A 0H3
Ligne sans frais : 1-800-668-6767

Courriel : enviroinfo@ec.gc.ca

Photos - © Environnement et Changement climatique Canada

© Sa Majesté le Roi du chef du Canada, représenté par le ministre de l'Environnement et du Changement climatique, 2024

Also available in English

Remerciements

La Direction générale de l'audit et de l'évaluation aimerait remercier les personnes ayant contribué à ce projet. Nous tenons en particulier à remercier les partenaires autochtones ainsi que les représentants d'ECCC ayant apporté leur contribution et leurs commentaires tout au long de cette évaluation.

Le présent rapport a été préparé par la Division de l'évaluation de la Direction générale de l'audit et de l'évaluation d'Environnement et Changement climatique Canada.

Le rapport a été approuvé par le sous-ministre le 6 août 2024.

Énoncé sur l'accessibilité

À la date de publication, l'accessibilité du document a été vérifiée.

Si vous avez des questions en lien avec ce document, veuillez nous écrire à l'adresse : audit-evaluation@ec.gc.ca

Table des matières

1.	Introduction.....	1
1.1.	Aperçu de l'Initiative.....	1
1.2.	Gouvernance et organisation.....	1
1.3.	Ressources.....	3
1.4.	À propos de l'évaluation.....	3
2.	Observations.....	5
2.1.	Pertinence.....	5
2.2.	Résultats.....	8
2.3.	Conception et gouvernance.....	12
2.4.	Efficacité.....	17
2.5.	Information sur le rendement.....	20
3.	Conclusions.....	24
4.	Recommandation, et réponse de la direction et plan d'action.....	26
5.	Annexes.....	28
5.1.	Annexe A – Matrice d'évaluation.....	28
5.2.	Annexe B – Modèle logique.....	32
5.3.	Annexe C - Liste de référence.....	33

Liste des tableaux

Tableau 1. Répartition des dépenses de 2018-2019 à 2022-2023.....	18
Tableau 2. Dépenses prévues et dépenses réelles de 2018-2019 à 2022-2023	19
Tableau 3. Rapports ministériels sur la mobilisation des Autochtones.....	21

Liste des figures

Figure 1. Projets de gardiens autochtones financés à ce jour, par province et territoire .	7
Figure 2. Processus relatif aux gardiens autochtones.....	16

Liste des acronymes et des abréviations

CMB	Cadre mondial pour la biodiversité
CMR	Cadre ministériel des résultats
DAP	Direction des aires protégées
DGSMF	Direction générale des services ministériels et finances
DNUDPA	Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones
DPS	Direction des priorités stratégiques
ECCC	Environnement et Changement climatique Canada
ETP	Équivalent temps plein
GA	Gardiens autochtones
GTM	Groupe de travail mixte
ITK	Inuit Tapiriit Kanatami
FMM	Fédération Métisse du Manitoba
MPO	Ministère des Pêches et des Océans
NMTNO	Nation métisse des Territoires du Nord-Ouest
PC	Parcs Canada
RNM	Ralliement national des Métis
SCF	Service canadien de la faune
SCNDA	Solutions climatiques naturelles dirigées par les Autochtones
S et C	Subventions et contributions
SM	Sous-ministre
SMA	Sous-ministre adjoint

1. Introduction

Le présent rapport présente les conclusions de l'évaluation de l'Initiative de gardiens autochtones (GA) d'Environnement et Changement climatique Canada (ECCE). La présente évaluation porte sur la période de cinq ans allant de 2018-2019 à 2022-2023, et a permis d'explorer les thèmes de la pertinence, des résultats obtenus, de la gouvernance, de la conception, de l'efficacité et de l'utilisation de l'information sur le rendement. L'évaluation a été effectuée conformément aux exigences de la [Politique sur les résultats](#) de 2016 du Conseil du Trésor.

1.1. Aperçu de l'Initiative

L'Initiative de gardiens autochtones offre aux peuples autochtones des possibilités d'une plus grande intendance de leurs terres, leurs eaux et leurs glaces traditionnelles, grâce à des subventions et des contributions (S et C). Le financement vise à soutenir les droits et les responsabilités des Autochtones en matière de protection et de conservation des écosystèmes, d'instauration, de maintien d'une économie durable et d'entretien de liens profonds entre les paysages naturels et les cultures autochtones.

Le financement et la prise de décision sont mis en œuvre conjointement avec les Premières Nations, les Inuits et les Métis selon une approche fondée sur la distinction qui respecte et reconnaît les perspectives, droits, responsabilités et besoins uniques des peuples autochtones. Cette mise en œuvre s'appuie sur trois différentes approches et structures en soutien aux gardiens autochtones.

Le financement des gardiens autochtones est aussi administré par deux autres ministères fédéraux, à savoir Parcs Canada (PC) et le Ministère des Pêches et des Océans (MPO). Chaque initiative a sa propre approche et son champ d'application. Par exemple, PC travaille en étroite collaboration avec les gardiens autochtones dans les sites sous son administration, tandis que le MPO a établi des liens dans le cadre de sa Stratégie relative aux pêches autochtones.

1.2. Gouvernance et organisation

À ECCE, la responsabilité de l'Initiative incombe principalement au sous-ministre adjoint (SMA) du Service canadien de la faune (SCF), conformément au Cadre ministériel des résultats (CMR).

L'initiative relève de la responsabilité principale « Préservation de la nature », en lien direct avec le résultat ministériel intitulé « Les peuples autochtones sont impliqués dans la conservation ».

Au sein du SCF, des rôles distincts mais complémentaires sont assignés aux deux groupes suivants :

- La Direction des aires protégées (DAP) assure la direction de l'Initiative de GA. Elle joue le rôle de secrétariat, gère les activités quotidiennes de l'Initiative et constitue le principal interlocuteur des discussions avec les groupes autochtones;
- La Direction des priorités stratégiques (DPS), qui comprend le Centre d'excellence du SCF, supervise l'approbation de toutes les subventions et contributions au sein du SCF, dont celles octroyées à l'Initiative de GA.

Enfin, au sein d'ECCC, la Direction générale des services ministériels et finances (DGSMF), par l'entremise de son centre d'expertise de la DGSMF, est responsable de l'examen final et la coordination de l'approbation des S et C par le sous-ministre (SM) et le ministre, conformément aux limites établies.

Partenaires autochtones

L'approche de partenariat fondée sur la distinction avec les trois groupes autochtones, soit les Premières Nations, les Inuits et les Métis, se trouve au cœur de l'administration du financement. Cette approche accorde la priorité à un processus décisionnel concerté entre des organes de gouvernance distincts qui déterminent les secteurs de financement prioritaires, les critères d'évaluation, les processus et les méthodes de sélection.

Chez les Premières Nations, le Groupe de travail mixte (GTM) fédéral-Premières Nations a été mis sur pied et compte huit Premières Nations et quatre représentants du gouvernement du Canada. Il est coprésidé par un représentant des Premières Nations et d'ECCC.

Chez les Inuits, le Comité des gardiens Inuits a été mis sur pied. Il comprend des représentants des quatre régions inuites (revendications territoriales), et est coprésidé par l'Inuit Tapiriit Kanatami (ITK) et ECCC.

Chez les Métis, une combinaison d'approches individuelles et bilatérales a été utilisée avec les partenaires pour déterminer les projets qui répondent le mieux aux besoins.

1.3. Ressources

L'Initiative de gardiens autochtones a débuté en 2017, avec la responsabilité fédérale transférée à ECCC en 2018 dans le cadre de [Patrimoine naturel](#), une initiative à l'échelle du gouvernement du Canada visant à protéger la biodiversité, les écosystèmes et les paysages naturels du Canada. L'initiative était financée par un investissement du gouvernement du Canada à hauteur de 25 millions de dollars sur quatre ans pour soutenir un projet de gardiens autochtones pilote. De 2018-2019 à 2021-2022, le financement du projet pilote a permis de soutenir plus de 80 initiatives de gardiens autochtones partout au Canada dirigées par des Premières Nations, des Inuits et des Métis. Dans le budget de 2021, avec le programme [Patrimoine naturel bonifié](#), le gouvernement du Canada a annoncé jusqu'à 100 millions de dollars sur cinq ans (de 2021-2022 à 2025-2026) pour soutenir des initiatives nouvelles et existantes ainsi que le développement de réseaux de gardiens autochtones. En date de janvier 2024, plus de 230 projets avaient été financés par l'Initiative.

Les dépenses annuelles gérées pour les GA se sont élevées en moyenne à 12,5 M\$ entre 2018-2019 et 2022-2023. Des renseignements supplémentaires sont fournis à la section 2.4 du rapport.

1.4. À propos de l'évaluation

L'évaluation de l'Initiative de gardiens autochtones d'ECCC fait partie du [Plan d'audit et d'évaluation d'ECCC 2022 à 2027](#). La présente évaluation porte sur la période de cinq ans allant de 2018-2019 à 2022-2023, et vise les thèmes de la pertinence, de l'efficacité et des résultats, de la conception et de la gouvernance, de l'efficience et de l'utilisation de l'information sur le rendement.

La matrice d'évaluation se trouve à l'[Annexe A](#).

De multiples sources de données ont été utilisées, notamment :

- **Examen des documents et des dossiers** : L'examen des documents visait principalement les documents propres aux programmes d'ECCC et les documents sur les politiques et les programmes du gouvernement du Canada, complétés par d'autres documents de source publique.
- **Analyse des données administratives, financières et sur le rendement** : Les données de projet et de rendement sur les extrants et les résultats ont été examinées. Cela comprend trois rapports d'évaluation, un par

groupe, que les Premières Nations, les Métis et les Inuits ont terminé vers la fin de la phase pilote de l'Initiative.

- **Entrevues avec des informateurs clés :** 7 entrevues ont été menées auprès de représentants du programme d'ECCC qui jouent un rôle dans la mise en œuvre de l'Initiative.
- **Entrevues avec les partenaires :** 8 entrevues ont été menées avec des partenaires autochtones qui jouent un rôle clé dans l'administration et/ou la mise en œuvre de l'Initiative.
- **Échantillon de dossiers :** 16 dossiers de bénéficiaires ont été sélectionnés pour constituer un échantillon permettant d'acquérir une connaissance plus complète des projets des GA ayant été financés. L'échantillon fournit une bonne représentation des projets des Premières Nations, des Métis et des Inuits, des provinces et des territoires, ainsi que des projets pilotes et des projets de niveau 1, 2 et 3 des Premières Nations. Il est à noter que trois des entrevues avec les partenaires mentionnées ci-dessus faisaient partie de l'échantillon.

2. Observations

2.1. Pertinence

Résumé des observations : L'Initiative de gardiens autochtones demeure pertinente. Elle établit des liens étroits avec les priorités du gouvernement du Canada et d'ECCC, ainsi qu'avec les engagements clés pris en vertu de la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones et du Cadre mondial pour la biodiversité. De plus, un récent sondage a révélé que les trois quarts des Canadiens soutiennent les gardiens autochtones et le rôle qu'ils jouent. L'évaluation a aussi permis de constater que l'augmentation du niveau de financement correspond à une demande accrue pour ces initiatives. Les partenaires autochtones interviewés ont tous souligné un grand besoin de gardiens et un financement stable sur le long terme.

L'évaluation a révélé que l'Initiative de gardiens autochtones demeure pertinente. Les gardiens autochtones constituaient une composante de la [lettre de mandat de 2021 adressée au ministre d'ECCC](#) : « Travailler avec les partenaires des Premières Nations, des Inuits et de la Nation métisse afin de soutenir les nouveaux programmes des gardiens autochtones et d'établir de nouveaux réseaux de gardiens autochtones. (...) ». La lettre de mandat charge en outre le ministre de « mettre en œuvre [la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones](#) et de travailler en partenariat avec les Autochtones pour faire mieux reconnaître leurs droits ».

L'Initiative de gardiens autochtones s'harmonise parfaitement avec la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones (DNUDPA), en particulier avec l'article 29, qui stipule que « Les peuples autochtones ont droit à la préservation et à la protection de leur environnement et de la capacité de production de leurs terres ou territoires et ressources. À ces fins, les États établissent et mettent en œuvre des programmes d'assistance à l'intention des peuples autochtones, sans discrimination d'aucune sorte. »

L'Initiative de gardiens autochtones s'harmonise également avec le Cadre mondial pour la biodiversité de Kunming-Montréal (CMB), dont la mission est la suivante : « Prendre des mesures urgentes visant à faire cesser et à inverser la perte de biodiversité afin de promouvoir le rétablissement de la nature, dans l'intérêt des populations et de la planète, grâce à la conservation et à l'utilisation durable de la biodiversité et au partage juste et équitable des avantages découlant de l'utilisation des ressources génétiques, tout en assurant les moyens de mise en œuvre nécessaires ». Plusieurs cibles du CMB

concordent avec l'Initiative de GA, telles que la réduction de la perte de la biodiversité (Cible 1) et la garantie de la disponibilité et de l'accessibilité des connaissances pour guider l'action (Cible 21). De plus, les cibles sont décrites au moyen d'un langage clair concernant les rôles importants que les groupes autochtones jouent dans l'atteinte de ces objectifs.

Un [sondage réalisé en 2023 \(en anglais seulement\)](#) par Abacus Data a révélé que 75 % des Canadiens soutiennent les gardiens autochtones et le rôle qu'ils jouent, tandis que 73 % soutiennent également les investissements fédéraux dans les gardiens autochtones. Le sondage a permis de recueillir des avis sur les fonctions exercées par les gardiens autochtones sur les terres, qui étaient généralement considérées comme importantes par les Canadiens, la plus élevée étant celle de « Évaluer et protéger la qualité de l'eau près des communautés des GA », 84 % des répondants la considérant importante (Très important + Important + Assez important); et la plus faible étant « Construire des infrastructures et interpréter les sites culturels pour les économies touristiques locales » à 78 %.

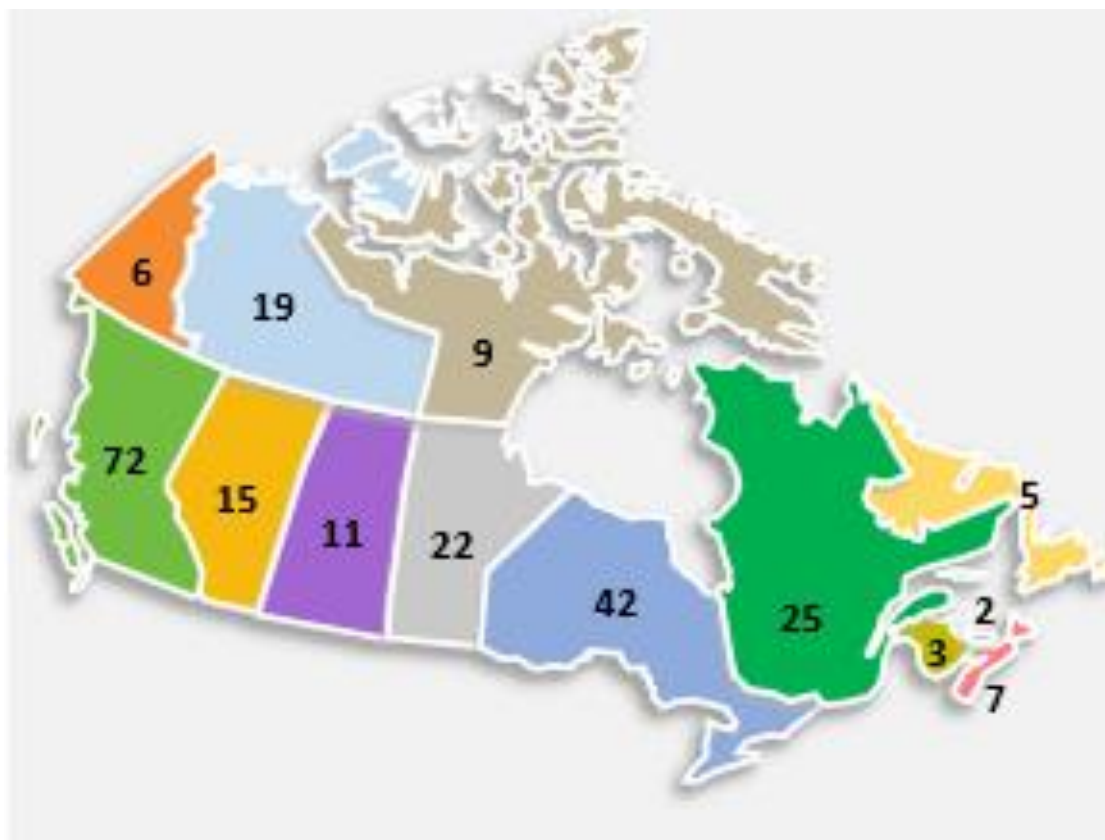
Le sondage a également permis de constater que les répondants étaient d'accord avec l'utilité du rôle que les GA pourraient jouer dans divers domaines, par exemple les dommages causés à l'habitat de la faune et des poissons (74 %), la multiplication des feux de forêt (70 %), la haute fréquence des inondations (64 %) et la réparation plus fréquente des infrastructures à la suite des événements météorologiques extrêmes (61 %).

Enfin, le sondage a également indiqué que « les Canadiens préfèrent des activités de conservation dirigées par les gardiens autochtones plutôt qu'une embauche de personnel défrayée par les ministères fédéraux. Notre sondage a révélé que 7 Canadiens sur 10 préfèrent tirer parti des programmes de gardiens autochtones pour accroître la couverture dans le Nord, plutôt que de demander au gouvernement fédéral d'embaucher plus d'agents de conservation. » [Traduction]

Comme l'indiquent plusieurs documents et les entrevues, les peuples autochtones ont été les gardiens de leurs terres pendant des centaines d'années, bien avant l'introduction de l'Initiative de gardiens autochtones. Au Canada, les gardiens de Haida Gwaii, lancés au début des années 1980, constituent un exemple d'initiative organisée de gardiens locaux ayant ouvert la voie. De même, au milieu des années 2000, l'Australie a investi des fonds considérables pour soutenir les programmes des rangers autochtones. Comme il a été mentionné dans l'introduction, le financement fédéral pour les gardiens autochtones a été lancé en 2017.

Depuis sa création, le nombre de projets financés par ECCC dans le cadre de l'Initiative de gardiens autochtones a augmenté de façon constante, passant d'environ 80 à l'étape du projet pilote via le Patrimoine Naturel à plus de 230 au début de 2024. Cela correspond au financement, qui a commencé par une enveloppe initiale de 25 millions de dollars pour 2018-2022, qui est passée à une enveloppe de 100 millions de dollars pour la période 2021-2026. La figure ci-dessous présente le nombre de projets financés jusqu'en 2023, par province et territoire.

Figure 1. Projets de gardiens autochtones financés à ce jour, par province et territoire



Étant donné que le financement a été octroyé avec deux enveloppes et selon les préférences de chacun des trois groupes fondés sur les distinctions, les approches pour les demandes et le décaissement du financement étaient différentes. Malgré cela, l'intérêt des partenaires autochtones et de leurs trois groupes respectifs n'a cessé de croître. Par exemple, alors qu'en moyenne un peu plus de 100 demandes ont été reçues pour chaque appel de demandes ouvert pour les Premières Nations, l'appel de 2022-2023 a reçu 133 demandes, ce qui constitue un niveau record.

Les trois évaluations du projet pilote, menées respectivement par les Premières Nations, les Inuits et les Métis, ont souligné les besoins importants des gardiens et ont permis le lancement de nouvelles activités qui n'étaient habituellement pas soutenues ou qui étaient sous-financées par les programmes antérieurs. Les trois évaluations ont, d'une façon ou d'une autre, fait ressortir le besoin continu de financement pour appuyer les activités de type GA à l'avenir, notamment d'un financement pluriannuel à long terme.

Au cours des entrevues, les partenaires autochtones ont expliqué comment l'Initiative de gardiens autochtones a permis aux communautés de jouer un rôle clé dans l'avancement des projets de gardiens pouvant cibler des domaines d'intérêt précis de leurs communautés; ce qui a été relevé comme un point fort de l'Initiative. Les partenaires autochtones ont également indiqué que l'Initiative est un excellent exemple de la façon dont la réconciliation doit faire progresser les possibilités pour les Autochtones, grâce à une approche de nation à nation, avec le soutien du gouvernement fédéral. En outre, il a été souligné que l'Initiative de GA offrait beaucoup de souplesse dans l'utilisation du financement disponible pour leurs projets, ce qui constitue un avantage important par rapport aux autres programmes de financement. Plusieurs partenaires autochtones ont souligné la nécessité d'un engagement sur le long terme en matière de financement, sans qu'il ne soit nécessaire de procéder à des renouvellements fréquents.

Enfin, l'évaluation a relevé des liens des initiatives avec l'Optique intégrée des changements climatiques, de nombreux projets prévoyant une surveillance des effets des changements climatiques dans le cadre des activités qu'ils entreprenaient. En outre, en 2021, ECCC a lancé le programme Solutions climatiques naturelles dirigées par les Autochtones (SCNDA), dont les organisations autochtones peuvent être des bénéficiaires et qui est axé sur les changements climatiques. L'administration des SCNDA relève du même secrétariat d'ECCC qui soutient les GA.

2.2. Résultats

Résumé des observations : L'Initiative a donné lieu à de nombreuses activités étroitement liées à leurs objectifs, telles que la mise en valeur des droits et des responsabilités des Autochtones, la protection et la conservation des écosystèmes, l'instauration et le maintien d'une économie durable, l'établissement de liens avec les paysages naturels et les cultures autochtones et la génération et le partage des connaissances entre les jeunes et les aînés. Il a également soutenu des centaines

d'opportunités d'emploi. Les groupes autochtones, tant pendant les entrevues que dans leurs propres évaluations, ont souligné l'incidence positive globale des initiatives.

Les défis relatifs à la mise en œuvre des initiatives étaient principalement liés aux longs délais d'attente entre la demande et la réception du financement. ECCC et les partenaires autochtones ont tous souligné qu'il s'agissait d'un enjeu significatif. Toutefois, ce problème a été atténué, car le Secrétariat a su faire preuve de souplesse et procédé à des ajustements pour favoriser l'obtention de résultats avec les partenaires.

L'évaluation a révélé une forte harmonisation entre les objectifs et les résultats de l'Initiative de GA. Comme il a déjà été mentionné, l'objectif de l'Initiative de GA est d'offrir aux peuples autochtones une plus grande opportunité d'exercer leur responsabilité et d'assurer l'intendance de leurs terres, eaux et glaces traditionnelles, en fournissant du financement pour soutenir la protection et la conservation des écosystèmes, l'instauration et le maintien d'une économie durable ainsi que l'entretien de liens profonds entre les paysages naturels et les cultures autochtones. Dans l'examen des rapports et des études de cas, nous avons constaté des liens étroits avec ces thèmes, comme le montrent les exemples suivants :

Rôles et responsabilités des Autochtones : Dans le cadre du projet Munaqsi, les gardiens inuvialuits ont exercé leurs droits et responsabilités en déterminant les domaines d'intérêt et de préoccupation dans leur région désignée des Inuvialuit, à l'aide du savoir local et traditionnel combiné à des données empiriques antérieures pour éclairer l'intendance des terres et des eaux inuites et la préservation de la culture inuvialuit.

Protection et conservation des écosystèmes : Un volet important du projet des gardiens écologiques traditionnels anichinabés de la baie Georgienne consistait à élargir le programme de surveillance des rivières et des poissons en établissant des partenariats et à mieux comprendre et déterminer les menaces et les pressions exercées sur l'habitat découlant du développement et des changements climatiques.

Instaurer et maintenir une économie durable : En plus de fournir des emplois de gardiens, il existe également des exemples tels que le Coastal Stewardship Network, conçu pour faciliter la transition vers une économie fondée sur la conservation, car les économies des Nations membres dépendent d'écosystèmes sains et résilients.

Maintien du lien entre les paysages naturels et les cultures

autochtones : Dans le cadre de l'initiative d'intendance de la forêt boréale par les jeunes Métis, un nombre important d'activités réalisées dans le cadre de leur programme éducatif ont permis aux membres de séjourner sur le territoire, partager des expériences et des apprentissages, et établir des liens avec des sites importants, tels que Kettle Hills.

Faune et espèces en péril : Dans la majorité des projets, les espèces sauvages ou les espèces en péril sont considérées comme des espèces importantes à surveiller dans le cadre de leurs initiatives. Par exemple, dans le cadre du projet gardiens Déné Tha', plus de 40 espèces d'intérêt ont été identifiées, dont 13 sont inscrites sur la liste de la *Loi sur les espèces en péril*.

Aires protégées : Quelques projets avaient des liens avec des aires protégées établies ou à venir, comme le Programme des gardiens terrestres de l'aire protégée et de conservation inuite d'Aviqtuuq (APCI), dans le cadre duquel des gardiens ont été embauchés pour des activités comme la surveillance et l'échantillonnage et l'élaboration de plans de récolte, le tout pour soutenir une éventuelle APCI.

Jeunes et aînés : Dans plusieurs projets, on a mis l'accent sur la transmission des connaissances entre les jeunes et les aînés, ce qui était évident dans des activités telles que les programmes d'intendance des jeunes, la sensibilisation dans les écoles, la formation des aînés aux jeunes dans le cadre d'activités traditionnelles telles que la pêche, ainsi que la participation des gardiens et des chercheurs auprès des aînés, surtout pour connaître la terre et les espèces. Le Programme des gardiens du Nunavik avait un objectif précis avec celui des gardiens Umajuit, soit éduquer les jeunes chasseurs à propos des traditions et des valeurs des aînés inuits.

Gouvernance des terres, des eaux et des glaces : Les responsables des projets ont indiqué que les données recueillies par leurs gardiens soutiendraient la gouvernance des terres avec des partenaires, comme la Central Coast Indigenous Resource Alliance, car elles devraient servir à soutenir le plan d'envergure des ressources marines de la côte centrale et les plans d'utilisation des ressources marines des Premières Nations.

Production du savoir autochtone : Bien que présent dans la majorité des projets, le programme des gardiens du site du patrimoine mondial Pimachiowin Aki a fourni un bon exemple avec la recherche et la création de deux cartes des noms de

sites avec le concours d'aînés ayant partagé leur savoir pendant plusieurs années pour aider à documenter l'histoire personnelle et collective de leurs Premières Nations.

Changement climatique : Le financement accordé à la Central Coast Indigenous Resource Alliance, un groupe de Premières Nations côtières de la Colombie-Britannique (les Nations Heiltsuk, Kitasoo/Xai'Xais, Nuxalk et Wuikinuxv), était axé sur la surveillance des répercussions des changements climatiques sur les écosystèmes littoraux, ce qui revêt une grande importance pour le groupe, dont la culture et le bien-être sont inextricablement liés à la mer et aux ressources qu'elle fournit.

En outre, le Secrétariat a récemment commencé à faire le suivi de certaines mesures pour l'ensemble des initiatives. Il estime que pour 2022-2023, il a soutenu plus de 550 opportunités d'emploi. De plus, plusieurs projets ciblent des espèces prioritaires comme le caribou boréal (27), le caribou des montagnes du Sud (2), le caribou de la toundra (9) et le bison des bois (3). Enfin, il a également identifié des projets portant sur la sécurité alimentaire (7), la protection contre les incendies (2) et la prévention des inondations (1).

Les exemples ci-dessus correspondent à ce que nous avons entendu des partenaires autochtones interrogés, qui ont tous témoigné des effets positifs de l'Initiative dans leur groupe respectif.

De même, les évaluations menées par les groupes autochtones ont révélé des résultats positifs. Par exemple, le rapport d'évaluation de l'Initiative de gardiens des Premières Nations indique « qu'il s'agissait notamment d'une mobilisation accrue, de la transmission de la culture, du savoir et de la langue, de la surveillance et de l'intendance fondées sur les valeurs des Premières Nations et du soutien des objectifs d'autodétermination. Les liens entre les aînés et les jeunes ont été considérés comme les points saillants de la plupart des initiatives (...). L'établissement de partenariats et de relations étroites constituait un autre avantage clé des initiatives de gardiens (...). La reconstruction de l'identité nationale constitue un dernier avantage clé des initiatives de gardiens ». [Traduction] Parallèlement, l'évaluation du Programme des gardiens métis par le Ralliement national des Métis a noté ce qui suit : « Nous avons entendu dire que le Programme des gardiens valorise les besoins distincts des Métis en investissant dans des programmes de gardiens destinés aux Métis. Le soutien du Programme a généré des investissements culturels, environnementaux et économiques pour l'avenir. Le travail des gardiens métis a eu une incidence positive importante sur les citoyens et les communautés métis, ainsi que sur le bien-être de la nation ». [Traduction]

L'évaluation a permis de relever de bons exemples de résultats inattendus dans le cadre de l'examen des études de cas et des entrevues. Parmi ces exemples, mentionnons que les gardiens établis peuvent aider les personnes capables de participer aux opérations de recherche et de sauvetage en cas de disparition d'un individu sur le territoire. La façon dont les gardiens offrent à présent une perspective unique qui combine à la fois le savoir traditionnel et la science occidentale constitue un exemple supplémentaire à cet effet. Ces initiatives ont également permis à un plus grand nombre de groupes autochtones de se réunir, d'échanger des connaissances et de partager des outils. D'un point de vue personnel, nous avons entendu de nombreuses personnes interrogées expliquer comment l'Initiative a apporté un grand sentiment de fierté et d'utilité dans la vie de ceux qui ont assumé le rôle de gardien. Il s'agit d'une réalité que les peuples autochtones ont été en mesure de partager avec leurs communautés.

Dans les entrevues et les rapports de projet, on a relevé des problèmes et des défis semblables et récurrents. Le principal problème signalé était le fait que les ententes et le financement survenaient très tard au cours de l'exercice, causant de graves répercussions sur la réussite des projets ainsi qu'une entrave aux capacités des bénéficiaires à mener à bien leurs initiatives. La deuxième difficulté en importance a été la pandémie mondiale, qui a grandement entravé plusieurs activités pour une multitude de raisons, notamment l'impossibilité de voyager en raison des restrictions et des mesures de confinement locales et, dans le même ordre d'idée, l'impossibilité de se rassembler en personne.

Cela dit, les partenaires autochtones ont reconnu qu'ECCC a fait preuve de souplesse, ce qui a permis de modifier les accords de contribution pour prolonger le financement ou trouver d'autres activités qui soutiennent les initiatives des GA. Ceci a été confirmé à travers l'examen des études de cas, dans le cadre duquel la majorité des dossiers avaient fait l'objet d'une prolongation du financement. En outre, comme il a souvent été mentionné dans les entrevues, les partenaires ont fait l'éloge du soutien reçu du Secrétariat à un niveau personnel, même au cours de la période d'attente d'une décision finale ou d'un financement.

2.3. Conception et gouvernance

Résumé des observations : L'approche fondée sur la distinction d'ECCC, mettant en valeur des approches de gouvernance précises pour les Premières Nations, les Métis et les Inuits, a été très favorablement accueillie par tous les partenaires autochtones ainsi que le personnel d'ECCC. Cette approche intègre les réalités

culturelles autochtones, elle s'avère efficace parce qu'elle permet, entre autres, aux groupes d'être au cœur de la prise de décisions.

Cependant, certains problèmes ont été relevés dans la gouvernance de l'Initiative de gardiens autochtones à ECCC, notamment d'importants retards dans l'approbation des ententes et le décaissement des fonds. Les récentes observations de l'audit de l'administration des subventions et des contributions à ECCC l'ont reconnu, et le Ministère est en train d'élaborer un plan d'action pour aborder les processus de gouvernance internes.

Enfin, il existe des preuves que certains groupes pourraient ne pas être en mesure de recevoir du financement de l'Initiative de gardiens autochtones, car le financement exige, au préalable, d'être reconnu par l'un des trois organes de gouvernance. Au sein d'ECCC, on reconnaît la nécessité de tenir compte des traités modernes et des groupes non affiliés dans les initiatives futures.

Comme il a été mentionné plus haut dans la section sur la pertinence (2.1), les gardiens autochtones résident sur le territoire depuis des siècles, et le soutien des gouvernements pour ce type d'activités en est à ses débuts, et s'inspire de l'expérience de l'Australie et de certaines réussites locales spécifiques au Canada. Reconnaisant l'existence de ces expériences passées, ECCC a consulté des partenaires autochtones pour établir des initiatives visant à respecter et à reconnaître les perspectives, les droits, les responsabilités et les besoins uniques des peuples autochtones.

Lorsque le financement des gardiens autochtones a été annoncé en 2017, Parcs Canada a été désigné comme le seul responsable. Cependant, avec l'annonce de l'Initiative du Patrimoine naturel en 2018, une composante importante a été transférée à ECCC. Dès le départ, il y a eu un fort intérêt à mettre en place des processus qui reflètent les préférences de chaque groupe. Alors que le financement a été dirigé par ECCC pour sa première année (2018), ECCC a travaillé avec les trois groupes pour établir une gouvernance et des processus spécifiques à chacun en 2018. Cela a donné lieu à l'adoption d'une approche fondée sur la distinction, en vertu de laquelle chaque groupe autochtone (Premières Nations, Inuits et Métis) joue un rôle de leadership important dans l'orientation, l'établissement de critères et le choix des projets éligible au financement.

Pour les **groupes des Premières Nations**, un groupe de travail pilote mixte (GTM) Premières Nations-gouvernement fédéral a été mis sur pied en 2018, composé de huit membres des Premières Nations et de quatre représentants fédéraux. Le GTM a établi trois niveaux de financement en fonction de l'étape d'élaboration de l'Initiative de

Gardiens. Le financement de niveau 1 visait l'élaboration de nouvelles initiatives, tandis que le financement de niveau 2 visait des propositions triennales pour l'amélioration ou l'expansion d'initiatives communautaires établies ou nouvelles. Enfin, le financement de niveau 3 ciblait les réseaux régionaux.

Annoncé pour la première fois à la fin de 2022, et mis en place pour le processus de demande de financement de 2023-2024, le nouveau Réseau national des gardiens des Premières Nations est prêt à créer un réseau de tous les gardiens des Premières Nations du pays, qui sera plus indépendant par rapport à ECCC. Ce réseau établit le nouveau GTM et assume les responsabilités relatives à l'examen et à la sélection des projets et à l'administration globale, ce qui réduit la dépendance à l'égard de la DAP du SCF et de son Secrétariat.

Pour les **Inuits**, le Comité des gardiens inuits a été mis sur pied en 2018 et est composé d'ECCC, d'Inuit Tapiriit Kanatami (ITK) et de représentants des quatre régions inuites (revendications territoriales), notamment l'Inuvialuit, le Nunavut, le Nunavik et le Nunatsiavut. Le comité est responsable des priorités de financement, des critères d'évaluation, du processus de demande et de sélection et de l'évaluation.

Pour les **Métis**, les décisions ont d'abord été prises dans le cadre de discussions bilatérales entre le Ralliement national des Métis (RNM) et ECCC, et il est possible de faire un appel à propositions non concurrentiel auprès des cinq membres dirigeants à ce moment. En 2021, avec le renouvellement du financement de GA, l'Initiative a acquis l'autorité d'inclure d'autres nations et organisations Métis. Les trois partenaires Métis ajoutés furent : la Fédération Métisse du Manitoba (FMM), le Conseil général des établissements métis et la Nation métisse des Territoires du Nord-Ouest (NMTNO). Des changements ont eu lieu pour ajouter ces trois organisations métisses, en plus du RNM et ses quatre membres dirigeants, résultant en de nouvelles ententes bilatérales avec ECCC pour leurs initiatives de GA.

Les partenaires autochtones ont exprimé un avis favorable sur la conception de l'Initiative de GA, et ont mentionné que l'intention des initiatives était excellente et qu'elles s'étaient très bien déroulées. En outre, on a fait remarquer qu'un grand effort conjoint avait été déployé et que beaucoup de travail de collaboration avec ECCC avait été effectué, non sans difficultés, et que cela a nécessité beaucoup d'efforts et de confiance. De plus, le nouveau modèle du Réseau en vertu duquel les Premières Nations gèreront le fonds d'investissement plutôt qu'ECCC est perçu favorablement. L'établissement de réseaux pour les Métis et Inuit est également un objectif futur, mais

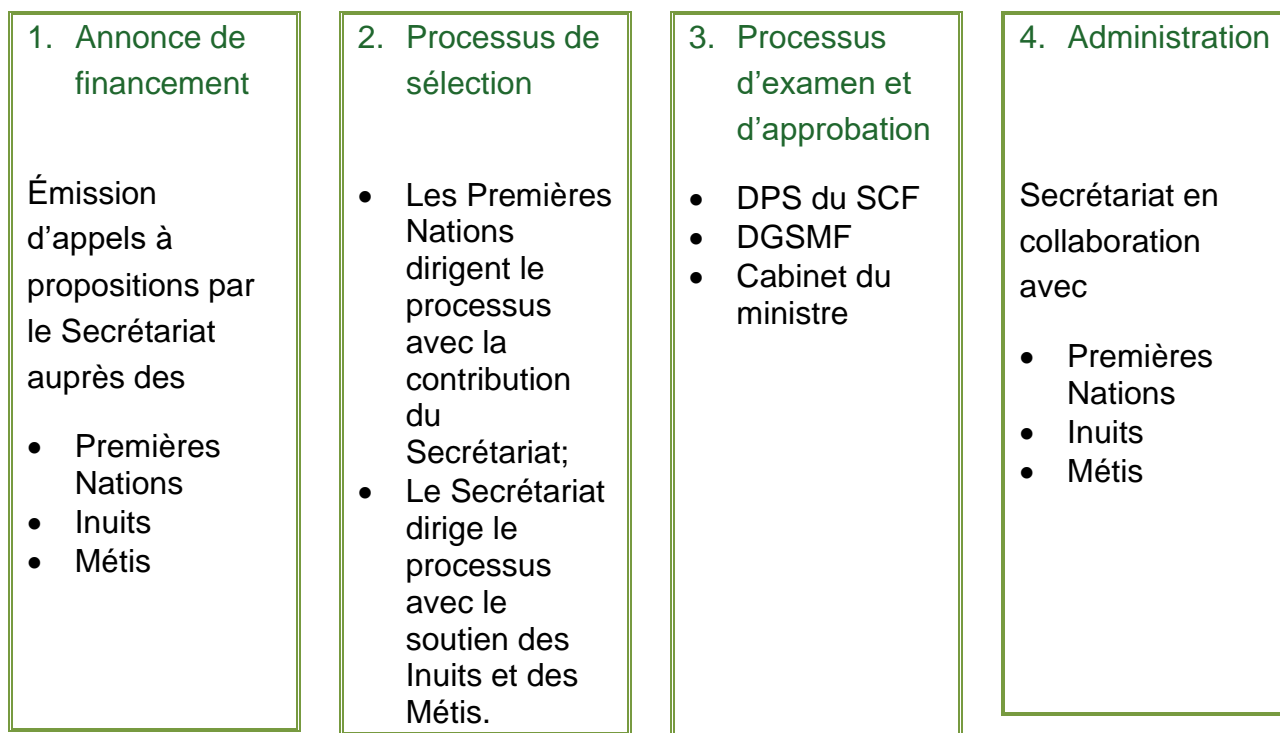
la faisabilité et la gouvernance devront être déterminées en collaboration avec ces partenaires.

L'évaluation a également permis de constater que l'Initiative tenait compte des réalités culturelles autochtones. Les informateurs clés ont déclaré qu'il s'agissait d'un point fort de la conception des GA. Quelques partenaires ont affirmé que les initiatives encouragent l'apprentissage. Par exemple, dans le cadre de l'initiative de la Nation métisse de l'Alberta appelée Askîy, une équipe de quatre jeunes de la MNA (âgés de 18 à 29 ans) a été recrutée dans le cadre d'un concours de rédaction pour participer à une semaine de pêche sur glace avec le personnel de la NMA et des pêcheurs, au cours de laquelle ils ont appris à la fois les techniques de surveillance scientifique et les méthodes traditionnelles de pêche sur glace ainsi que les moyens d'évaluer la santé des poissons.

Plusieurs partenaires ont indiqué que, dans l'ensemble, la gouvernance était efficace et permettait aux groupes de décider pour eux-mêmes. Un partenaire a fait remarquer qu'une grande partie de l'établissement de la confiance a été intégrée au processus grâce à un bon dialogue et une discussion ouverte sur les enjeux. Un autre partenaire a indiqué que cela ressemblait à une approche de nation à nation. Lorsqu'on leur a posé la question, les partenaires ont répondu que la gouvernance soutenait la participation et la prise de décisions des Autochtones. Selon l'un des partenaires, le fait d'avoir un seul comité pour les trois groupes autochtones aurait pu être plus efficace en rétrospective.

Administration et gouvernance d'ECCC

Au-delà de l'approche fondée sur la distinction et de la gouvernance susmentionnée, ECCC avait encore d'importantes fonctions dans l'administration de l'Initiative de GA. Comme le montre la figure ci-dessous, ECCC a un rôle à jouer dans les annonces de financement, les processus d'examen et d'approbation et l'administration :

Figure 2. Processus relatif aux gardiens autochtones

En ce qui concerne la gouvernance du processus d'examen et d'approbation à ECCE, de nombreux partenaires et le personnel d'ECCE ont indiqué qu'il y avait des retards importants dans les approbations, qui créent des difficultés en aval pour les partenaires autochtones, principalement en raison des retards dans le transfert de fonds. La section 2.4 fournit d'autres éléments de preuve de ces retards.

Le récent audit de l'administration des subventions et des contributions à ECCE a également permis de dégager des observations similaires à celles de l'examen des dossiers et aux entrevues de l'évaluation, notamment :

- La nécessité d'examiner les rôles et les responsabilités du Centre d'expertise des S et C, compte tenu du fait qu'il existe des fonctions semblables dans d'autres directions générales.
- La nécessité de prendre des décisions de financement en temps opportun est un facteur de réussite important, c'est le cas dans de nombreux projets qui exigent du travail sur le terrain durant la belle saison. Les retards de financement peuvent faire en sorte que l'on manque la saison estivale.

Le Ministère a reconnu ces problèmes et travaille à les résoudre.

Souplesse

À la suite de discussions avec les partenaires et le personnel d'ECCC et de l'examen des dossiers, nous avons relevé des facteurs pouvant avoir une incidence sur la souplesse dans la réalisation des projets. La principale difficulté est liée au retard du financement et aux défis de communication qui en résultent, lequel pourrait être amélioré. De nombreuses personnes ont souligné les difficultés posées par le financement tardif et par l'obtention des mises à jour sur le statut des décisions, car le processus de prise de décisions peut être long à ECCC. Cela a été contrebalancé par la volonté du programme à faire preuve de souplesse, conformément à l'annexe K de la Politique sur les paiements de transfert. Cela a permis à ECCC de faire preuve de plus de souplesse face aux nombreuses difficultés, telles que le financement tardif, les restrictions liées à la pandémie mondiale ou les événements imprévus dans les communautés.

Comme dernière observation sur la conception de la portée de l'Initiative, on a noté ceci : bien qu'il y ait eu volonté d'adoption d'un angle approche plus large, la portée n'a pas été conçue pour être maximale. Nous avons été informés que certains groupes pourraient ne pas être avisés des possibilités parce qu'ils ne sont pas représentés par l'un des trois organisations autochtones nationales reconnues. C'est le cas par exemple des groupes signataires de traités modernes. De même, bien que les discussions aient d'abord commencé avec le Ralliement national des Métis (RNM), seuls quatre nations Métis sont représentées par le RNM, un fait reconnu par le programme et qui a conduit à l'établissement d'ententes bilatérales avec les groupes Métis non-représentés par le RNM. À l'avenir, ECCC reconnaîtrait la nécessité de tenir compte des traités modernes et des groupes non affiliés lorsqu'il ferait appel à une approche fondée sur la distinction.

2.4. Efficacité

Résumé des observations : À l'origine, le secrétariat des GA à ECCC fut créé pour administrer l'Initiative de gardiens autochtones. Par la suite, son action s'est étendue à l'administration du programme Solutions climatiques naturelles dirigées par les autochtones (SCNDA), en 2021, en utilisant la même approche. Les dépenses pour l'Initiative ont augmenté comme prévu, la grande majorité étant consacrée aux contributions aux partenaires autochtones. Les dépenses salariales ont été relativement stables au cours de la période d'évaluation, et plus de 50 M\$ de contributions ont été versés à des organisations autochtones, ce qui représente plus de 92 % des dépenses totales. Tout le monde reconnaît qu'ECCC doit accroître son efficacité pour permettre

une mise à disposition plus rapide des fonds afin de réduire au minimum les répercussions sur les partenaires autochtones recevant un financement tardif.

Pour administrer l'Initiative de gardiens autochtones, ECCC a mis en place un Secrétariat spécialisé qui a commencé avec quatre équivalents temps plein (ETP), subventionné par un financement temporaire (venant à échéance). Le nombre d'employés a légèrement augmenté en raison de l'expansion de l'Initiative au fil des ans. Avec la création du programme Solutions climatiques naturelles dirigées par les autochtones (SCNDA) en 2021¹, le Secrétariat a également assumé la responsabilité de l'administration de ce fonds de 76,9 M\$, avec l'ajout de quelques ETP. À la fin de 2023, huit ETP travaillaient pour le Secrétariat des deux initiatives.

ECCC a modifié son processus de suivi des allocations de fonds aux gardiens autochtones en raison de la multiplicité d'enveloppes de financement utilisées. Pour la période de 2018-2019 à 2021-2022, dans le cadre de l'enveloppe Patrimoine naturel, la DGSMF a effectué un suivi complet. En revanche, pour l'enveloppe Patrimoine naturel bonifié à partir de 2021-2022, le suivi des données réelles a cessé. Toutefois, la DAP du SCF a continué de faire le suivi des dépenses de programme, mais celles-ci ne tiennent pas compte des prestations de retraite des employés, des services de technologie de l'information et de l'hébergement. Par conséquent, les dépenses ci-dessous sont une combinaison des résultats de la DGSMF et de la DAP du SCF, non-incluant les prestations de retraite des employés, des services de technologie de l'information et de l'hébergement :

Tableau 1. Répartition des dépenses de 2018-2019 à 2022-2023

Dépenses réelles (\$)	2018-2019	2019-2020	2020-2021	2021-2022	2022-2023
Salaire	446 153 \$	537 000 \$	597 395 \$	678 912 \$	677 904 \$
Fonctionnement et entretien	837 623 \$	172 007 \$	78 703 \$	119 709 \$	51 241 \$
Contributions	5 779 889 \$	4 470 144 \$	5 457 294 \$	11 535 626 \$	23 285 204 \$
Total des dépenses	7 063 665 \$	5 179 151 \$	6 133 392 \$	12 334 247 \$	24 014 349 \$

Les dépenses reflètent les réalités des enveloppes de financement qui ont été affectées aux GA, via l'initiative pilote (à l'aide du financement du budget de 2017), de 2018-2019 à 2021-2022, puis elles ont augmenté selon le financement du budget de 2021 dans le cadre du Patrimoine naturel bonifié. À noter qu'en raison de la pandémie mondiale et

¹ Initialement nommé le Fonds des solutions climatiques axées sur la nature, volet partenariat autochtone.

d'autres circonstances, les sommes prévues dans le budget de 2017 se sont élevées à 27 M\$ et ont été dépensées jusqu'en 2021-2022. Il est également noté que les dépenses salariales étaient relativement stables au cours de cette période, avec une légère augmentation correspondant à l'intérêt accru pour le programme, les demandes et les contributions. Au cours de la période d'évaluation, plus de 50 M\$ de contributions ont été versés à des organisations autochtones, ce qui représente plus de 92 % des dépenses.

Tableau 2. Dépenses prévues et dépenses réelles de 2018-2019 à 2022-2023

Dépenses	2018-2019	2019-2020	2020-2021	2021-2022	2022-2023
Prévu	7 129 387 \$	5 386 851 \$	6 390 497 \$	12 345 391 \$	21 420 852 \$
Total dépensé	7 063 665 \$	5 179 151 \$	6 133 392 \$	12 334 247 \$	24 014 349 \$
Écart (\$)	-65 722	-207 700	-257 105	-11 144	2 593 497
Écart (%)	-0,92 %	-3,86 %	-4,02 %	-0,09 %	12,11 %

Il est également important d'évaluer, conformément au tableau ci-dessus, l'écart entre les dépenses prévues et les dépenses réelles. Dans l'ensemble, nous pouvons voir que ces montants se situaient généralement à l'intérieur de marges raisonnables, la période 2022-2023 constituant une anomalie, car il y a eu un dépassement de 2,6 M\$ (soit 12,1 %). Cette situation est principalement attribuable à une dépense tardive pour la création du Réseau national des gardiens des Premières Nations.

Au cours des entrevues avec le personnel d'ECCC, la direction a indiqué qu'elle a travaillé dur pour garder le Secrétariat petit et efficace, afin qu'une plus grande partie des fonds soit distribuée aux organisations autochtones. Comme le programme n'avait pas de précédent, il fallait travailler davantage pour établir les processus et créer des formulaires et des mécanismes. Aujourd'hui, on a acquis de l'expérience, ce qui a permis au programme SCNDA de tirer parti des structures et des ressources existantes pour accroître l'efficacité.

Une autre mesure relevée par ECCC et les partenaires autochtones pour accroître l'efficacité a été le passage à une approche orale basée sur le bénéficiaire via la discussion pour la préparation des rapports. Plutôt que de remplir un formulaire pour rendre compte de l'avancement des initiatives, ECCC a proposé d'organiser des discussions et de passer en revue les éléments du rapport afin d'atténuer la pression exercée sur les bénéficiaires. Les partenaires autochtones ont indiqué que c'était vraiment apprécié et plus efficace pour eux.

Parmi les secteurs qui pourraient améliorer l'efficacité, mentionnons le passage d'un horizon de projets d'un an à un horizon de plusieurs années, étant donné que le temps

nécessaire à la préparation des propositions et à l'établissement des ententes de contribution est le même. Lorsque possible, le secrétariat des GA encourageait les partenaires autochtones à opter pour des appels à propositions pluriannuels. Une autre amélioration possible, notée précédemment, est de s'assurer que le financement soit octroyé au début de l'exercice; autrement, cela mène inévitablement à des fonds non dépensés qui nécessitent plus de travail administratif pour reporter le financement à l'exercice suivant. Nous avons constaté que pour les exemples d'initiatives examinées, les ententes étaient en moyenne signées en septembre, soit six mois après le début de l'exercice.

Enfin, comme il a été mentionné dans les deux entrevues et dans le récent audit de l'administration des subventions et des contributions à ECCC, il y a une multitude de systèmes et de dispositifs de suivi en place au sein d'ECCC, mais ils ne communiquent pas entre eux, ce qui pourrait causer des inefficacités en raison d'un dédoublement des efforts entre la DAP du SCF, la DPS du SCF et la DGSMF. Des travaux sont en cours pour trouver des solutions à cet égard.

2.5. Information sur le rendement

Résumé des observations : L'Initiative de gardiens autochtones soutient la responsabilité principale qu'est la conservation de la nature, en permettant la réalisation d'activités ayant trait aux trois résultats ministériels suivants : 1) La faune et les habitats du Canada sont préservés et protégés; 2) Les espèces en péril canadiennes sont rétablies; et 3) Les peuples autochtones participent à la conservation. Bien qu'il y ait peu de données directes qui mesurent l'un ou l'autre des résultats ci-dessus pour l'Initiative de gardiens autochtones, les personnes interrogées, les études de cas et les évaluations internes ont tous indiqué une participation significative des partenaires autochtones.

Néanmoins, il est nécessaire à ce stade d'améliorer la collecte de données pour démontrer les résultats, en particulier avec le double rôle que l'Initiative cherche à jouer en matière de conservation et de Réconciliation. Des travaux sont déjà en cours pour faire avancer ce dossier.

L'Initiative de gardiens autochtones soutient la responsabilité principale du ministère, à savoir la « préservation de la nature ». Cette responsabilité principale comprend trois résultats ministériels :

- La faune et les habitats du Canada sont préservés et protégés;

- Les espèces en péril canadiennes sont rétablies; et
- Les peuples autochtones sont impliqués dans la conservation.

Comme il est souligné dans la section des résultats (section 2.2), certains éléments indiquent que l'Initiative de gardiens autochtones a eu une incidence et des résultats positifs dans les trois secteurs, et que l'objectif principal et le lien demeurent la participation des Autochtones à la conservation. Le tableau suivant montre, pour ce résultat ministériel, les indicateurs de résultats, la cible et les résultats réels pour les trois exercices financiers les plus récents pour lesquels on disposait de résultats réels.

Tableau 3. Rapports ministériels sur la mobilisation des Autochtones

Résultat ministériel : Les peuples autochtones sont impliqués dans la conservation

Indicateur ministériel des résultats	Cible	Résultat réel de 2020-2021	Résultat réel de 2021-2022	Résultat réel de 2022-2023
Pourcentage de peuples autochtones engagés auprès d'ECCC qui indiquent que leur participation a été significative	61 %	64 %	70 %	66 % ²

Source : [Rapport sur les résultats ministériels 2022 à 2023, Ministère de l'Environnement - Canada.ca](#)

D'après le sondage mené pour mesurer les indicateurs de résultats ministériels, les données relatives à cet indicateur illustrent que la mobilisation était utile. Néanmoins, les résultats partagés au sujet de l'utilité ne pouvaient être attribués à des programmes précis, car on tenait à garantir l'anonymat des répondants. Cependant, grâce à l'analyse du contenu des travaux d'évaluation des études de cas et des entrevues avec les partenaires, on peut affirmer que la mobilisation des gardiens autochtones était significative.

L'évaluation a permis de constater que l'Initiative de gardiens autochtones dispose actuellement d'un modèle logique ou théorique du changement fondamental qui décrit

² Le type, la fréquence et la portée de la mobilisation varient chaque année en fonction des activités de programme. La cible a été établie en fonction des résultats de la première année du sondage annuel auprès des partenaires autochtones (2018-2019) comme référence. Les résultats de cet indicateur ont fluctué d'une année à l'autre, allant de 61 % à 70 % depuis 2018-2019.

sa conception en termes de liens de cause à effet entre ses principaux intrants, activités, extrants et résultats escomptés; ce modèle se trouve à l'[annexe B](#). Toutefois, aucune stratégie de mesure du rendement n'a été mise en place pour en rendre compte.

Les observations de toutes les méthodes de collecte des données indiquent des renseignements partiels sur le rendement recueillis par le programme, ce qui empêche d'apprécier pleinement ce qui a été réalisé et complique la création d'une histoire de réussite du programme.

Les informateurs clés ont souligné le fait qu'il n'y avait pas d'indicateurs précis recueillis systématiquement pour l'Initiative. Les indicateurs n'ont jamais été établis pour les GA, autres que ceux pour le grand résultat attendu, qui est « Les peuples autochtones sont impliqués dans la conservation », applicable à l'ensemble du ministère. Il a également été souligné qu'au-delà de la conservation, l'Initiative joue également un rôle central dans la promotion de la Réconciliation et de l'autonomie gouvernementale des Autochtones. Par conséquent, il pourrait être nécessaire d'ajuster ou de recueillir des données qui équilibrent ces deux objectifs. L'évaluation reconnaît qu'il est difficile de présenter des résultats pour des initiatives de conservation comme celles-ci, qui mettent plusieurs années à se concrétiser et qui attestent des résultats sur le long terme. On peut en dire autant de la réconciliation et de l'autonomie gouvernementale des Autochtones.

L'information tirée de l'examen des données administratives montre que les rapports sur les résultats sont généralement limités, malgré les histoires de réussite entendues lors des entrevues et illustrées dans les dossiers de projet. En ce qui concerne les rapports sur les résultats, les entrevues avec les intervenants clés ont révélé que la production de rapports de qualité exige du temps et des ressources. Il est clair que les dirigeants comprennent la nécessité de produire des résultats. À cette fin, des présentations ministérielles sur l'Initiative de gardiens autochtones ont été organisées au début de 2024. De plus, un contrat est en cours d'établissement pour évaluer le rendement du capital investi dans les initiatives à l'aide de méthodologies précises.

Lorsqu'on leur a posé la question, les partenaires autochtones ont indiqué qu'ils appréciaient l'approche adoptée pour des discussions qui peuvent avoir lieu à la fin de l'année, car il est beaucoup plus facile de raconter une histoire que de remplir des formulaires et de faire rapport par activité, surtout lorsque les traditions orales sont prédominantes. Certaines personnes interrogées ont fait remarquer que la production

de vidéos est considérée comme une façon de documenter des résultats éprouvés, en pensant d'abord aux citoyens, et pas seulement au gouvernement du Canada.

Recommandation : Le sous-ministre adjoint du SCF devrait élaborer, en collaboration avec les partenaires autochtones, un cadre de mesure du rendement qui détermine les données nécessaires pour surveiller les progrès par rapport aux cibles préétablies afin de rendre compte des réalisations et du rendement des gardiens autochtones.

3. Conclusions

Pertinence

L'Initiative de gardiens autochtones demeure pertinente. Elle établit des liens étroits avec les priorités du gouvernement du Canada et d'ECCE, ainsi qu'avec les engagements clés pris en vertu de la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones et du Cadre mondial pour la biodiversité. De plus, un récent sondage a révélé que les trois quarts des Canadiens soutiennent les gardiens autochtones et le rôle qu'ils jouent. L'évaluation a aussi permis de constater que l'augmentation du niveau de financement correspond à une demande accrue pour ces initiatives. Les partenaires autochtones interviewés ont tous souligné un grand besoin de gardiens et un financement stable sur le long terme.

Résultats

L'Initiative a donné lieu à de nombreuses activités étroitement liées à leurs objectifs, telles que le soutien des droits et des responsabilités des Autochtones, la protection et la conservation des écosystèmes, l'instauration et le maintien d'une économie durable, l'établissement de liens avec les paysages naturels et les cultures autochtones et la génération et le partage des connaissances entre les jeunes et les aînés. Il a également soutenu des centaines d'opportunités d'emploi. Les groupes autochtones, tant pendant les entrevues que dans leurs propres évaluations, ont souligné l'incidence positive globale des initiatives.

Les défis relatifs à la mise en œuvre des initiatives étaient principalement liés aux longs délais d'attente entre la demande et la réception du financement. ECCE et les partenaires autochtones ont tous souligné qu'il s'agissait d'un enjeu significatif. Toutefois, ce problème a été atténué, car le Secrétariat a su faire preuve de souplesse et procédé à des ajustements pour favoriser l'obtention de résultats avec les partenaires.

Conception et gouvernance

L'approche fondée sur la distinction d'ECCE, mettant en valeur des approches de gouvernance précises pour les Premières Nations, les Métis et les Inuits, a été très favorablement accueillie par tous les partenaires autochtones ainsi que le personnel d'ECCE. Cette approche intègre les réalités culturelles autochtones, elle s'avère

efficace parce qu'elle permet, entre autres, aux groupes d'être au cœur de la prise de décisions.

Cependant, certains problèmes ont été relevés dans la gouvernance de l'Initiative de gardiens autochtones à ECCC, notamment d'importants retards dans l'approbation des ententes et le décaissement des fonds. Les récentes observations de l'audit de l'administration des subventions et des contributions à ECCC l'ont reconnu, et le Ministère est en train d'élaborer un plan d'action pour aborder les processus de gouvernance internes.

Enfin, il existe des preuves que certains groupes pourraient ne pas être en mesure de recevoir du financement de l'Initiative de gardiens autochtones, car le financement exige, au préalable, d'être reconnu par l'un des trois organes de gouvernance. Au sein d'ECCC, on reconnaît la nécessité de tenir compte des traités modernes et des groupes non affiliés dans les initiatives futures.

Efficacité

À l'origine, le secrétariat des GA à ECCC fut créé pour administrer l'Initiative de gardiens autochtones. Par la suite, son action s'est étendue à l'administration du programme Solutions climatiques naturelles dirigé par les autochtones (SCNDA), en 2021, en utilisant la même approche. Les dépenses pour l'Initiative ont augmenté comme prévu, la grande majorité étant consacrée aux contributions aux partenaires autochtones. Les dépenses salariales ont été relativement stables au cours de la période d'évaluation, et plus de 50 M\$ de contributions ont été versés à des organisations autochtones, ce qui représente plus de 92 % des dépenses totales. Tout le monde reconnaît qu'ECCC doit accroître son efficacité pour permettre une mise à disposition plus rapide des fonds afin de réduire au minimum les répercussions sur les partenaires autochtones recevant un financement tardif.

Information sur le rendement

L'Initiative de gardiens autochtones soutient la responsabilité principale qu'est la préservation de la nature, en permettant la réalisation d'activités ayant trait aux trois résultats ministériels suivants : 1) La faune et les habitats du Canada sont préservés et protégés; 2) Les espèces en péril canadiennes sont rétablies; et 3) Les peuples autochtones sont impliqués dans la conservation. Bien qu'il y ait peu de données directes qui mesurent l'un ou l'autre des résultats ci-dessus pour l'Initiative de gardiens autochtones, les personnes interrogées, les études de cas et les évaluations internes ont tous indiqué une participation significative des partenaires autochtones.

Néanmoins, il est nécessaire à ce stade d'améliorer la collecte de données pour démontrer les résultats, en particulier avec le double rôle que l'Initiative cherche à jouer en matière de conservation et de réconciliation. Des travaux sont déjà en cours pour faire avancer ce dossier.

4. Recommandation, et réponse de la direction et plan d'action

Recommandation 1 : Le sous-ministre adjoint du SCF devrait élaborer, en collaboration avec les partenaires autochtones, un cadre de mesure du rendement qui détermine les données nécessaires pour surveiller les progrès par rapport aux cibles préétablies afin de rendre compte des réalisations et du rendement des gardiens autochtones.

Réponse de la direction :

En accord.

L'Initiative de gardiens autochtones rend compte du pourcentage de peuples autochtones engagés dans la conservation. La mesure du rendement de l'Initiative ne comprend aucune cible spécifique liée aux objectifs de conservation.

Action 1 : L'Initiative de gardiens autochtones élaborera un cadre de mesure du rendement pour recueillir des données qualitatives liées aux activités identifiées dans les accords de contribution en vigueur pour 2024-2025 et 2025-2026, qui feront l'objet de rapports dans les rapports annuels et finaux.

Livrables	Échéanciers	Responsables
Élaborer une liste d'objectifs qualitatifs potentiels à inclure dans les rapports annuels et finaux.	30 septembre 2024	Secrétariat des gardiens autochtones
Consulter les partenaires autochtones sur les cibles proposées et finaliser une liste de cibles qui pourraient être incluses dans les rapports annuels et finaux.	30 novembre 2024	Secrétariat des gardiens autochtones, membres de l'administration

		autochtone : Inuits (ITK et quatre organisations inuites établies en vertu d'un traité, Métis (RNM et quatre membres du conseil d'administration, FMM, Conseil général des établissements métis, NMTNO), Réseau national des gardiens des Premières Nations.
Modifier les rapports annuels et finaux pour inclure une section sur les objectifs qualitatifs.	15 décembre 2024	Secrétariat des gardiens autochtones
Envoyer de nouveaux rapports pour les rapports annuels/finaux aux bénéficiaires de financements pour 2024-2025 et 2025-2026.	14 mars 2025	Secrétariat des gardiens autochtones

5. Annexes

5.1. Annexe A – Matrice d'évaluation

Pertinence

Questions :

1. Les initiatives sont-elles pertinentes ?
 - a. Les initiatives sont-elles toujours nécessaires ?
 - b. Les initiatives cadrent-elles avec les priorités du gouvernement fédéral ?
 - c. Les initiatives sont-elles conformes aux rôles et responsabilités du gouvernement fédéral ?

Indicateurs :

- Données probantes sur les besoins comblés par les initiatives
- Données probantes sur les lacunes comblées par le gouvernement fédéral
- Données probantes sur les liens avec l'optique intégrée des changements climatiques

Sources et méthodes :

- Examen des documents et dossiers
- Entrevues
- Études de cas

Résultats obtenus

Questions :

2. Quels résultats ont été atteints par les initiatives ?
 - a. A-t-on obtenu des résultats inattendus (positifs ou négatifs) ?
 - b. Les activités des initiatives ont-elles eu d'autres effets, y compris des effets propres à certains groupes ?
 - c. Dans quelle mesure les initiatives ont-elles répondu aux difficultés émergentes ?
 - d. A-t-on relevé des lacunes relatives au programme ?

Indicateurs :

- Données probantes sur la réalisation des résultats attendus, selon le modèle logique
- Données probantes sur d'autres résultats et avantages découlant des initiatives
- Données probantes sur les mesures prises concernant les questions, les difficultés et les développements émergents
- Perspectives internes et externes quant à la réactivité des initiatives et suggestions d'amélioration

Sources et méthodes :

- Examen des documents et dossiers
- Entrevues
- Études de cas.

Gouvernance

Questions :

3. La gouvernance des initiatives a-t-elle favorisé l'atteinte des résultats ?
 - a. Dans quelle mesure la structure de gouvernance est-elle suffisamment claire, appropriée et efficiente pour favoriser l'atteinte des résultats attendus ?
 - b. La structure de gouvernance appuie-t-elle la participation des Autochtones et la prise de décisions par les Autochtones ?

Indicateurs :

- Données probantes sur l'existence d'une structure de gouvernance définie, d'une coordination interne ainsi que de rôles et de responsabilités
- Données probantes sur la clarté de la responsabilité et des processus pour prendre des décisions
- Perspectives sur la clarté des rôles et des responsabilités, efficacité de la collaboration interne dans la mise en œuvre.

Sources et méthodes :

- Examen des documents et dossiers
- Entrevues
- Études de cas.

Conception

Questions :

4. La conception des initiatives est-elle appropriée pour atteindre les résultats attendus ?
 - a. Quelles améliorations à la conception sont nécessaires pour faciliter l'obtention des résultats ?
 - b. Les partenaires ont-ils participé à la conception des initiatives ?
 - c. Quelles leçons apprises pourraient éclairer les ajustements à apporter à la conception des initiatives ?

Indicateurs :

- Données probantes sur la participation appropriée des partenaires pertinents à la conception des initiatives (p. ex. approche fondée sur la distinction)

- Données probantes sur la prise en compte des leçons tirées des initiatives passées dans la conception
- Données probantes qui attestent de la souplesse nécessaire pour ajuster la conception et la mise en œuvre en cas d'éléments inattendus
- Données probantes sur l'atteinte d'un maximum de groupes/d'organisations autochtones grâce à la conception.

Sources et méthodes :

- Examen des documents et dossiers
- Entrevues
- Études de cas.

Effacité

Questions :

5. Les initiatives ont-elles utilisé les ressources de manière efficace ?
 - a. Les initiatives mènent-elles des activités particulières et fournissent-elles des produits à un coût raisonnable ?
 - b. Les initiatives ont-elles utilisé les ressources comme prévu ?
 - c. Comment les initiatives ont-elles adapté leur approche entre le programme pilote et la phase post-pilote ?

Indicateurs :

- Comparaison des dépenses prévues et réelles
- Données probantes sur les mesures prises pour réaliser efficacement les activités ou pour en améliorer l'efficacité
- Perspectives internes sur les mesures ou les mécanismes supplémentaires pour améliorer l'efficacité

Sources et méthodes :

- Examen des documents et dossiers
- Entrevues
- Études de cas.

Utilisation de l'information sur le rendement

Questions :

6. Dans quelle mesure les initiatives disposent-elles d'information de qualité sur le rendement (accessible, suffisante et fiable), qui est à la disposition des décideurs ?
 - a. L'information était-elle adéquate pour soutenir l'évaluation ?

Indicateurs :

- Données probantes qui démontrent que l'information sur le rendement est accessible, suffisante et fiable pour les décideurs, les évaluateurs et les partenaires.

Sources et méthodes :

- Examen des documents et dossiers
- Entrevues
- Études de cas.

5.2. Annexe B – Modèle logique

Théorie du changement – Programme pilote des gardiens autochtones

Changements climatiques, proximité et matérialité de l'industrie, cadre réglementaire provincial, force culturelle, idées diverses ce que fait/est un gardien	Qui change ? Quoi ?	Ultimement	Renforcement du savoir autochtone, de l'influence et de la responsabilité à l'égard de la gestion des milieux terrestres et marins menant à l'amélioration de la durabilité des économies traditionnelles locales					
		Plus tard	Meilleure gouvernance et intendance des terres, des eaux et des glaces dirigées par les peuples autochtones; meilleur accès des Autochtones à la gestion territoriale et meilleure gouvernance dans ce domaine, où le savoir autochtone est valorisé et intégré; amélioration de la durabilité du Programme des gardiens autochtones					
		Bientôt	Davantage de connaissances et de compétences sont produites, utilisées et diffusées pour la prise de décisions en matière de gestion des terres et des eaux; intégration accrue des connaissances culturelles dans la gestion des milieux terrestres et marins		Mobilisation et autorité autochtones significatives dans les décisions concernant les terres; activités dérivées; collaboration ou partenariats de plus en plus nombreux et solides en matière de gestion des milieux terrestres et marins		Meilleure prise de décisions fondée sur l'intégration du savoir autochtone et occidental	
	Quelles activités ?	Produits	Systèmes d'information et données, récits, images		Quantité et qualité de formation, de sensibilisation et des efforts en éducation; documents produits; nombre de possibilités de connexion entre les jeunes et les Aînés		Observations et interventions écologiques, modifications des politiques et des pratiques	Nombre d'emplois, activité économique locale; efforts pour mobiliser les partenaires
Activités		Collecte et gestion de l'information / suivi		Renforcement de la capacité		Gestion des espèces et de l'habitat	Durabilité du Programme des gardiens autochtones	Préservation, revitalisation et intégration de la culture
Intrants		Financement fédéral, apports de connaissances et conseils des partenaires autochtones et non autochtones, établissement de partenariats, processus de cogestion fondés sur des distinctions						

Hypothèses : La conception du pilote est adaptée aux cultures et aux communautés. Les gardiens autochtones possèdent ou perfectionnent les compétences dont ils ont besoin pour accomplir le travail. Une influence autochtone suffisante sur la prise de décisions permet d'améliorer les terres, les eaux et les glaces. Des partenariats seront mis en place pour assurer la durabilité de l'initiative.

5.3. Annexe C - Liste de référence

Plan d'audit et d'évaluation d'Environnement et Changement climatique Canada 2022 à 2027
(Mars 2022)

Lettre de mandat du ministre de l'Environnement et du Changement climatique de 2021
(Décembre 2021)

Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones (2007)

L'opinion publique au sujet des gardiens autochtones (en anglais) – Abacus Data pour le
compte de l'Initiative de leadership autochtone (octobre 2023)

Rapport sur les résultats ministériels 2022 à 2023, Ministère de l'Environnement (2023)