



Affaires autochtones et  
Développement du Nord Canada

Aboriginal Affairs and  
Northern Development

## *Rapport final*

# *Évaluation de l'Initiative sur les partenariats stratégiques pour le développement économique des Autochtones*

*Numéro du projet : 1570-7/13064*

Septembre 2014

Direction générale de l'évaluation, de la  
mesure du rendement et de l'examen

Secteur de la vérification et de l'évaluation

# Table des matières

---

<b>Sommaire</b> .....	<b>vi</b>
<b>Réponse de la direction et plan d'action</b> .....	
<b>1. Introduction</b> .....	<b>1</b>
1.1 Aperçu.....	1
1.2 Profil du programme .....	2
<b>2. Méthodologie d'évaluation</b> .....	<b>14</b>
2.1 Portée et calendrier de l'évaluation.....	14
2.2 Enjeux de l'évaluation et questions concernant l'évaluation.....	14
2.3 Méthodes d'évaluation.....	16
2.4 Considérations, forces et limitations.....	23
2.5 Rôles, responsabilités et assurance de la qualité.....	25
<b>3. Constatations de l'évaluation — Pertinence</b> .....	<b>26</b>
3.1 Maintien du besoin .....	26
3.2 Harmonisation avec les priorités du gouvernement.....	29
3.3 Harmonisation avec les rôles et les priorités fédéraux.....	31
<b>4. Constatations de l'évaluation — Rendement (Efficacité/Succès)</b> .....	<b>35</b>
4.1 Obtention des résultats prévus .....	35
4.2 Structure de gouvernance.....	54
4.3 Facteurs contributifs.....	55
4.5 Mesure dans laquelle les initiatives de l'IPS appuient les responsabilités d'AADNC en vertu de la Stratégie fédérale de développement durable .....	57
4.6 Efficacité de la stratégie de mesure du rendement.....	57
<b>5. Constatations de l'évaluation — Rendement (Efficience et économie)</b> .....	<b>59</b>
5.1 Rapport coût-efficacité/efficience.....	59
5.2 Solutions de rechange, enseignements tirés, pratiques exemplaires.....	60
<b>6. Conclusions et recommandations</b> .....	<b>64</b>
<b>Annexe A — Ébauche de la matrice d'évaluation</b> .....	<b>67</b>
<b>Annexe B — Annexes des études de cas</b> .....	<b>73</b>

## ***Liste des acronymes***

---

AADNC	Affaires autochtones et Développement du Nord Canada
CEMRE	Comité de l'évaluation, de la mesure du rendement et de l'examen
DGEMRE	Direction générale de l'évaluation, de la mesure du rendement et de l'examen
IPS	Initiative sur les partenariats stratégiques

## **Glossaire des termes**

---

**Approche du guichet unique :** Le guichet unique permet aux clients de se mettre en rapport avec les ressources, de produire les documents et de participer à un programme en n'effectuant qu'une seule et même transaction, plutôt que de devoir faire appel à des voies de communication non coordonnées.

**Approche pangouvernementale :** Cette approche permet de rassembler des ministères d'ordres de gouvernement différents afin de créer et de mettre en œuvre des programmes appuyant des besoins et des résultats communs. Les approches pangouvernementales se retrouvent de surcroît dans la Politique sur la structure de la gestion, des ressources et des résultats de 2005 du Conseil du Trésor, appuyant l'établissement d'une approche pangouvernementale commune en vue de la collecte, de la gestion et des rapports concernant les données financières et non financières relatives aux objectifs, au rendement et aux résultats des programmes.

**Comité fédéral de coordination — Comité des directeurs généraux responsables de l'Initiative sur les partenariats stratégiques (IPS) :** Ce comité rassemble les directeurs généraux des ministères signataires afin de contribuer à la mise en œuvre globale du *Cadre fédéral pour le développement économique des Autochtones*, dans le but de promouvoir l'adoption d'une approche cohérente à l'égard de la gestion de l'IPS.

**Comité fédéral de coordination :** Le Comité fédéral de coordination, formé de sous-ministres adjoints, valide les possibilités d'investissement et en établit le caractère prioritaire d'un point de vue pangouvernemental. Il assure également une fonction de surveillance et veille à ce que les ministères et les organismes fédéraux pertinents collaborent avec les groupes autochtones afin de faire progresser ces possibilités.

**Examen de la gouvernance :** Examen des structures de gouvernance des programmes existantes afin d'améliorer la situation au plan de l'efficacité et des résultats. Dans le cas de l'IPS, le dernier remonte à 2011.

**Groupe consultatif sur l'IPS :** Le groupe consultatif sur l'IPS est formé de représentants des programmes et de l'évaluation ainsi que de certains représentants des programmes de la région. Y siègent également des représentants/organisations autochtones, des experts ainsi que des représentants d'autres ministères du gouvernement.

Le groupe agit à titre consultatif tout au long de l'évaluation et intervient pour appuyer les études de cas et déterminer les emplacements des visites sur place. Il examine le rapport de méthodologie de l'évaluation, les conclusions préliminaires ainsi que le rapport d'évaluation final.

**Sous-comité des directeurs généraux responsables des investissements** : Le sous-comité des directeurs généraux est un sous-comité du Comité fédéral de coordination. Il fait office d'organe consultatif qui fait des recommandations à ce dernier au sujet de la répartition appropriée du budget annuel de l'IPS. Il réalise également des examens et soumet, au Comité fédéral de coordination, des recommandations quant aux possibilités de développement économique qui doivent être appuyées en vertu de l'IPS.

L'Initiative sur les partenariats stratégiques (IPS) est une initiative horizontale qui vise à promouvoir la participation des Autochtones aux possibilités de développement économique complexes en coordonnant les efforts et les investissements de multiples ministères fédéraux. L'IPS est gérée et administrée par la Direction des initiatives stratégiques et des partenariats de la Direction générale des politiques et de la coordination d'Affaires autochtones et Développement du Nord Canada (AADNC).

L'IPS est conçue de manière à accroître les possibilités économiques offertes aux Autochtones en coordonnant les efforts fédéraux concernant les priorités partagées, en stimulant les partenariats entre les partenaires fédéraux et non fédéraux (incluant les collectivités autochtones, les gouvernements provinciaux et le secteur privé) ainsi qu'en intervenant à l'égard des lacunes au plan du financement et des programmes qui limiteraient ou excluraient autrement la participation des Autochtones à d'importantes possibilités de développement économique. Ces possibilités de développement visent principalement, de manière non exclusive, les secteurs de l'exploitation des ressources naturelles comme les mines, les pêches, la foresterie, l'agriculture et l'énergie.

La présente évaluation répond aux exigences de la Politique sur l'évaluation du Conseil du Trésor, laquelle prévoit que soit réalisée une évaluation exhaustive de la pertinence et du rendement des programmes selon un cycle quinquennal. Si l'évaluation couvre la période de juin 2010 à août 2014, elle offre néanmoins un aperçu ainsi que des observations et des recommandations quant à l'avenir. Elle a débuté en septembre 2013 et s'est terminée en août 2014. La Direction générale de l'évaluation, de la mesure du rendement et de l'examen s'est chargée de la collecte et de l'analyse des données ainsi que des rapports, et la société d'experts-conseils Stiles and Associates Inc. a prêté son concours à l'élaboration du rapport sur la méthodologie et aux études de cas.

Parmi les sources de données figurent 28 entrevues avec des répondants clés et 63 autres réalisées dans le cadre d'études de cas, une analyse documentaire et un examen des documents ainsi qu'une analyse des données recueillies afin de rendre compte de l'IPS. Cette évaluation visait à fournir des observations sur la pertinence (maintien du besoin, harmonisation avec les priorités du Ministère et du gouvernement du Canada et harmonisation des rôles et des responsabilités) et sur le rendement (efficacité, efficacité et économie) de l'IPS, tout en soulignant les aspects relatifs à la conception, à l'exécution et à la gouvernance.

Dans cette perspective, la présente évaluation a donné lieu aux conclusions suivantes :

En ce qui concerne la pertinence :

1. L'IPS comble un besoin en aidant les collectivités autochtones à profiter de perspectives de développement économique régionales complexes par le biais, dans une large mesure, du processus de collaboration horizontale de l'IPS qui vise à encourager les investissements stratégiques et ciblés. Cependant, les besoins en matière de préparation des collectivités autochtones sont plus étendus que ceux que l'IPS doit combler. Il demeure donc nécessaire d'en tenir compte de façon générale dans la planification du contexte et d'assurer l'harmonisation des objectifs et des résultats prévus pour l'IPS, à titre d'initiative horizontale.
2. L'IPS cadre avec les priorités d'Affaires autochtones et Développement du Nord Canada et du gouvernement du Canada. Plus spécifiquement, elle appuie les collectivités autochtones pour qu'elles augmentent leur participation aux perspectives de développement économique et la structure horizontale cadre avec l'approche gouvernementale et ministérielle qui privilégie la rationalisation des services.
3. L'IPS cadre avec les priorités clés, y compris le Cadre fédéral pour le développement économique des Autochtones.
4. Des programmes complémentaires sont en place. Cependant, le caractère horizontal de l'IPS permet d'établir des partenariats en matière de développement économique de telle manière qu'il n'y a pas de dédoublement des efforts ou des investissements. L'IPS pourrait, en fait, constituer un modèle, susceptible d'être repris, au chapitre des partenariats et de la collaboration qui peuvent être étendus à d'autres domaines, au-delà du développement économique.

En ce qui concerne le rendement :

5. Si l'IPS s'est traduite par l'établissement d'un bon nombre de partenariats en vue de créer et de mettre en œuvre des projets de développement économique, il serait utile aux fins de la mesure du rendement de définir clairement ce que signifie le fait de conclure des partenariats au sein d'un secteur et en quoi ces partenariats témoignent du rendement.
6. Comme les partenariats ont permis de rehausser le niveau d'adhésion des collectivités autochtones, ils sont perçus comme représentant un facteur de réussite au chapitre du développement économique autochtone. Du point de vue de la gouvernance, ils ont permis d'améliorer la situation au plan des communications ainsi que la capacité de relever les possibilités et d'éliminer les chevauchements potentiels. Des inquiétudes ont cependant été

exprimés au sujet du sentiment de « propriété » des projets entre AADNC et d'autres partenaires, en même temps que certains problèmes de communication avec les partenaires.

7. Un manque de sensibilisation et de compréhension des mécanismes de mise en œuvre d'une structure de guichet unique, y compris au plan de l'adoption de conditions communes a freiné l'adoption et l'utilisation de cette méthode de financement. Cependant, dans les projets où l'approche du guichet unique a été retenue, celle-ci a porté fruit et a été perçue comme idéale pour les projets futurs.
8. L'IPS a fait des progrès pour ce qui est d'aider les collectivités autochtones en mobilisant les membres, les partenaires et les intervenants à l'égard d'initiatives de développement régional complexes.
9. Si certains signes permettent de croire que les investissements fédéraux à l'égard des perspectives de développement économique autochtone sont harmonisés, il est difficile d'évaluer la mesure dans laquelle ils le sont véritablement.
10. Certains indices donnent à croire que les collectivités ont profité des partenariats et des investissements stratégiques du gouvernement fédéral. Il est cependant difficile d'évaluer l'incidence véritable de l'IPS du fait de sa relative nouveauté et parce que son apport doit être évalué en même temps que les apports différentiels des autres sources de financement et initiatives. La mesure du rendement des programmes de l'IPS devrait inclure des mesures intégrées à des projets spécifiques afin que puisse être réalisée une meilleure évaluation des répercussions économiques imputables aux projets appuyés par l'IPS.
11. Les structures de gouvernance sont toujours en voie de définition et au vu de la relative nouveauté de l'initiative, elles devront encore faire l'objet d'examen en plus d'être améliorées. Des indicateurs de rendement spécifiques de l'efficacité des structures de gouvernance de l'IPS devraient être intégrés aux stratégies de mesure du rendement futures.
12. Les renseignements relatifs au rendement de l'IPS ne tiennent pas compte et ne recueillent pas systématiquement de données différenciées selon les sexes.
13. La stratégie de mesure du rendement de l'IPS soulève d'importantes inquiétudes dont la principale inclut l'évaluation de l'apport relatif de l'IPS aux résultats économiques à plus long terme au sein des collectivités.

En ce qui concerne le rendement (rapport coût-efficacité et efficacité) :

14. La valeur des investissements mis à profit dans chaque projet n'est pas saisie convenablement de manière à ce que puisse être réalisée une analyse complète du rapport coût-efficacité et de l'efficacité.



15. Les participants à l'évaluation ont exprimé des avis variés au sujet de l'efficacité de l'IPS. De manière générale, les personnes interrogées ont estimé que s'il se peut que si l'approche horizontale soit à plus forte intensité de main-d'œuvre que ne le sont les autres programmes de développement économique, les partenariats qui ont pu être conclus en valent l'effort.

**Il est recommandé qu'AADNC :**

1. Renforce l'interface entre l'IPS et les programmes de développement économique des Autochtones existants du Ministère ainsi qu'avec les partenaires fédéraux et provinciaux afin d'assurer une meilleure harmonisation des objectifs stratégiques et des résultats prévus.
2. Renforce la mobilisation communautaire à l'égard des possibilités susceptibles d'être prises en considération sous le régime de l'IPS avec pour objectif de veiller à ce que l'on tienne adéquatement compte des besoins de la communauté.
3. Collabore avec les organismes centraux et les partenaires fédéraux afin d'accentuer le recours à l'approche de prestation axée sur le guichet unique sous le régime de l'IPS.
4. Poursuive les efforts de surveillance et d'examen du système de gouvernance de l'IPS, y compris du rôle du Comité fédéral de coordination, afin d'assurer l'uniformité et de maximiser l'efficacité.
5. Continue de diriger l'élaboration de la version révisée de la stratégie de mesure du rendement avec les partenaires afin qu'il soit possible de surveiller et de mesurer les résultats qui concernent tant la préparation des collectivités que les résultats à plus long terme concernant les partenariats et les investissements, y compris au chapitre du recours au levier financier et de réaliser des analyses différenciées selon les sexes.

# ***Réponse de la direction et plan d'action***

**Titre de projet : Évaluation de l'Initiative sur les partenariats stratégiques pour le développement économique des Autochtones**

**Numéro du projet : 1570-7/13064**

<b>Recommandations</b>	<b>Mesures</b>	<b>Gestionnaire responsable (titre/secteur)</b>	<b>Date de début et d'achèvement prévus</b>
<p>1. Renforce l'interface entre l'IPS et les programmes de développement économique des Autochtones existants du Ministère ainsi qu'avec les partenaires fédéraux et provinciaux afin d'assurer une meilleure harmonisation des objectifs stratégiques et des résultats prévus.</p>	<p><u>Réponse</u> : Le programme a pour objectif de multiplier les avenues de développement économique pour les peuples autochtones en stimulant les partenariats entre les acteurs fédéraux et non fédéraux dans des secteurs clés de l'économie canadienne. Depuis 2013, AADNC a collaboré avec ses partenaires pour faire en sorte que l'appui envers le programme mette l'accent sur les activités liées à la préparation des collectivités aux possibilités économiques. Le critère des projets a été communiqué aux partenaires et il peut être consulté sur le site GCPedia de l'IPS site créé pour appuyer la prestation du programme. Les responsables du programme interagissent de manière périodique avec tous les ministères signataires – une réunion avec les partenaires de l'IPS a lieu environ quatre fois par année pour établir les priorités et coordonner les mesures à prendre; les propositions de l'IPS sont partagées avec les secteurs du programme de développement économique avant d'être mises de l'avant aux fins d'approbation et les responsables d'autres secteurs de programmes, notamment les bureaux régionaux, participent à des équipes interministérielles mises en place pour faire progresser chaque projet de l'IPS.</p> <p><u>Mesure</u> : AADNC établira une définition pour «préparation des collectivités aux possibilités économiques » et confirmera à nouveau l'enjeu principal du programme, de même que les résultats attendus, avec tous les partenaires, dont les secteurs du programme de développement économique existants au sein du ministère. En outre, le personnel des secteurs du programme de développement économique au sein du ministère sera invité à participer à des réunions du groupe de travail interministériel de l'IPS.</p>	<p>Sous-ministre adjointe, Terres et développement économique</p>	<p>Janvier 2015</p>

<p>2. Renforce la mobilisation communautaire à l'égard des possibilités susceptibles d'être prises en considération sous le régime de l'IPS avec pour objectif de veiller à ce que l'on tienne adéquatement compte des besoins de la communauté.</p>	<p><u>Réponse</u> : Conformément aux lignes directrices du programme en place pour appuyer la prestation de l'IPS, les propositions/demandes aux fins de soutien doivent être élaborées de manière collaborative entre les intervenants autochtones et les ministères et agences fédéraux partenaires.</p> <p><u>Mesure</u> : AADNC va explorer la possibilité de travailler avec le Conseil national de développement économique des Autochtones pour déterminer et prioriser les occasions nouvelles pouvant bénéficier d'une approche pangouvernementale dans le cadre de l'IPS et pour déterminer les types d'activités devant être priorisées aux fins de financement dans le but d'appuyer de manière efficace la préparation des collectivités aux possibilités économiques.</p>	<p>Sous-ministre adjointe, Terres et développement économique</p>	<p>Mars 2015</p>
<p>3. Collabore avec les organismes centraux et les partenaires fédéraux afin d'accentuer le recours à l'approche de prestation axée sur le guichet unique sous le régime de l'IPS.</p>	<p><u>Réponse</u> : Jusqu'à présent, l'IPS a suivi une approche à « guichet unique » dans la prestation de trois importantes initiatives (pêches; foresterie; biomasse) impliquant de multiples projets. En 2013-14, AADNC a créé un groupe de travail pour examiner les options visant à adopter une approche à guichet unique à plus grande échelle dans le cadre du programme.</p> <p>La récente Vérification interne horizontale de la conformité à la <i>Politique sur la structure de la gestion, des ressources et des résultats</i> menée par le Bureau du contrôleur général en août 2012 a fait une recommandation précise, à savoir que « le Secrétariat doit évaluer le besoin de développer des lignes directrices liées aux initiatives horizontales », lesquelles fourniraient une orientation supplémentaire sur l'utilisation d'exigences de reddition de compte à guichet unique pour les initiatives horizontales.</p> <p><u>Plan d'action</u> : AADNC travaillera de concert avec les partenaires de l'IPS et du SCT pour explorer des options de traitement qui faciliteront une approche de prestation à « guichet unique » dans le cadre de l'IPS.</p>	<p>Sous-ministre adjointe, Terres et développement économique</p>	<p>Juin 2015</p>
<p>4. Poursuive les efforts de surveillance et d'examen du système de gouvernance de l'IPS, y compris du rôle du Comité fédéral de coordination, afin d'assurer l'uniformité et de maximiser l'efficacité.</p>	<p><u>Réponse</u> : AADNC a effectué un examen du système de gouvernance du programme en décembre 2011. Basé sur ses recommandations, AADNC a établi un sous-comité d'investissement formé de directeurs généraux pour faire des recommandations au comité de</p>	<p>Sous-ministre adjointe, Terres et développement économique</p>	<p>Janvier 2015</p>

	<p>coordination fédéral concernant les possibilités d'investissement.</p> <p><u>Mesure</u> : AADNC continuera de faire le suivi des processus de gouvernance en place pour appuyer la prestation du programme de l'IPS. En particulier, il examinera le rôle du comité de coordination fédéral relativement à l'IPS et il élargira le comité d'investissement formé des directeurs généraux pour y inclure d'autres ministères fédéraux partenaires.</p>		
<p>5. Continue de diriger l'élaboration de la version révisée de la stratégie de mesure du rendement avec les partenaires afin qu'il soit possible de surveiller et de mesurer les résultats qui concernent tant la préparation des collectivités que les résultats à plus long terme concernant les partenariats et les investissements, y compris au chapitre du recours au levier financier et de réaliser des analyses différenciées selon les sexes.</p>	<p><u>Réponse</u> : Un modèle logique mis à jour et des indicateurs de rendement provisoires ont été élaborés pour le programme en juillet 2013. L'information contenue dans l'évaluation permettra au programme d'aller de l'avant avec le développement d'une version révisée de la stratégie de mesure de rendement mettant l'accent sur la préparation des collectivités aux possibilités économiques.</p> <p><u>Mesure</u> : AADNC dirigera l'élaboration de la version révisée de la stratégie de mesure du rendement avec les partenaires fédéraux afin qu'il soit possible de surveiller et de mesurer les résultats relativement à la préparation des collectivités et aux résultats afférents à plus long terme du programme.</p>	<p>Sous-ministre adjointe, Terres et développement économique</p>	<p>Mars 2015</p>

**Je recommande la présente réponse de la direction et le plan d'action connexe à l'approbation du Comité de l'évaluation, de la mesure du rendement et de l'examen.**

*Original signé par :*

**Michel Burrows**

**Directeur, Direction générale de l'évaluation, de la mesure du rendement et de l'examen**

**J'approuve la réponse de la direction et le plan d'action**

*Original signé par :*

**Sheilagh Murphy**

**Sous-ministre adjointe, Terres et développement économique**

*La réponse et le plan d'action de la direction pour l'évaluation de l'Initiative sur les partenariats stratégiques ont été approuvés par le Comité de l'évaluation, de la mesure du rendement et de l'examen le 25 septembre 2014.*

# 1. Introduction

---

## 1.1 Aperçu

Conformément aux exigences de la *Politique sur l'évaluation* du Conseil du Trésor aux termes de laquelle doit être réalisée une évaluation neutre et fondée sur des preuves des programmes, la Direction générale de l'évaluation, de la mesure du rendement et de l'examen (DGEMRE) d'Affaires autochtones et Développement du Nord Canada (AADNC) a entrepris une évaluation de l'Initiative sur les partenariats stratégiques pour le développement économique des Autochtones (IPS).

L'Initiative sur les partenariats stratégiques est une initiative horizontale qui vise à promouvoir la participation des Autochtones aux possibilités de développement économique complexes en coordonnant les efforts et les investissements de multiples ministères fédéraux. L'IPS est gérée et administrée par la Direction des initiatives stratégiques et des partenariats de la Direction générale des politiques et de la coordination d'Affaires autochtones et Développement du Nord Canada.

Les travaux d'évaluation ont été réalisés par la DGEMRE entre septembre 2013 et août 2014, avec l'aide de la société d'experts-conseils *Stiles and Associates Inc.* qui s'est chargée des travaux associés à l'élaboration d'un rapport de méthodologie et des tâches relatives aux études de cas. Au plan de sa portée, l'évaluation couvre toutes les activités entreprises depuis le lancement du programme, en juin 2010, jusqu'à mars 2014, en s'appuyant sur les données financières couvrant la période allant de 2010-2011 à 2012-2013. L'IPS est un nouveau programme qui n'a jamais fait l'objet d'une évaluation.

Un groupe de travail d'évaluation formé de représentants de 13 ministères et organismes partenaires du gouvernement fédéral a participé à l'évaluation, conformément à ce que prévoient les *Orientations générales sur la gouvernance et la gestion des évaluations des initiatives horizontales* du Conseil du Trésor.

Le présent rapport d'évaluation expose les constatations et les recommandations concernant la pertinence et le rendement, y compris au plan du rapport coût-efficacité et de l'efficience du programme. Du fait du caractère horizontal de l'IPS, les questions relatives à la mise en œuvre, à la gouvernance et à la facilitation d'une coopération interministérielle représentent un axe important de l'évaluation. L'évaluation tient également compte des pratiques exemplaires et des enseignements tirés.

## 1.2 Profil du programme

### *1.2.1 Contexte et renseignements généraux*

#### **Contexte**

En juin 2009, le gouvernement du Canada a publié son Cadre fédéral pour le développement économique des Autochtones (le Cadre). Le Cadre fournit une approche pangouvernementale ciblée qui permet de mieux harmoniser les investissements du gouvernement fédéral, de s'adapter à l'évolution de la conjoncture économique et de mettre à profit les partenariats dans le but de supprimer les obstacles persistants qui entravent la pleine participation des Autochtones à l'économie canadienne.

Un des éléments importants du Plan d'action visant à mettre en œuvre le Cadre concerne la création d'un fonds pour les partenariats entre les secteurs en vue de l'élaboration de stratégies pour concentrer les ressources, les efforts et l'expertise des ministères et organismes fédéraux afin de favoriser une participation accrue des Autochtones à des projets de développement complexes, y compris aux grands projets d'exploitation des ressources.

Plus de 20 ministères et organismes du gouvernement fédéral ont des mandats qui comportent le développement économique des Autochtones. Les programmes et les processus actuels ne facilitent pas toujours la collaboration entre les partenaires fédéraux ni la détermination des priorités communes. Ce type d'approche dans la mise en œuvre des programmes empêche le gouvernement fédéral de cibler de manière stratégique les investissements dans les secteurs de développement économique qui seraient les plus profitables pour les Autochtones, tout en faisant progresser les priorités gouvernementales et en optimisant les investissements fédéraux.

Pour pouvoir bénéficier des fonds fédéraux pour le développement économique des Autochtones, les programmes et processus actuels imposent aux clients de se soumettre à diverses exigences des ministères et organismes en matière de présentation de demandes et de rapports pour une seule initiative, ce qui restreint la capacité du gouvernement fédéral à faire des investissements d'appui en temps opportun et entrave la mesure globale du rendement.

L'Initiative sur les partenariats stratégiques contribue à l'atteinte de deux objectifs stratégiques du Cadre : (i) Former des partenariats nouveaux et efficaces – principalement entre les ministères fédéraux et les intervenants autochtones, mais aussi avec les gouvernements provinciaux et territoriaux et le secteur privé; et (ii) Orienter le rôle du gouvernement fédéral – en favorisant une approche pangouvernementale qui harmonise les investissements et qui les oriente vers les occasions offertes par le marché

## Contexte

Lancée en juin 2010, l'IPS est une initiative horizontale fédérale conçue de manière à accroître les possibilités économiques offertes aux Autochtones en coordonnant les efforts fédéraux concernant les priorités partagées, en stimulant les partenariats entre des groupes fédéraux et non fédéraux (incluant les collectivités autochtones, les gouvernements provinciaux et le secteur privé) ainsi qu'en intervenant à l'égard des lacunes au plan du financement et des programmes qui limiteraient ou excluraient la participation des Autochtones à d'importants projets de développement économique. Puisque des investissements considérables dans les grands projets sont prévus au cours des 10 prochaines années, l'IPS se concentrera davantage sur les activités visant la préparation au développement économique de manière à ce que les collectivités soient mieux préparées à nouer le dialogue avec les partenaires et à participer pleinement à ces projets. Un budget annuel de 14,45 millions de dollars est affecté à l'initiative pour soutenir les projets, particulièrement dans les secteurs clés de l'économie canadienne comme l'exploitation minière, les pêches, la foresterie, l'agriculture et l'énergie. L'administration du financement est soumise à des modalités générales qui donnent aux signataires la possibilité de participer à des projets auxquels, autrement, ils n'auraient peut-être pas pu participer.

L'IPS fournit un mécanisme qui permet aux partenaires fédéraux d'établir ensemble la priorité et l'ordre des investissements, d'évaluer et d'approuver des projets, de mobiliser des sources de financement non fédérales, de suivre l'avancement des projets et de produire des rapports sur les résultats.

L'ordre de priorité des investissements est établi selon la mesure dans laquelle ils répondent à certains critères et atteignent certains objectifs, notamment :

- l'harmonisation avec les priorités du gouvernement du Canada;
- l'harmonisation avec les objectifs du Cadre fédéral pour le développement économique des Autochtones;
- la démonstration de l'existence de possibilités de partenariat importantes nécessitant une approche fédérale coordonnée et s'échelonnant sur plusieurs exercices dans bien des cas;
- les investissements proposés se fondent sur un besoin réel;
- le fait que l'initiative ne donne pas lieu à un chevauchement ou à un dédoublement d'autres programmes fédéraux déjà en place et que le financement accordé par l'IPS comblera une lacune démontrée; et
- la démonstration claire du rôle du gouvernement fédéral à l'égard de l'initiative proposée.

Avant la création de l'IPS, les décisions de financement étaient généralement prises individuellement par les ministères et les organismes fédéraux et en l'absence d'une stratégie plus générale. Les partenaires fédéraux peuvent désormais prendre des décisions d'investissement collectives et combler les lacunes dans les programmes déjà en place qui, autrement, limiteraient ou empêcheraient la participation des Autochtones aux possibilités de développement économique complexes. Cette collaboration permet également aux partenaires fédéraux de mobiliser stratégiquement les collectivités autochtones, d'autres ordres de gouvernement et des partenaires du secteur privé, de sorte qu'ils peuvent obtenir des fonds supplémentaires ou un soutien en nature.

L'initiative fournit également aux partenaires fédéraux un mécanisme leur permettant de combiner leurs processus de demande et d'approbation de programme, réduisant ainsi le fardeau administratif et les exigences en matière de rapports pour les bénéficiaires de financement.

L'IPS privilégie une approche pangouvernementale en matière d'identification des possibilités d'affaires et d'investissement dans celles-ci en autorisant l'échange d'information et en facilitant l'établissement de liens entre des programmes et services existants. Au cœur de la réussite de l'initiative figure la capacité de se doter d'une approche horizontale en matière d'identification des possibilités d'investissement et d'établissement de leur caractère prioritaire, d'élaboration de plans de travail qui définissent le rôle des partenaires fédéraux pour mettre de l'avant les résultats partagés et l'établissement d'indicateurs de rendement pertinents pour mesurer les résultats.

Cette approche pangouvernementale unique offre aux partenaires fédéraux un mécanisme pour relever collectivement les possibilités d'investissement, contrôler les progrès réalisés et rendre compte des résultats. L'IPS est conçue de telle sorte que le gouvernement du Canada puisse maximiser les résultats des investissements fédéraux et être mieux positionné pour tirer parti des fonds de sources non fédérales. Elle offre en outre la possibilité d'adopter une approche de guichet unique à l'égard des investissements fédéraux visant les priorités partagées.

Les signataires du programme comprennent 15 ministères et organismes fédéraux :

- Affaires autochtones et Développement du Nord Canada
- Industrie Canada
- Initiative fédérale du développement économique dans le Nord de l'Ontario
- Ressources naturelles Canada
- Agriculture et Agroalimentaire Canada
- Emploi et Développement social Canada
- Agence canadienne de développement économique du Nord
- Parcs Canada
- Agence fédérale de développement économique pour le Sud de l'Ontario
- Condition féminine Canada
- Diversification de l'économie de l'Ouest Canada
- Ministère des Pêches et des Océans
- Développement économique Canada pour les régions du Québec
- Environnement Canada
- Agence canadienne d'évaluation environnementale



### Évaluations et examens antérieurs

Du fait de la complexité du programme et de l'absence d'initiatives horizontales existantes qui auraient pu servir d'exemples pour l'élaboration de la structure décisionnelle de l'IPS, il a fallu réaliser un examen axé sur les programmes de la structure de gouvernance de l'IPS, après une année complète de mise en œuvre du programme, en 2011.

En réponse aux recommandations qui ont fait suite à l'examen de la gouvernance, AADNC a apporté un certain nombre de changements à la structure de gouvernance de l'IPS au chapitre de la prise de décisions, en ajoutant notamment un comité formé de directeurs généraux et un Sous-comité des directeurs généraux responsables des investissements. Le Ministère a également décidé de délaisser l'approche sectorielle retenue à l'origine au profit d'une approche plus axée sur les possibilités pour la sélection et l'appui des initiatives.

Comme c'est souvent le cas des initiatives horizontales, l'IPS a été confrontée à un certain nombre de difficultés au chapitre de la mesure du rendement du fait de la présence de partenaires multiples, du caractère varié et de la portée de ses activités financées. L'IPS a fait partie de la Vérification interne horizontale de la conformité à la *Politique sur la structure de la gestion, des ressources et des résultats* du Bureau du contrôleur général. Le présent rapport souligne que l'existence de nombreuses politiques assorties d'exigences en matière de mesure du rendement a mené à un certain nombre de malentendus avec les partenaires et les organismes partenaires quant à la nature des aspects qu'il convenait de mesurer et de dévoiler. En a résulté un manque de cohérence au plan de la forme et du fond des rapports sur le rendement des divers ministères.

En réponse de la recommandation visant l'établissement d'une version définitive et la mise en œuvre de cadres de mesure du rendement, AADNC a entrepris un examen de la stratégie de mesure du rendement de l'IPS, en 2012, celle-ci prévoyant notamment une révision du modèle logique et des indicateurs de rendement.

### Comment fonctionne l'IPS?

Administré par AADNC, le programme fait intervenir 15 ministères et organismes provinciaux, incluant le Ministère, qui s'allient à ce dernier à titre de signataires ayant ratifié les conditions du programme.

Il existe deux catégories d'activités sous le régime de l'IPS :

**1. *Évaluation des possibilités/établissement des priorités***, qui englobent les processus et les procédures pour :

- relever les possibilités de développement économique stratégiques par le biais de la collecte d'informations, de la recherche, de la détermination des besoins des collectivités et des études sectorielles; et
- évaluer les possibilités d'investissement potentiel et en établir le caractère prioritaire (il convient de souligner que le Comité fédéral de coordination valide et établit le caractère prioritaire des possibilités de développement économique propres à un secteur les plus susceptibles de profiter de l'IPS).

**2. *Établissement de relations et de partenariats***, ce qui permettra de créer des partenariats avec les Autochtones, les provinces, les territoires et le secteur privé ainsi qu'entre les ministères et les organismes fédéraux par :

- la mobilisation des partenaires (ministères et organismes fédéraux, autres entités) avec les intervenants autochtones; et
- la coordination des activités et des investissements fédéraux en matière de développement économique des Autochtones.

Ces activités relèvent de multiples ministères et organismes fédéraux. Certaines sont réalisées avec des fonds spéciaux voués au fonctionnement et à l'entretien et/ou des subventions et des contributions sous le régime de l'IPS tandis que le financement d'autres est assuré par les niveaux de référence existants. Les partenaires fédéraux sont tenus d'utiliser les ressources existantes pour appuyer les initiatives engagées sous le régime de l'IPS, les ressources tirées du budget de cette dernière pouvant, si cela est jugé approprié et nécessaire, servir à combler les lacunes qui ne peuvent être couvertes par d'autres sources de financement.

Pour faciliter la prise de décisions entre les partenaires, le processus de gouvernance de l'IPS s'articule autour de quatre structures essentielles qui sont le Comité fédéral de coordination, le Comité fédéral de coordination — comité formé de directeurs généraux de l'IPS, le Sous-comité des directeurs généraux responsables des investissements de l'IPS et le groupe de travail interministériel de l'IPS.

## Comité fédéral de coordination

Au cœur de la structure de gouvernance de l'IPS se trouve le Comité fédéral de coordination pour le développement économique des Autochtones. Le Comité fédéral de coordination a été créé en 2010, en vertu du *Cadre fédéral pour le développement économique des Autochtones* du gouvernement; il s'agit d'un comité formé de sous-ministres adjoints qui valide les possibilités d'investissement et en établit le caractère prioritaire d'un point de vue pangouvernemental. Le Comité fédéral de coordination surveille tous les ministères et les organismes fédéraux pertinents et veille à ce qu'ils unissent leurs efforts à ceux des groupes autochtones pour faire progresser ces possibilités.

Le Comité fédéral de coordination est chargé d'établir le caractère prioritaire des possibilités d'investissement et de déterminer les affectations budgétaires nécessaires pour faire progresser ces dernières, de choisir les ministères et organismes conjointement responsables de l'évolution des possibilités d'investissement considérées comme prioritaires sous le régime de l'IPS et de contrôler les résultats à moyen et à long termes des initiatives financées.

## Comité fédéral de coordination — Comité des directeurs généraux responsables de l'IPS

La création du comité formé de directeurs généraux s'inscrit dans la foulée de la recommandation consécutive à l'examen de la gouvernance visant la création d'un sous-comité du Comité fédéral de coordination chargé des questions d'ordre opérationnel de l'IPS. Le comité des directeurs généraux du Comité fédéral de coordination rassemble les directeurs généraux des ministères signataires afin qu'ils contribuent à la mise en œuvre globale du Cadre et qu'ils fassent la promotion d'une approche cohérente en matière de gestion de l'IPS. Sont couvertes l'élaboration et la surveillance des processus de gouvernance de l'IPS, les opérations, l'affectation des budgets, les communications, les rapports et l'évaluation.

## Sous-comité des directeurs généraux responsables des investissements

Le Sous-comité des directeurs généraux responsables des investissements est un sous-comité du Comité fédéral de coordination — Comité des directeurs généraux responsables de l'IPS dont le mandat consiste à servir d'organe consultatif du Comité fédéral de coordination. Ce sous-comité formule, à l'intention du Comité fédéral de coordination, des recommandations au sujet de la répartition la plus optimale du budget annuel de l'IPS afin d'appuyer la participation des Autochtones aux possibilités de développement économique.

## Groupe de travail interministériel de l'IPS

Le groupe de travail interministériel de l'IPS a été créé afin de promouvoir une approche et une application cohérentes de l'IPS. Il veille à la cohérence des mécanismes d'exécution de l'IPS, y compris au chapitre de la direction et de la gestion générales des initiatives.

Outre la structure de gouvernance de l'IPS, chaque occasion ou possibilité relevant de l'IPS relève d'un comité opérationnel ou groupe de travail distinct, formé de membres de tous les ministères partenaires qui travaillent en étroite collaboration avec les intervenants autochtones. Les groupes de travail, dirigés par le ministre responsable du projet, définissent les besoins des collectivités et font la promotion d'une participation autochtone accrue dans le secteur du projet de l'IPS. Les groupes appuient les projets de l'IPS en créant des plans de travail qui sont adaptés aux besoins des collectivités en plus de surveiller et de contrôler l'évolution des projets, par le truchement de leurs plans de travail.

### ***1.2.2 Objectifs du programme et résultats***

L'IPS constitue le programme 3.2 du volet Terres et développement économique de l'édition 2014-2015 de l'Architecture d'alignement des programmes d'AADNC.

L'IPS a été lancée en juin 2010 à titre de composante du plan d'action du gouvernement du Canada visant la mise en œuvre du *Cadre fédéral pour le développement économique des Autochtones*. L'IPS a été conçue de manière à atteindre les objectifs stratégiques suivants du Cadre :

- créer de nouveaux partenariats — principalement entre les ministères fédéraux et les intervenants autochtones, mais également avec les gouvernements des provinces et des territoires et le secteur privé; et
- préciser le rôle du gouvernement fédéral — favoriser une approche pangouvernementale qui cadre et cible les investissements par rapport aux possibilités axées sur le marché dans des secteurs clés de l'économie canadienne.

L'objectif explicite de l'IPS consiste à accroître « les possibilités de développement économique pour les entrepreneurs et les collectivités autochtones en favorisant les partenariats entre les organismes fédéraux et non fédéraux dans des secteurs prioritaires de l'économie, notamment la foresterie, les pêches, les mines, l'énergie et l'agriculture »<sup>1</sup>. Bien que l'IPS ait principalement tenté de mettre de l'avant des initiatives dans les cinq secteurs économiques prioritaires que sont

---

<sup>1</sup> AADNC. (2010). Document d'information — Initiative sur les partenariats stratégiques.

la foresterie, l'énergie, les mines, les pêches et l'agriculture, de nombreux ministères, dont AADNC, sont invités à donner suite à d'autres importantes possibilités de développement à travers le pays (que ces projets concernent les pipelines, la potasse ou qu'il s'agisse d'importants projets de développement hydroélectrique). Pour réagir aux nouvelles pressions en faveur d'une collaboration fédérale à l'égard de ces possibilités, l'IPS a retenu une approche axée sur ces dernières et délaissé l'approche sectorielle préalablement en vigueur. L'objectif est d'accroître le niveau de participation des peuples autochtones à l'économie canadienne.

Les résultats prévus de l'IPS cadrent avec les priorités stratégiques telles que définies dans le Cadre fédéral pour le développement économique des Autochtones, en contribuant à l'établissement de collectivités prêtes à profiter des occasions, en menant à la création d'entreprises autochtones viables et en favorisant la constitution d'une main-d'œuvre autochtone compétente<sup>2</sup>.

Les résultats et les indicateurs de rendement définis ci-après sont fondés sur la stratégie de mesure du rendement révisée applicable à l'Initiative sur les partenariats stratégiques (juillet 2013). Le modèle logique révisé est présenté ci-après.

---

<sup>2</sup> Les résultats de l'IPS sont tirés de la stratégie de mesure du rendement de l'Initiative sur les partenariats stratégiques 2010 : [http://www.gcpedia.gc.ca/gcwiki/images/8/88/PM\\_Strategy.pdf](http://www.gcpedia.gc.ca/gcwiki/images/8/88/PM_Strategy.pdf)

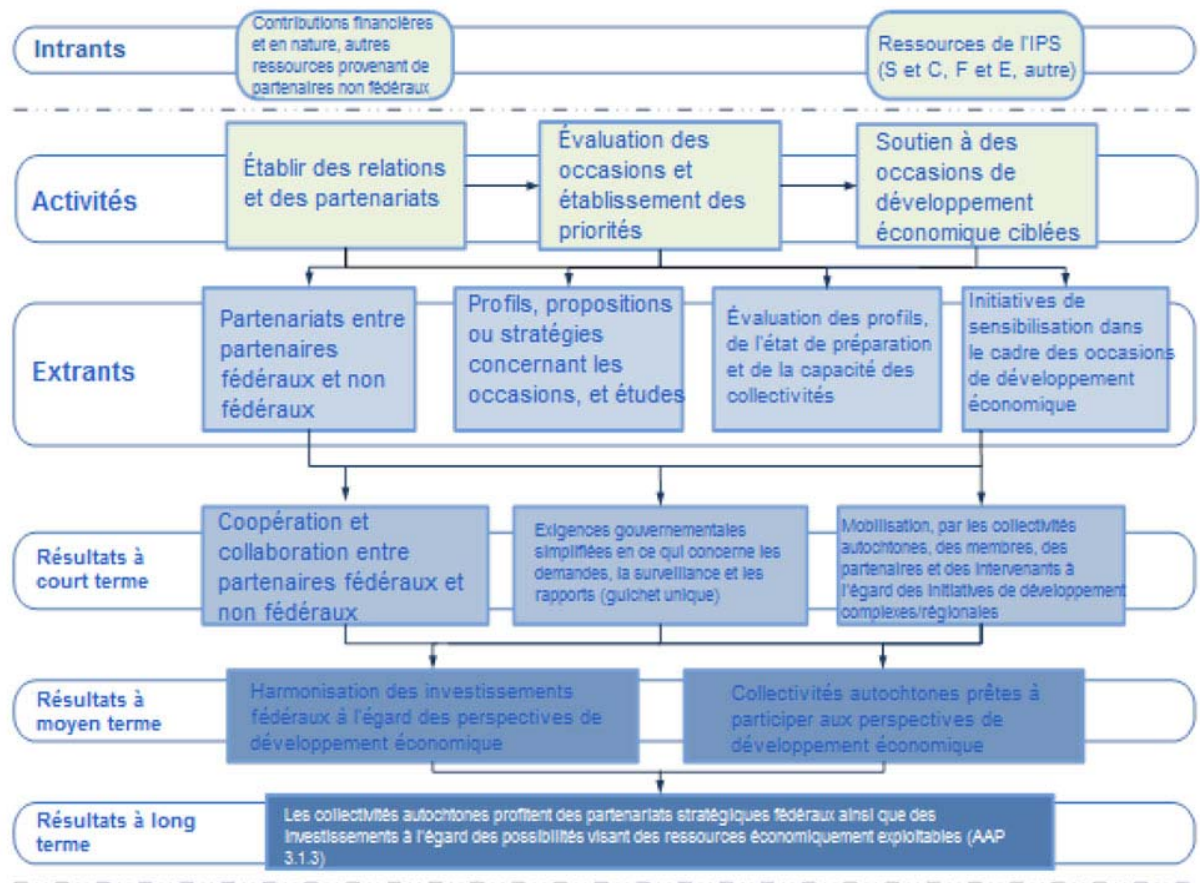
L'IPS vise à atteindre les trois résultats immédiats suivants :

- Coopération et collaboration entre les partenaires fédéraux et non fédéraux;
- Exigences gouvernementales simplifiées en ce qui concerne les demandes, la surveillance et les rapports (guichet unique); et
- Mobilisation, par les collectivités autochtones, des membres, des partenaires et des intervenants à l'égard des initiatives de développement complexes/régionales.

Ces résultats immédiats devraient entraîner les deux résultats intermédiaires suivants :

- Harmonisation des investissements fédéraux à l'égard des perspectives de développement économique autochtone; et

## Modèle logique de l'Initiative sur les partenariats stratégiques (IPS)



Collectivités autochtones prêtes à participer aux perspectives de développement économique.

Ces deux résultats intermédiaires contribueront à un résultat à long terme unique : *Les collectivités autochtones profitent des partenariats stratégiques fédéraux ainsi que des investissements à l'égard des possibilités visant des ressources économiquement exploitables.*

### *1.2.3 Gestion du programme, intervenants clés et bénéficiaires*

#### *Affaires autochtones et Développement du Nord Canada*

Affaires autochtones et Développement du Nord Canada et tout particulièrement le sous-ministre adjoint des Terres et du développement économique, appuyé par la Direction des initiatives stratégiques et des partenariats de la Direction générale des politiques et de la coordination est responsable de la gestion, de la surveillance et des rapports concernant l'IPS.

AADNC facilite l'organisation du Comité fédéral de coordination pour le développement économique des Autochtones, lequel supervise la mise en œuvre du Cadre fédéral pour le développement économique des Autochtones. C'est à l'Administration centrale d'AADNC qu'incombe la responsabilité de toutes les obligations parlementaires en matière de reddition de comptes de l'IPS, avec la participation des ministères partenaires. C'est également à AADNC qu'il incombe d'assurer la coordination horizontale de tous les signataires visés par l'IPS.

#### *Bureaux régionaux*

Les bureaux régionaux d'AADNC sont responsables de la mise en œuvre des initiatives et des projets de l'IPS pour lesquels AADNC agit à titre de ministère responsable. Sur le terrain, les bureaux régionaux d'AADNC peuvent relever et développer d'autres possibilités d'investissement en plus de mesurer l'évolution des projets et leur rendement.

#### *Autres ministères*

Quinze ministères et organismes fédéraux sont signataires de l'IPS. Tous ont accepté les conditions de l'Initiative sur les partenariats stratégiques, prenant acte de l'importance que revêt la collaboration pour assurer le développement économique des Autochtones et faire progresser celui-ci. Les partenaires qui dirigent des projets spécifiques de l'IPS ou qui participent à ceux-ci interviennent pendant l'intégralité de leur cycle de vie, de leur développement à leur mise en œuvre et à leur parachèvement, en plus de participer à la mesure de leur rendement.



## Bénéficiaires

L'Initiative sur les partenariats stratégiques vise à soutenir les membres des collectivités autochtones (Premières Nations, Métis et Inuits), et notamment les conseils tribaux, les gouvernements de Premières Nations autonomes, les administrations locales des collectivités inuites, le conseil Qullit de la condition féminine du Nunavut, les sociétés, les partenariats, les associations, les coopératives et les institutions à but lucratif et sans but lucratif autochtones qui appartiennent majoritairement à des Autochtones et qui sont contrôlés par ces derniers, ainsi que les entreprises, les partenariats et les coentreprises autochtones.

### **1.2.4 Ressources du programme**

Les affectations totales de ce programme s'élèvent à 85,6 millions de dollars (de 2010-2011 à 2014-2015) soit 16,9 millions de dollars, sur une base annuelle. Le budget annuel de l'IPS se compose d'une somme d'environ 14,5 millions de dollars au titre des subventions et des contributions et de 2,4 millions de dollars au titre du fonctionnement et de l'entretien. La portion qui correspond aux subventions et aux contributions est principalement engagée à l'égard d'initiatives pluriannuelles.

Tableau sommaire des coûts par crédit budgétaire							
	Exercice						
	2010-2011	2011-2012	2012-2013	2013-2014	2014-2015	Total	Exercices
<b>NEW FUNDING/NOUVEAU FINANCEMENT</b>							
<b>Crédit 1 (Dépenses de fonctionnement)</b>							
Personnel	144 149 \$	144 149 \$	144 149 \$	144 149 \$	144 149 \$	720 745 \$	144 149 \$
Fonctionnement et entretien	2 532 715 \$	2 683 194 \$	2 683 619 \$	2 683 619 \$	2 683 619 \$	13 266 766 \$	2 683 619 \$
RASE @ 20 %	28 830 \$	28 830 \$	28 830 \$	28 830 \$	28 830 \$	144 150 \$	28 830 \$
Total Crédit 1	2 705 694 \$	2 865 173 \$	2 865 598 \$	2 865 598 \$	2 865 598 \$	14 131 661 \$	2 856 598 \$
<b>Crédit 10 (Subventions et contributions)</b>							
Contributions	13 600 000 \$	14 450 000 \$	14 450 000 \$	14 450 000 \$	14 450 000 \$	71 400 000 \$	14 450 000 \$
Crédits	16 305 694 \$	17 306 173 \$	17 306 598 \$	17 306 598 \$	17 306 598 \$	85 531 661 \$	17 306 598 \$
Locaux @ 13 %	18 739 \$	18 739 \$	18 739 \$	18 739 \$	18 739 \$	93 695 \$	18 739 \$
Total de nouveau financement	16 324 433 \$	17 324 912 \$	17 325 337 \$	17 325 337 \$	17 325 337 \$	85 625 356 \$	17 325 337 \$

## 2. Méthodologie d'évaluation

### 2.1 Portée et calendrier de l'évaluation

La présente évaluation a examiné les activités entreprises dans le cadre de l'IPS ainsi que les résultats qui ont été obtenus entre les mois de juin 2010 et août 2014, en s'appuyant sur les données financières correspondant à la période allant de 2010-2011 à 2012-2013.

Conformément à ce que prévoit la *Politique sur l'évaluation* du Conseil du Trésor, l'évaluation s'est principalement attachée aux enjeux de base concernant la pertinence (c.-à-d. maintien du besoin du programme, harmonisation avec les priorités du gouvernement, cohérence avec les rôles et les responsabilités fédéraux) et le rendement (c.-à-d. obtention des résultats prévus et démonstration d'efficacité et d'économie), en s'attardant tout particulièrement à la conception et à l'exécution, y compris aux enjeux relatifs à la gouvernance.

Le Comité de l'évaluation, de la mesure du rendement et de l'examen a approuvé le cadre de référence de l'évaluation en septembre 2013. L'évaluation a été réalisée entre les mois de septembre 2013 et août 2014.

### 2.2 Enjeux de l'évaluation et questions concernant l'évaluation

Les enjeux de l'évaluation ont principalement porté sur les engagements d'AADNC que l'on retrouve dans le modèle logique initial du programme (octobre 2010) ainsi que dans la version révisée de ce dernier (juillet 2013). Les éléments suivants ont été examinés :

<i>ENJEU DE L'ÉVALUATION</i>	<i>QUESTION CONCERNANT L'ÉVALUATION</i>
<i>Pertinence</i>	
<i>Maintien du besoin du programme</i> (Évaluation de la mesure dans laquelle le programme continue de combler un besoin démontrable et est adapté aux besoins des Canadiens)	<ul style="list-style-type: none"><li>• L'IPS comble-t-elle des besoins démontrables des collectivités autochtones et dans quelle mesure les partenariats et les investissements fédéraux sont-ils essentiels pour combler ces besoins?</li></ul>
<i>Harmonisation avec les priorités du gouvernement</i> (Évaluation des liens entre les objectifs du programme et (i) les priorités du gouvernement fédéral; et (ii) les résultats stratégiques ministériels)	<ul style="list-style-type: none"><li>• Les objectifs du programme cadrent-ils avec les priorités du gouvernement ainsi qu'avec les résultats stratégiques d'AADNC?</li></ul>

<b>ENJEU DE L'ÉVALUATION</b>	<b>QUESTION CONCERNANT L'ÉVALUATION</b>
<p><b>Harmonisation avec les rôles et les responsabilités fédéraux</b> (Évaluation du rôle et des responsabilités du gouvernement fédéral au chapitre de l'exécution du programme)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dans quelle mesure les objectifs du programme cadrent-ils avec le rôle et les responsabilités du gouvernement fédéral? Y a-t-il des dédoublements ou des chevauchements avec d'autres programmes, politiques ou initiatives?</li> </ul>
<b>Rendement — Efficacité, efficience et économie</b>	
<p><b>Obtention des résultats prévus</b> (Évaluation des progrès réalisés sur la voie des résultats prévus (incluant les résultats immédiats, intermédiaires et ultimes) par rapport aux objectifs de rendement, à la portée du programme, à la conception du programme, incluant les liens et l'apport des extrants aux résultats)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dans quelle mesure des progrès sont-ils accomplis sur la voie de l'obtention des résultats prévus? <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Coopération et collaboration entre les partenaires fédéraux et non fédéraux (collectivités autochtones, gouvernements provinciaux, secteur privé, etc.).</li> <li>➤ Exigences gouvernementales simplifiées pour les demandes, la surveillance et les rapports (guichet unique).</li> <li>➤ Les collectivités autochtones mobilisent les membres/partenaires et les intervenants à l'égard des initiatives de développement complexes/régionales.</li> <li>➤ Les collectivités autochtones sont prêtes à participer aux perspectives de développement économique.</li> <li>➤ Les investissements fédéraux au chapitre du développement économique autochtone sont harmonisés.</li> <li>➤ Dans quelle mesure les collectivités autochtones profitent-elles des investissements et des partenariats stratégiques fédéraux et dans quelle mesure ceux-ci constituent-ils une partie essentielle du train de mesures permettant aux collectivités autochtones de profiter des possibilités visant des ressources économiquement exploitables?</li> </ul> </li> <li>• Dans quelle mesure la structure de gouvernance de l'IPS est-elle efficace?</li> <li>• Quels facteurs facilitent ou contrecarrent l'obtention des résultats de l'IPS?</li> <li>• Dans quelle mesure les initiatives de l'IPS tiennent-elles compte des réalités socioéconomiques des femmes et des hommes?</li> <li>• Dans quelle mesure les initiatives de l'IPS appuient-elles les responsabilités d'AADNC en vertu de la Stratégie fédérale de développement durable?</li> <li>• Quelle est l'efficacité de la stratégie de mesure du rendement de l'IPS et comment pourrait-elle être améliorée?</li> </ul>

<b>ENJEU DE L'ÉVALUATION</b>	<b>QUESTION CONCERNANT L'ÉVALUATION</b>
<p><b>Démonstration d'efficacité et d'économie</b> (Évaluation de l'utilisation des ressources par rapport à la production des résultats et des progrès réalisés sur la voie des résultats prévus)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Comment serait-il possible d'améliorer l'IPS?</li> <li>• Existe-t-il d'autres moyens ou des moyens plus efficaces d'exécution de l'IPS qui offriraient des résultats similaires?</li> </ul> <hr/> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Dans quelle mesure la conception et la prestation des services de l'IPS offrent-elles un rapport coût-efficacité intéressant?</li> <li>• Existe-t-il des solutions de rechange moins onéreuses? Les processus de demande et de rapports simplifiés ont-ils permis au gouvernement ou au secteur privé de réaliser des économies? Est-il judicieux, au plan financier, de réaliser un investissement dans une initiative horizontale?</li> </ul>
<p><b>Autres enjeux de l'évaluation</b> (Pratiques exemplaires et enseignements tirés)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Quels enseignements tirés et pratiques exemplaires ont résulté de la mise en œuvre de l'IPS ou de programmes horizontaux similaires émanant d'autres administrations, d'autres pays ou du secteur privé qui pourraient permettre de rehausser le niveau d'efficacité de l'IPS?</li> </ul>

## 2.3 Méthodes d'évaluation

L'évaluation a été réalisée par la DGEMRE, avec l'appui de la société d'experts-conseils *Stiles and Associates Inc.*, qui a pu apporter son concours au plan de l'élaboration d'un rapport de méthodologie et de la réalisation d'études de cas. Elle comprenait les trois phases de travail suivantes :

### 2.3.1 Phase de planification

Cette phase couvre la période allant de juillet à décembre 2013 approximativement.

Avant d'entreprendre l'évaluation, l'équipe responsable ci a rencontré des représentants du programme de l'IPS afin d'acquérir une meilleure compréhension de celui-ci, de relever les documents clés et de discuter de l'élaboration d'un mandat y compris au chapitre de la portée, de l'approche, des questions et des enjeux généraux et des coûts de l'évaluation. Le Comité de l'évaluation, de la mesure du rendement et de l'examen a approuvé le mandat en septembre 2013.

### Groupe de travail d'évaluation de l'IPS

Un groupe de travail d'évaluation a été formé composé de plus de personnes ayant une connaissance pratique approfondie utile aux fins de l'évaluation de l'IPS, c'est-à-dire de représentants du programme et de l'évaluation d'AADNC ainsi que d'au moins un représentant des ministères et organismes fédéraux partenaires. Le groupe de travail comporte plus de 20 personnes. Le groupe a appuyé l'évaluation en donnant des conseils visant principalement l'élaboration de la méthodologie d'évaluation ainsi qu'en contribuant à faciliter l'accès aux sources de données à des fins d'évaluation. Une réunion initiale de lancement de l'évaluation s'est tenue en septembre 2013 tandis qu'une autre réunion, qui s'est tenue en février 2014, portait sur l'examen du rapport de méthodologie. Les conclusions préliminaires ont été soumises au groupe de travail en juin 2014.

### Groupe consultatif de l'évaluation de l'IPS

A également été mis en place un groupe consultatif de l'évaluation formé de personnes ayant une connaissance du développement économique des Autochtones d'un point de vue gouvernemental et non gouvernemental élargi ainsi qu'une connaissance spécifique de l'IPS. Il avait pour mandat d'appuyer l'évaluation en donnant des conseils et en assurant la surveillance du processus d'évaluation, dans son ensemble. Le groupe de travail d'évaluation s'est réuni en février 2014 et les membres du groupe consultatif ont été invités à revoir le rapport de méthodologie; les conclusions préliminaires ont été soumises en juin 2014.

### Évaluation horizontale

Les directeurs responsables de l'évaluation des ministères et organismes partenaires ont été informés de l'évaluation et ont reçu une copie du mandat de cette dernière ainsi que la liste des personnes-ressources du groupe de travail d'évaluation où figurait le nom des représentants de chacun des ministères ou organismes partenaires. Comme pour l'évaluation, il était possible de compter sur une représentation des responsables du programme des autres ministères/organismes au sein du groupe de travail d'évaluation, les participants du groupe de travail étaient libres de tenir leurs unités d'évaluation respectives au courant du développement et de l'évolution du dossier ainsi que des enjeux concernant l'évaluation.

## Rapport de méthodologie

La DGEMRE a élaboré une ébauche de rapport de méthodologie qui a été validé et peaufiné par *Stiles and Associates*. Le rapport de méthodologie s'est principalement appuyé sur une analyse des médias, un examen initial des documents relatifs au programme, un examen initial de la documentation ainsi que sur des entrevues préliminaires avec les responsables de la gestion du programme de l'IPS et des représentants des autres ministères. Au total, trois entrevues permis de faciliter la planification de l'évaluation. Elles ont contribué à préciser les enjeux et les questions, à sélectionner les répondants éventuels et à relever les aspects dont il convenait de tenir compte pour entreprendre les études de cas.

### ***2.3.2 Phase de la collecte et de l'analyse des données***

Les données ont été recueillies par rapport à des secteurs d'intérêt multiples et analysées en validant les éléments probants par rapport aux enjeux et aux questions. Cette phase s'est déroulée de janvier 2014 à juin 2014 approximativement.

#### *Analyse documentaire*

L'analyse documentaire s'est penchée sur les théories du gouvernement horizontal ou sur l'approche pangouvernementale telles qu'appliquées dans différents pays, sur la façon dont le programme cadre avec le rôle et les priorités du gouvernement, sur les autres programmes qui appuient des résultats similaires ou contribuent à ceux-ci ainsi que sur les pratiques exemplaires parmi les initiatives de partenariat entre les collectivités autochtones, les entreprises et les ministères nationaux ou les gouvernements locaux et les partenariats avec le secteur privé.

#### *Examen des documents*

La DGEMRE a entrepris un examen et une analyse exhaustifs des documents relatifs au programme, notamment : les documents concernant le programme proprement dit, les documents sur la gouvernance, les stratégies sectorielles et les documents de référence, les documents relatifs au développement économique des Autochtones, les stratégies de mesure du rendement, les rapports sur le rendement et les progrès, les dossiers de projet, les comptes rendus d'examens, les documents administratifs, de planification et de politiques ainsi que d'autres documents se rapportant à l'IPS.

### Analyse des données financières et administratives

Les données administratives disponibles ont été examinées. Parmi les données financières analysées figuraient les dépenses engagées par AADNC ainsi que les dépenses des autres ministères et celles des partenaires du secteur privé et des entités non fédérales. Lorsqu'elles étaient disponibles, d'autres données qualitatives et quantitatives concernant l'ensemble des projets engagés sous le régime de l'IPS ont également été passées en revue, de même que des données visant plus spécifiquement certains projets. Parmi les sources figuraient des rapports du comité d'investissement formé de directeurs généraux, le Rapport sur le rendement ministériel ainsi qu'un échantillon de rapports de bénéficiaires. Cette analyse a permis de relever les données ou les renseignements suivants :

- *Rapports d'étape internes à l'intention de la haute direction* — Des rapports d'étape internes destinés à la haute direction ont fourni des renseignements sur 19 initiatives de l'IPS, et notamment sur le financement obtenu, les sommes engagées, les activités associées à chaque initiative ou planifiées en marge de celles-ci ainsi que les progrès réalisés sur la voie de l'obtention des résultats et des produits livrables de chaque initiative.
- *Résumé du projet et tableaux sur le sommaire des activités et les dépenses* — Des tableaux présentant le sommaire des activités et des dépenses ont fourni des détails sur les projets engagés sous le régime de l'Initiative ainsi que le montant des sommes affectées, dans le cadre de celle-ci, à chaque projet, de 2010-2011 à 2012-2013.
- *Résumés financiers des initiatives* — Des résumés financiers ont été fournis pour 19 initiatives, de l'exercice 2010-2011 au début de 2013-2014. Les résumés ont précisé des données sur le nombre de partenariats (permanents et spéciaux), les accords de contribution ainsi que le nombre et le nom des collectivités autochtones visées, par exercice, en plus des contributions de l'IPS et des sommes reçues, au cours de chacun des exercices, des entités fédérales, non fédérales et privées. Cette analyse visait à situer dans leur contexte les constatations concernant les sommes engagées par rapport à chacune des initiatives en plus de permettre d'aborder les questions d'efficience et d'économie.

L'information a été analysée en vue d'évaluer dans quelle mesure celle-ci pouvait appuyer des indicateurs de résultat tels que spécifiés dans la plus récente (2010) stratégie de mesure du rendement de l'IPS (c.-à-d. nombre de séances de formation ou de personnes ayant suivi une formation, nombre d'entreprises autochtones et nombre de plans de travail). L'examen des données a permis d'en venir à la conclusion qu'une importante partie de l'information recueillie présentait un caractère anecdotique et que la majorité des rapports rendaient compte des premières phases des initiatives, sans faire état de résultats concrets. Dans la mesure du possible,

une analyse du contenu a permis de déterminer les progrès réalisés sur la voie de l'obtention des résultats immédiats et intermédiaires de l'IPS.

### Entrevue avec les répondants clés

Les entrevues avec les répondants clés ont permis d'acquérir une meilleure compréhension des perceptions et des avis des personnes qui ont eu un rôle important ou une expérience significative en rapport au plan de la gestion de l'IPS et de celles qui étaient susceptibles de profiter du programme.

Les entrevues ont été menées dans les règles, sur place à l'Administration centrale ainsi que par le truchement d'études de cas. Ont été réalisées au total 91 entrevues avec des personnes ou groupes de discussions (dont 28 avec des répondants clés, à l'Administration centrale, tandis que 63 autres ont eu lieu dans le cadre d'études de cas).

Quatre guides distincts ont été élaborés et les entrevues ont été basées sur ce qui suit :

1. **Représentants d'AADNC de l'Administration centrale et des régions** — Parmi les répondants se trouvaient des gestionnaires et des agents de programme de l'IPS de l'Administration centrale et des régions d'AADNC. Ont été réalisées au total seize entrevues (dont neuf à l'Administration centrale et sept dans le cadre d'études de cas — pour de plus amples renseignements, voir les annexes consacrées aux études de cas);
2. **Intervenants** — Parmi les répondants figuraient des représentants d'autres ministères du gouvernement fédéral, des représentants des gouvernements des provinces et des territoires, des consultants externes ainsi que des représentants d'entreprises. Au total, 41 entrevues ont été réalisées (dont 16 à l'Administration centrale et 25 dans le cadre d'études de cas — pour de plus amples renseignements, voir les annexes consacrées aux études de cas);
3. **Représentants des collectivités et des organisations autochtones participant à un projet de l'IPS** — Au total, 30 entrevues ont été menées (dont une à l'Administration centrale et 29 dans le cadre d'études de cas — pour de plus amples renseignements, voir les annexes consacrées aux études de cas);
4. **Experts externes** — Parmi les répondants figuraient des universitaires ainsi que des intervenants du domaine du développement économique des Autochtones. Au total, quatre entrevues ont eu lieu (dont deux à l'Administration centrale et les deux autres dans le cadre d'études de cas — pour de plus amples renseignements, voir les annexes consacrées aux études de cas).



Les guides d'entrevues ont été conçus de manière à couvrir les questions et les enjeux d'évaluation de base définis dans la matrice d'évaluation; ils ont été adaptés, au besoin, aux différents groupes de répondants dans chacune des catégories. Pour les aider à se préparer à l'entrevue, les personnes interrogées en ont reçu, par courriel, la version définitive.

### Études de cas

Les études de cas ont donné lieu à une évaluation en profondeur, au niveau des collectivités, de la pertinence de l'IPS, à la conception et à l'exécution du programme et à l'efficacité de l'Initiative depuis son lancement. Plus particulièrement, elles ont permis de mieux cerner les conditions de réussite ainsi que les obstacles ou les limites qui empêchaient que ne soient atteints les résultats souhaités dans chacun des projets.

L'évaluation a intégré des études de cas portant sur cinq initiatives de l'IPS. Elles ont été sélectionnées en fonction des critères suivants :

- Secteur : Combinaison de projets de différents secteurs
- Emplacement : Projets de l'Ontario, du Québec, de l'Atlantique, de l'Ouest et du Nord
- Ministère responsable : Combinaison de projets dirigés par AADNC et d'autres ministères du gouvernement fédéral
- Niveau de financement : Combinaison de projets de plus petite et de plus grande envergure
- Durée du soutien : Combinaison de projets approuvés en 2010-2011 et 2011-2012
- Recommandations du personnel du programme et des membres du groupe de travail

Limiter à cinq le nombre d'initiatives étudiées a semblé suffisant pour donner aux évaluateurs la possibilité d'examiner en profondeur les enjeux relatifs à l'IPS au niveau d'une multitude de collectivités de différentes régions du pays (voir l'annexe B détaillée). Le personnel du programme a été consulté afin de déterminer les emplacements ainsi que les partenaires des projets susceptibles de fournir les données les plus intéressantes et de faire un usage optimal des ressources disponibles. Ont ainsi été retenus les initiatives suivantes et leurs projets correspondants :

- First Nations Power Authority
- Initiative de développement de la foresterie et de la biomasse
- Cercle de feu
- Fosse du Labrador
- Initiative de diversification des pêches commerciales de l'Atlantique

Les travaux réalisés en marge des études de cas ont notamment porté sur l'élaboration d'un profil de projet (incluant les statistiques disponibles pour définir et situer dans leur contexte les collectivités visées), un examen des documents pertinents (c.-à-d. rapports sur le rendement, rapports des médias) et des données administratives (p. ex. rapport financier), 29 entrevues auprès d'organisations autochtones et de représentants des collectivités participant à des projets de l'IPS (voir la section précédente) en plus d'observations sur place.

### Analyse des données économétriques

Une analyse économétrique des données financières a été envisagée en vue de tirer des inférences quant au rendement (économie), mais AADNC n'avait pas encore recueilli suffisamment de données financières et sur les résultats pour que puisse être menée une évaluation de la valeur des projets par rapport à l'investissement additionnel de l'IPS comparée à d'autres programmes ministériels ou au montant total engagé.

D'autre part, du fait que le programme existe depuis peu de temps et que de nombreuses initiatives débutent à peine, le manque de résultats concrets ne permet pas de réaliser une évaluation du rendement.

Compte tenu de la portée limitée des données et du fait qu'aucune donnée économique fiable fondée sur des variables tirées du recensement canadien n'a été recueillie depuis 2011, il s'est avéré impossible d'en venir à une conclusion éclairée sur les répercussions économiques en s'appuyant sur ces variables substitutives.

### **2.3.3 Rapports**

Pour chaque source de données, les constatations ont été analysées et relevées par rapport aux enjeux et aux questions de l'évaluation à titre de constatations clés en s'appuyant sur un modèle de conclusion (rapport technique rationalisé). Elles ont ensuite été référencées et validées afin que puissent être relevés les constatations principales et les nouveaux thèmes.

Plusieurs documents et rapports techniques d'appui ont été créés afin de rendre compte des éléments probants recueillis en marge de l'évaluation en s'appuyant sur les enjeux de celle-ci, tels que définis dans la matrice de l'évaluation. Cette phase s'est déroulée du mois de juillet au mois de septembre 2014, approximativement.

Les constatations préliminaires ont été soumises aux membres du groupe de travail d'évaluation ainsi qu'aux membres du groupe consultatif et présentées au Comité de l'évaluation, de la mesure du rendement et de l'examen en juin 2014.

## **2.4 Considérations, forces et limitations**

### **2.4.1 Considérations**

Puisque l'IPS fait intervenir de nombreux ministères fédéraux qui ont des rôles et des responsabilités différents, la collaboration et l'accès aux données de ces ministères étaient essentiels à la réussite de la présente évaluation. Pour augmenter les chances de succès, furent formés un groupe de travail d'évaluation et un groupe consultatif afin d'accentuer le niveau de participation des coordonnateurs de l'IPS ainsi que des signataires partenaires, au même titre que l'échange des données.

### **2.4.2 Forces**

Partie intégrante du nouveau *Cadre fédéral pour le développement économique des Autochtones*, des recherches exhaustives ont été menées afin de relever les principaux facteurs de réussite des entreprises autochtones et du développement économique. L'IPS est un programme fondamental du *Cadre fédéral pour le développement économique des Autochtones*; il s'appuie sur les ressources et les recherches qui en découlent.

Les études de cas ont permis de recueillir des données d'un niveau de détail qu'il aurait été impossible d'envisager par le biais de méthodes plus représentatives et larges (c.-à-d. un sondage) du fait de leur coût, de leur échéancier et d'autres facteurs. Elles ont mis en évidence les pratiques exemplaires, les enseignements tirés et les principales réussites. La méthodologie sous-tendant les études de cas comportait un examen des documents propres à l'Initiative, des entrevues, un examen des données administratives ainsi que des observations sur place. Les évaluateurs se sont rendus dans les centres régionaux et, dans la mesure du possible, visité les communautés/collectivités autochtones participant à l'Initiative. De nombreux partenaires ainsi que de multiples collectivités éloignées ont participé à certaines études.

### **2.4.3 Limitations**

L'Initiative sur les partenariats stratégiques est un nouveau programme du Ministère qui a été lancé en 2010. Très peu de données longitudinales permettent d'évaluer les résultats du programme, tout particulièrement au plan des répercussions sur le développement économique des Autochtones, sur la création d'emploi ainsi que sur le bien-être des collectivités. L'évaluation s'est donc principalement attardée aux résultats immédiats ainsi qu'aux aspects liés à la conception et à l'exécution de l'IPS.

La stratégie de mesure du rendement de l'IPS fait actuellement l'objet d'une mise à jour, ce qui pourrait avoir une incidence sur la disponibilité des renseignements nécessaires. Il convient tout particulièrement de souligner que l'évaluation s'est principalement appuyée sur le modèle logique le plus récent (juillet 2013) pour évaluer le programme et non sur le modèle créé à l'origine. En conséquence, pour certains des nouveaux résultats de ce modèle logique, des données n'ont pu être recueillies qu'au cours de la dernière année, ce qui limite quelque peu la mesure du rendement longitudinal.

Lors de l'évaluation, il est apparu que les ministères participants ne disposaient, à l'égard de leurs initiatives, d'aucune donnée qualitative concernant le rendement non plus que de données exhaustives. S'est également posée la question de l'inquiétante possibilité que différents ministères aient retenu des moyens différents pour déterminer les indicateurs et mesurer les résultats, compliquant ainsi toute comparaison interministérielle concernant le programme. En outre, toute incohérence au plan de la mesure des données ferait en sorte qu'il serait difficile de déterminer l'influence de l'IPS, au fil du temps. Les évaluateurs ont recueilli et évalué les données relatives à la mesure du rendement disponibles et ont élaboré des outils qui permettent de mener une évaluation exhaustive de l'état de la mesure du rendement ainsi que des résultats du programme, jusqu'à présent. Les données relatives au rendement présentaient un caractère principalement qualitatif et elles ont été évaluées en s'appuyant sur une analyse du contenu, des renseignements financiers additionnels ayant servi à éclairer les évaluations, le cas échéant.

De par leur nature même, les initiatives de l'IPS sont complexes et font intervenir de nombreux intervenants. Il s'est avéré laborieux et parfois difficile de coordonner la participation des différents ministères et des différentes collectivités. En outre, comme les projets sont complexes, leurs répercussions définitives n'apparaissent qu'à long terme et non au cours de la période de financement visée par l'examen.

Du fait que les projets qui contribuent à réaliser l'IPS mettent en scène des intervenants multiples, il s'est avéré difficile d'opérer une distinction entre l'effet des sommes engagées en vertu de l'IPS et celui de l'apport des autres intervenants. Il importait de déterminer dans quelle mesure les sommes engagées en vertu de l'IPS parviennent à ne créer qu'un effet de levier interministériel et non d'évaluer les répercussions des sommes engagées par les autres intervenants.

Les responsables n'ont disposé ni des ressources ni du temps nécessaire pour évaluer chacune des principales initiatives ayant été financées jusqu'à présent.

## **2.5 Rôles, responsabilités et assurance de la qualité**

La DGEMRE a assumé le rôle de responsable du projet pour les fins de cette évaluation et a géré celle-ci conformément à ce que prévoit sa politique sur la participation et son processus de contrôle de la qualité. La majeure partie du travail relatif à l'évaluation a été réalisée à l'interne, avec l'aide de la société Stiles and Associates Inc. qui a contribué à l'élaboration d'un rapport de méthodologie et à réaliser des études de cas.

## **3. Constatations de l'évaluation — Pertinence**

---

Un programme demeure pertinent s'il répond à un besoin démontrable clair, s'il cadre avec les priorités fédérales et s'il est cohérent avec les rôles et les responsabilités fédéraux. S'est également posée la question du maintien du caractère pertinent de l'IPS par une analyse documentaire et un examen des documents, ainsi que par les études de cas et des entrevues avec des répondants clés.

Les résultats des secteurs d'intérêt confirment que l'IPS demeure pertinente sur la base des constatations et des conclusions suivantes qui concernent le maintien du besoin, l'harmonisation avec les rôles et les responsabilités fédéraux et la cohérence avec les rôles et les priorités du gouvernement.

### **3.1 Maintien du besoin**

*Constatations : L'IPS comble un besoin en aidant les collectivités autochtones à profiter de perspectives de développement économique régionales complexes par le biais, dans une large mesure, du processus de collaboration horizontale de l'IPS qui vise à encourager les investissements stratégiques et ciblés. Cependant, les besoins en matière de préparation des collectivités autochtones sont plus étendus que ceux que l'IPS doit combler. Il demeure donc nécessaire d'en tenir compte de façon générale dans la planification du contexte et d'assurer l'harmonisation des objectifs et des résultats prévus pour l'IPS, à titre d'initiative horizontale.*

Pour évaluer la question de la pertinence, l'évaluation a tenté de relever des indications d'un besoin permanent : (1) de tenir compte des besoins des collectivités autochtones, au plan de leur niveau de préparation et de l'encouragement à l'égard de la participation à l'économie; et (2) de faciliter des approches intersectorielles/ministérielles pour appuyer la participation des Autochtones à des initiatives de développement régionales complexes<sup>3</sup>.

#### *Préparation des collectivités autochtones*

Les données actuellement disponibles permettent de croire que les Autochtones ne sont pas convenablement positionnés du point de vue de la capacité et de la préparation des collectivités à tirer pleinement parti des possibilités économiques du secteur des ressources naturelles. De manière générale, les collectivités ne jouissent que de capacités limitées s'agissant de négocier avec les entreprises du secteur privé.

---

<sup>3</sup> Conformément à ce que prévoit la stratégie de mesure du rendement de l'IPS, revue en 2013.

À la lumière de l'analyse documentaire, le manque d'expertise dans le domaine des affaires empêche certains entrepreneurs autochtones de tirer parti de possibilités ou d'occasions résultant d'importants projets réalisés à proximité en plus d'empêcher les collectivités d'envisager la création de partenariats, sous forme, à titre d'exemple, d'une participation au capital ou de coentreprises avec les promoteurs de l'industrie<sup>4</sup>. Cette analyse révèle en outre les limitations plus générales au plan de la capacité à l'égard de la gestion et du domaine des affaires, en plus de souligner un besoin de soutien pour accéder à du financement d'envergure, à de l'expertise ainsi qu'à des possibilités de formation.

L'information tirée des études de cas révèle le caractère pertinent et utile de la présence d'une équipe formelle de soutien à l'expansion des entreprises qui aide les collectivités à élaborer des plans d'affaires, à obtenir du financement et à mettre en œuvre des plans d'affaires, cet aspect ayant été cité à titre de facteur de réussite clé.

Compte tenu des défis auxquels sont confrontées de nombreuses collectivités autochtones et certaines organisations autochtones au plan de la préparation des collectivités, les personnes interrogées dans le cadre des études de cas et lors des entrevues ont suggéré que l'IPS fournisse de l'assistance technique et des avis d'experts, dans un certain nombre de domaines. Ceux-ci visaient plus spécifiquement la planification des affaires, les aspects juridiques, l'évaluation environnementale ainsi que les connaissances concernant des secteurs spécifiques, comme la foresterie, les mines et les pêches et, à titre d'exemple, la commercialisation des technologies dans le domaine de l'énergie.

Les personnes interrogées dans le cadre des études de cas et en entrevues ont cependant également laissé entendre que les besoins associés à la préparation des collectivités, qui ont une incidence sur leur niveau de participation économique, sont extrêmement étendus. À titre d'exemple, bien que la majorité des projets de l'IPS soient axés sur l'augmentation de la capacité et du niveau de préparation des collectivités autochtones à participer aux initiatives de développement économique, le succès de certains projets de préparation des collectivités de l'IPS a été freiné par d'autres enjeux sociaux, comme la question du logement.

Étant acquis que l'IPS n'a pas pour objet de combler tous les besoins sociaux et économiques des collectivités, les données disponibles laissent entrevoir qu'une définition plus claire des résultats associés aux projets appuyés par les initiatives de l'IPS pourrait s'avérer utile pour gérer cet aspect. À titre d'exemple, les études de cas ont démontré que pour les initiatives et les projets d'une portée plus limitée, il semblerait que le besoin que l'on tente de combler est plus clairement défini.

---

<sup>4</sup> *Augmenter la participation des Autochtones aux grands projets de ressources.* (Octobre 2012).

Pour intervenir à l'égard de cette question, certains suggèrent que les collectivités jouent un rôle plus direct pour définir les besoins associés aux initiatives par une meilleure planification, des résolutions des conseils de bande, des lettres d'appui et d'autres moyens. En outre, l'information recueillie en marge des études de cas laisse entrevoir que les besoins des collectivités devraient être pris en considération de manière plus globale dans le contexte des objectifs stratégiques plus généraux ainsi que des résultats prévus pour l'IPS, à titre d'initiative horizontale.

### Approche horizontale de l'IPS

L'évaluation démontre que l'horizontalité de l'IPS correspond à un besoin mesurable. Cette réalité est principalement liée tant à la complexité du développement économique axé sur les ressources dans le contexte de la participation des Autochtones aux initiatives de développement économique qu'au caractère fragmenté des programmes destinés aux Autochtones.

Selon les documents qui ont été examinés, le contexte du développement économique des Autochtones au Canada a changé en raison d'un certain nombre de facteurs critiques liés à la complexité des perspectives de développement économique, y compris la portée des projets, le nombre accru d'initiatives de développement des ressources situées à proximité des collectivités autochtones et les exigences légales auxquelles sont tenus l'industrie et les gouvernements de consulter préalablement ces dernières. La participation de secteurs multiples s'avère donc nécessaire pour gérer le niveau de complexité accrue des possibilités de développement économique.

Cependant, la nécessité de faire participer des joueurs multiples s'est traduite par la présence d'une vaste gamme d'intervenants. Les documents examinés montrent qu'à l'heure actuelle le mandat de plus de 20 ministères et organismes fédéraux porte notamment sur le développement économique des Autochtones. Les documents examinés et les personnes interrogées ont d'autre part souligné que les programmes offerts par ces ministères n'ont pas forcément favorisé la collaboration ou contribué à faciliter l'identification des priorités partagées.

Les éléments disponibles laissent entrevoir le fait qu'à défaut d'approches horizontales et coordonnées au chapitre du développement économique des Autochtones, il se pourrait que les investissements ne suffisent pas à rendre stratégiques, mieux ciblés et opportuns les efforts déployés, certains projets et propositions financés ne visant qu'un seul aspect de l'aide attendue. Se pose alors le risque que d'autres besoins demeurent non comblés et que les collectivités ne parviennent pas à se préparer à une participation aux perspectives de développement économique. D'autre part, toute approche fragmentée et imparfaite au plan de la coordination exige de façon générale des collectivités et des organisations autochtones qu'elles présentent des demandes multiples et qu'elles répondent à des exigences diversifiées au plan des rapports pour accéder aux fonds nécessaires pour appuyer un projet de développement économique unique. Les



collectivités se voient alors imposer un fardeau additionnel quand, dans bien des cas, elles doivent déjà faire de leur mieux avec les capacités limitées qui sont les leurs au plan de la gestion générale de leurs affaires.

S'impose alors un besoin clair et mesurable d'une approche horizontale stratégique qui permettra de faire en sorte que les investissements fédéraux au chapitre du développement économique des Autochtones soient harmonisés afin de maximiser les avantages pour ces derniers. Cette réalité s'appuie par ailleurs sur le Rapport du Comité permanent du Sénat sur les peuples autochtones de 2007 qui reconnaissait la nécessité d'une plus grande coordination avec le gouvernement fédéral et recommandait que celui-ci assume un rôle important pour faciliter la création de partenariats entre les Autochtones et le secteur privé.

L'IPS aide manifestement les collectivités autochtones à se préparer à s'engager sur la voie de perspectives de développement économique régionales complexes. Cette réalité tient largement au processus de collaboration horizontale de l'IPS qui favorise les investissements stratégiques et ciblés. Cependant, la question de la préparation des collectivités à l'égard de la participation économique va au-delà de ce que l'IPS vise actuellement à réaliser. Il importe donc de percevoir la question de la préparation des collectivités de manière plus globale et de continuer d'envisager les besoins identifiés par les collectivités dans le contexte de la planification du développement économique. Par ailleurs, si l'IPS comble un besoin de défragmenter autant que possible les programmes de développement économique par son approche horizontale et axée sur la collaboration, elle doit continuer d'assurer l'harmonisation de ses objectifs et de ses résultats prévus, à titre d'initiative horizontale.

### **3.2 Harmonisation avec les priorités du gouvernement**

*Constatations : L'IPS cadre avec les priorités d'Affaires autochtones et Développement du Nord Canada et du gouvernement du Canada. Plus spécifiquement, l'IPS appuie les collectivités autochtones pour qu'elles augmentent leur participation aux perspectives de développement économique et la structure horizontale cadre avec l'approche gouvernementale et ministérielle qui privilégie la rationalisation des services.*

L'IPS cadre avec les priorités du gouvernement du Canada et les résultats stratégiques fixés par AADNC. Plus spécifiquement, selon l'Architecture d'alignement des programmes 2014-2015, l'IPS appuie le résultat stratégique « Les terres et l'économie » soit *Participation entière des personnes et des collectivités des Premières Nations, des Inuits et des Métis à l'économie*, sous la sous-activité Développement économique des Autochtones et le programme 3.3 Partenariats stratégiques.

En outre, dans les rapports sur les plans et les priorités (éditions 2012-2013, 2013-2014 et 2014-2015) d'AADNC, l'IPS contribue à la priorité « Améliorer les partenariats et les relations » en axant les efforts sur l'appui des activités de préparation des communautés de sorte que celles-ci soient mieux préparées à s'engager auprès des partenaires de l'industrie et à participer plus pleinement aux perspectives de développement économique. D'autre part, le Rapport sur les plans et les priorités de 2014-2015 souligne que l'IPS contribue aux résultats stratégiques « Les terres et l'économie », en assurant l'harmonisation des efforts fédéraux, en mettant à profit les investissements d'autres ordres de gouvernement et du secteur privé ainsi qu'en intervenant à l'égard des lacunes au plan des programmes pour veiller à ce que les Autochtones puissent participer aux possibilités régionales prioritaires et aux importants projets de développement des ressources en plus d'en tirer parti.

L'IPS cadre avec le plan économique stratégique à long terme du gouvernement du Canada intitulé *Avantage Canada — Bâtir une économie forte pour les Canadiens*, publié en 2006, selon lequel le gouvernement devrait axer ses efforts de sorte que les rôles et les responsabilités soient harmonisés afin de maximiser les résultats économiques pour les peuples autochtones en plus de tirer parti des investissements et d'assurer la promotion de partenariats avec le secteur privé de manière à offrir une croissance durable aux Autochtones. L'IPS tient en outre compte d'une approche fédérale fragmentée en matière de développement économique laquelle a été désignée comme l'un des sept obstacles les plus importants en matière de développement économique par le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones dans son rapport de 2007 intitulé *Partager la prospérité du Canada — Un coup de main, pas la charité*. L'IPS répond également à la recommandation formulée, en 2006, par le vérificateur général du Canada lequel incitait AADNC à adopter une approche plus coordonnée à l'égard de ses programmes et à rationaliser les processus administratifs connexes.

La cohérence qu'offre le programme avec les principaux messages que comportent les discours du Trône de 2010 à 2013 ainsi que les budgets de 2012 et 2014, qui insistent sur le développement des ressources et sur la nécessité d'accroître la participation des Autochtones à l'économie, témoigne de l'harmonisation des objectifs de l'IPS avec les priorités du gouvernement du Canada.

Le programme de l'IPS a été conçu de manière à appuyer le mandat d'AADNC qui consiste à soutenir les Autochtones et les résidents du Nord du Canada sur la voie de l'établissement de collectivités saines et durables ainsi que de la poursuite d'objectifs plus généraux en termes de développement économique et social. Il doit en outre contribuer à l'atteinte de deux objectifs stratégiques du Cadre fédéral pour le développement économique des Autochtones :

- établir de nouveaux partenariats efficaces — principalement entre les ministères du gouvernement fédéral et les intervenants autochtones, mais également avec les gouvernements des provinces et des territoires et le secteur privé; et
- préciser le rôle du gouvernement fédéral et favoriser l'adoption d'une approche pangouvernementale qui harmonise et cible les investissements à l'égard de possibilités déterminées par le marché dans les cinq secteurs clés de l'économie.

### 3.3 Harmonisation avec les rôles et les priorités fédéraux

*Constatation : L'IPS cadre avec les priorités clés, au rang desquelles figure le Cadre fédéral pour le développement économique des Autochtones.*

*Constatation : Des preuves indiquent qu'il y a des programmes complémentaires. Cependant, le caractère horizontal de l'IPS permet d'établir des partenariats en matière de développement économique de telle manière qu'il n'y a pas de dédoublement des efforts ou des investissements. L'IPS pourrait en fait constituer un modèle, susceptible d'être repris, au chapitre des partenariats et de la collaboration qui peuvent être étendus à d'autres domaines, au-delà du développement économique.*

Comme l'indique la section qui précède, le programme de l'IPS cadre avec les priorités du gouvernement fédéral ainsi qu'avec le mandat d'AADNC, en plus d'appuyer le Cadre fédéral pour le développement économique des Autochtones. Les entrevues avec les répondants clés de l'IPS ainsi que les sources documentaires signalent que la structure horizontale des programmes de l'IPS ainsi que l'appui accordé à la participation des Autochtones à l'égard des perspectives de développement économique constituent des approches appropriées pour appuyer les priorités ministérielles fédérales.

Compte tenu du taux de chômage plus élevé qui afflige les réserves, les programmes de développement économique ciblés, comme l'IPS, offrent le potentiel de générer des possibilités d'emploi. L'importance qu'accorde l'IPS à l'augmentation du niveau de préparation des collectivités à jouer un rôle plus pertinent dans les projets de développement des ressources constitue une approche efficace pour parvenir à améliorer la participation économique des collectivités autochtones, et cadre avec les conclusions avancées par le Conseil national de développement économique des Autochtones dans son rapport intitulé *Augmenter la*

*participation des Autochtones aux grands projets de ressources.* Le rapport souligne que l'augmentation du niveau de participation des Premières Nations, des Inuits et des Métis aux grands projets à titre de partenaires, d'entrepreneurs et de travailleurs, comme le vise l'IPS constitue le moyen le plus efficace pour que ces perspectives de développement économique se concrétisent et contribuent à combler la disparité socioéconomique entre les Autochtones et les non-Autochtones.

De plus, le gouvernement fédéral peut de surcroît favoriser le développement économique en facilitant la consultation et la collaboration entre les entreprises privées et les collectivités autochtones. L'approche horizontale retenue par l'IPS a pour objectif de combler ce rôle en assurant l'harmonisation des services du gouvernement fédéral de manière à augmenter la capacité des collectivités de participer comme il se doit aux séances de négociation ou de mobilisation. En outre, cette approche horizontale devrait faciliter la conclusion de partenariats entre les partenaires pertinents et éliminer les obstacles de nature bureaucratique ou liés aux domaines de compétence qui freinent les projets de développement économique. À cet égard, les répondants clés ont souligné que l'IPS avait accru le niveau de collaboration entre les partenaires et contribué à rehausser le niveau de participation des collectivités autochtones et des Autochtones à l'économie.

Un exemple international d'approche horizontale similaire a cependant produit des résultats décevants et montre que le fait d'insister sur la collaboration horizontale pourrait entraîner des complications majeures s'agissant de rehausser le niveau de participation des collectivités autochtones et des Autochtones à l'économie. En Australie, le cadre *Closing the Gap* (« Comblent l'écart ») prévoit une stratégie de développement économique autochtone (« *Indigenous Economic Development Strategy* ») qui se rapproche du Cadre fédéral pour le développement économique des Autochtones d'AADNC, lequel vise à doter le gouvernement australien d'un modèle pour collaborer avec ses populations autochtones, tous les ordres de gouvernement, le secteur privé et le secteur sans but lucratif de manière à ce que puissent être générés, pour les Autochtones, des emplois et des activités économiques

Le plus récent rapport consacré à l'état du cadre souligne que les progrès réalisés sur la voie de l'atteinte des objectifs sont décevants et qu'aucun progrès, de quelque forme qu'il soit, n'a été réalisé par rapport à l'objectif concernant l'emploi. Il arrive à la conclusion que si un grand nombre de partenariats ont été formés, trop d'importance a été accordée aux processus bureaucratiques plutôt qu'à la prestation des services et à l'obtention des résultats. Il convient de souligner que le contexte qui sous-tend la structure horizontale du cadre *Closing the Gap* et que la population autochtone de l'Australie ne correspondent pas au contexte de l'IPS et à la population autochtone du Canada. Cependant, le cadre pourrait offrir à l'IPS un exemple de la nécessité de ne pas s'écarter de l'impératif qui consiste à combler les besoins des collectivités autochtones plutôt que de s'attarder à la structure horizontale du programme.

## Chevauchements et dédoublements

Du point de vue des programmes économiques, les études de cas et les entrevues menées auprès des principaux répondants présentent l'IPS comme complétant d'autres programmes tout en soulevant le fait que la présence, à la même table, des ministères du gouvernement dans le contexte des initiatives de l'IPS, permet d'abaisser les risques de dédoublement des programmes. Non seulement l'amélioration de la situation au plan des communications entre les ministères du gouvernement fédéral permet-elle aux participants de relever les situations dans lesquelles pourraient éventuellement survenir des dédoublements, mais elle offre également l'occasion de faire en sorte que les projets de l'IPS cadrent avec les autres programmes gouvernementaux et complètent ceux-ci.

D'autres programmes fédéraux visent le développement économique des Autochtones par le biais de la collaboration et des partenariats, sous la forme, par exemple du Programme de préparation des collectivités aux possibilités économiques d'AADNC (soit l'ancien Programme d'opportunités économiques pour les communautés) et du Programme de services de soutien aux communautés.

Il a été établi que le Programme de préparation des collectivités aux possibilités économiques et le Programme de services de soutien aux communautés ne font pas double emploi avec l'IPS, puisque ces deux programmes offrent une approche ciblée à l'égard du financement fondée sur les projets alors que le financement prévu sous le régime de l'IPS vise à combler les écarts que ne combler pas les programmes existants. Ni le Programme de préparation des collectivités aux possibilités économiques ni le Programme de services de soutien aux communautés n'a recours à une approche horizontale qui vise à faire intervenir de multiples partenaires par le biais d'une approche de guichet unique afin de faciliter la participation des collectivités autochtones aux perspectives de développement économique.

L'évaluation n'a par ailleurs trouvé aucun signe de double emploi entre les compétences fédérales ou provinciales par rapport à l'approche de collaboration horizontale de l'IPS à l'égard du développement économique des Autochtones. Les documents analysés, les études de cas et les entrevues menées n'ont pas permis de relever d'autres exemples de programmes ou d'initiatives qui appuient la participation des Autochtones à l'économie par le truchement d'une approche sous forme de guichet unique, axée sur les partenariats et marquée au sceau de la collaboration.

La Vérification de suivi du développement des capacités d'AADNC, assortie d'une étude de cas de l'IPS, relève le fait qu'il s'agit d'un modèle intéressant qui pourrait être judicieusement appliqué à d'autres aspects du développement des capacités comme au plan de la gouvernance et de la gestion des bandes, de la gestion de l'infrastructure et de la prestation des services.

Par ailleurs, le désir d'examiner le recours à l'approche du guichet unique peut se retrouver dans le projet Pangiirtung : Établir des liens pour les jeunes. Ce projet pilote dirigé par AADNC a été mis sur pied afin de répondre à l'objectif fédéral qui consiste à réduire le fardeau administratif imposé aux bénéficiaires de subventions et de contributions son but étant de mettre en place un modèle de prestation des services et d'exécution des programmes sous forme de guichet unique qui pourrait servir d'outil pour acheminer des fonds aux collectivités du Nord ainsi qu'aux collectivités éloignées.

En effet, plusieurs personnes rencontrées en entrevues et interrogées dans le cadre des études de cas indiquent que l'IPS pourrait devenir un modèle susceptible d'être reproduit, au chapitre de l'établissement des partenariats et de la collaboration et qui pourrait être étendu à d'autres domaines, outre celui du développement économique.

## 4. Constatations de l'évaluation — Rendement (Efficacité/Succès)

---

### 4.1 Obtention des résultats prévus

#### 4.1.1 Résultat du programme : Coopération et collaboration entre les partenaires fédéraux et non fédéraux

*Constatation : Si l'IPS s'est traduite par l'établissement d'un bon nombre de partenariats en vue de créer et de mettre en œuvre des projets de développement économique, il serait utile aux fins de la mesure du rendement de définir clairement ce que signifie le fait de conclure des partenariats au sein d'un secteur et en quoi ces partenariats témoignent du rendement.*

*Constatation : Comme les partenariats ont permis de rehausser le niveau d'adhésion des collectivités autochtones, ils sont perçus comme représentant un facteur de réussite au chapitre du développement économique autochtone. Du point de vue de la gouvernance, ils ont permis d'améliorer la situation au plan des communications ainsi que la capacité de relever les possibilités et d'éliminer les chevauchements potentiels. Ont cependant été exprimées des inquiétudes au sujet du sentiment de « propriété » des projets entre AADNC et d'autres partenaires, en même temps que certains problèmes de communication avec les partenaires.*

La question de la coopération et de la collaboration entre les partenaires fédéraux et non fédéraux a été examinée en fonction de deux indicateurs clés, conformément à ce que prévoit la stratégie de mesure du rendement de l'IPS :

- le nombre de lettres d'entente interministérielles et d'autres types d'ententes élaborées dans le cadre de partenariats; et
- les perceptions des intervenants des changements au plan de la compréhension, de la coopération et de la collaboration résultant des partenariats.

L'IPS a engendré de la coopération et de la collaboration entre 15 ministères et organismes fédéraux, dont AADNC, qui interviennent dans les secteurs clés de l'économie ciblés par le programme :

- Affaires autochtones et Développement du Nord Canada
- Industrie Canada
- Initiative fédérale du développement économique dans le Nord de l'Ontario
- Ressources naturelles Canada
- Agriculture et Agroalimentaire Canada

- Emploi et Développement social Canada
- Agence canadienne de développement économique du Nord
- Parcs Canada
- Agence fédérale de développement économique pour le Sud de l'Ontario
- Condition féminine Canada
- Diversification de l'économie de l'Ouest Canada
- Pêches et Océans Canada
- Environnement Canada<sup>5</sup>
- Agence canadienne d'évaluation environnementale
- Agence de développement économique du Canada pour les régions du Québec

Par le truchement des initiatives qu'elle appuie, l'IPS a également connu du succès dans le domaine de la coopération et de la collaboration par l'établissement de partenariats entre de multiples partenaires fédéraux et non fédéraux, avec pour objectif d'appuyer la participation des Premières Nations au développement économique. Dans certains cas, cette collaboration a permis de réaliser des partenariats entre des organisations qui n'avaient jusqu'alors jamais collaboré. Les personnes rencontrées en entrevue ou interrogées dans le cadre des études de cas ont notamment indiqué que l'initiative Cercle de feu de l'IPS, qui date de 2010-2011, avait permis d'établir des partenariats entre le conseil tribal de Matawa, le gouvernement du Canada (AADNC, Ressources naturelles Canada, Agence fédérale de développement économique du Nord de l'Ontario et Emploi et Développement social Canada), le gouvernement de l'Ontario (ministère des Affaires autochtones, ministère du Développement du Nord et des Mines, ministère des Ressources naturelles) et l'industrie (Noront Resources, Cliffs Natural Resources, KWG).

À la lumière des données examinées pour la période allant de 2010-2011 à 2012-2013, le nombre de partenariats et de partenariats uniques pour chacun des secteurs et l'IPS dans son ensemble montre que globalement, cette dernière a mené à l'établissement de plus de 100 partenariats uniques, étant acquis que pour éviter tout dédoublement, les partenariats multiples visant la même entité ne sont comptés qu'une seule fois. La plus forte proportion de ces nouveaux partenariats concerne les secteurs de la foresterie et des mines.

---

<sup>5</sup> Environnement Canada et l'Agence canadienne d'évaluation environnementale sont des partenaires récents et n'ont pas été inclus à titre de membres du groupe de travail ou considérés parmi les entrevues, pour les fins de l'évaluation.



Secteur	Partenariats	Partenariats uniques
Agriculture	11	7
Énergie	41	19
Pêches	22	12
Foresterie	40	28
Mines	65	27
Tourisme	3	3
Construction navale	7	7
<b>Total de l'IPS</b>	<b>189</b>	<b>103</b>

Outre les ententes de partenariat officielles, des partenariats de travail ont été conclus par le biais des processus de gouvernance de l'IPS, par le truchement des groupes de travail interministériels, des groupes de travail régionaux et des équipes de mise en œuvre créés pour les secteurs et les projets de l'IPS

Cependant, bien que le nombre de partenariats offre une représentation quantitative par rapport à laquelle il est possible de mesurer l'atteinte du résultat immédiat *Coopération et collaboration entre les partenaires fédéraux et autochtones*, il ne nous informe guère sur le niveau et la valeur de la coopération et de la collaboration qui sont survenus. À titre d'exemple, s'il se peut que des partenariats aient été conclus, il est impossible de déterminer clairement s'ils ont mené à une pleine collaboration entre les parties, s'ils ont engendré des avantages pour les collectivités autochtones ou si ceux-ci auraient pu être obtenus sans ces partenariats. Par conséquent, l'IPS pourrait mieux définir ce que signifie le fait de conclure des partenariats au sein d'un secteur et en quoi ces partenariats donnent une indication du rendement.

L'évaluation s'est en outre penchée sur le changement de la perception des intervenants quant à la compréhension, à la coopération et à la collaboration imputables aux partenariats à titre d'indicateurs du niveau de coopération et de collaboration atteint entre les partenaires de l'IPS. Les personnes rencontrées en entrevue ont reconnu de façon pratiquement unanime que les partenariats sont nécessaires pour le développement économique des Autochtones, que l'IPS a entraîné une augmentation du nombre de partenariats et qu'il convient de multiplier le nombre de partenariats, dans l'avenir. Les répondants clés ont souligné que la coopération et que la collaboration se sont accrues au cours de la période couverte par l'IPS, par l'effet de levier, la mobilisation des collectivités, les partenariats et les ententes.

Plus spécifiquement, les intervenants ont indiqué que les partenariats ont accru le caractère légitime des projets pour les collectivités autochtones, l'industrie et les autres ordres de gouvernement. Les entreprises et l'industrie étaient plus disposées à participer aux projets qui comptaient déjà des partenaires fédéraux. Ce niveau de légitimité accrue a facilité l'obtention des fonds et rehaussé les chances de réussite de projets spécifiques de l'IPS. Il convient cependant de

souligner que malgré l'avis positif des intervenants, l'analyse documentaire ou l'examen des documents n'a permis de relever aucun indice additionnel permettant de confirmer que les partenariats augmentent les chances de réussite des projets de développement économique au sein des collectivités autochtones.

Les répondants clés ont également souligné que la coopération et la collaboration rehaussées, plus particulièrement par le truchement des groupes de travail de l'IPS, s'étaient traduites par une meilleure communication et une plus grande capacité de relever les occasions comme d'éliminer les chevauchements éventuels. Ils ont également souligné que les groupes de travail de l'IPS avaient démontré aux ministères qui n'avaient pas traditionnellement la responsabilité de promouvoir le développement économique des Autochtones que s'offrait en fait à eux un rôle important à jouer. La participation d'un plus grand nombre de ministères est perçue comme un aspect positif de l'IPS, puisque le gouvernement ne peut continuer de travailler de manière « isolée » et que s'impose une approche plus coordonnée pour appuyer les collectivités autochtones. Au vu des réductions budgétaires frappant les gouvernements de l'ensemble du Canada, les partenariats seraient plus importants que jamais pour continuer de fournir des services avec des ressources moindres.

Cependant, malgré les exemples positifs de coopération et de collaboration entre les partenaires fédéraux ainsi qu'entre les partenaires fédéraux et non fédéraux, les progrès ont été freinés par une communication déficiente entre l'IPS, les ministères fédéraux et les collectivités autochtones. Plus spécifiquement, le personnel de l'intérieur comme de l'extérieur d'AADNC souligne avoir consacré une bonne partie de leur temps à informer les autres de l'IPS, du fait que le programme et que son mode de fonctionnement n'étaient pas suffisamment bien connus. Certaines tentatives de susciter des partenariats utiles ont abouti à l'échec du fait de cette communication déficiente. Dans le cas d'une initiative de l'IPS, les promoteurs du projet n'ont appris le rôle que jouerait le nouveau Sous-comité des directeurs généraux responsables des investissements que peu de temps avant l'échéance de production de leur demande de 2013-2014, ce qui leur a causé des difficultés.

Les difficultés de communication ont également été relevées dans le cadre de l'examen de la gouvernance mené par Patterson Creek Consulting, en 2011. L'examen a souligné qu'à l'époque, le Comité fédéral de coordination n'avait pas élaboré de stratégie en matière de communication et qu'en conséquence, l'examen de la gouvernance avait recommandé la création d'un sous-comité des communications et du marketing formé de directeurs généraux chargé de régler le problème. Cependant, certains répondants clés ont souligné qu'il avait fallu attendre très longtemps pour que les documents de communication ne soient préparés.

Enfin, les entrevues menées dans le cadre des études de cas ont relevé une difficulté au plan de la propriété en ce qu'elle s'applique à la coopération et la collaboration entre les partenaires. Ces études montrent que les autres ministères du gouvernement fédéral estiment que l'IPS « appartient » à AADNC et qu'elle ne présente pas véritablement de caractère horizontal. De surcroît, les collectivités autochtones ne considèrent pas que l'IPS offre la possibilité d'établir des partenariats à égalité avec le gouvernement en soulignant la représentation minimale des Autochtones au sein de la structure de gouvernance. Certains répondants soulignent que l'élaboration des plans de travail annuels souffre d'un véritable manque de partenariat et de collaboration; ils estiment que même lorsque les plans de travail sont élaborés à la suite de consultations poussées avec les collectivités, le gouvernement fédéral en vient ultimement à en réduire la portée.

#### **4.1.2 Résultat du programme : Exigences gouvernementales simplifiées en ce qui concerne les demandes, la surveillance et les rapports (guichet unique)**

*Constatation : Un manque de sensibilisation et de compréhension des mécanismes de mise en œuvre d'une structure de guichet unique, y compris au plan de l'adoption de conditions communes a freiné l'adoption et l'utilisation de cette méthode de financement. Cependant, dans les projets où l'approche du guichet unique a été retenue, celle-ci a porté fruit et a été perçue comme idéale pour les projets futurs.*

La question de l'obtention du résultat du programme Exigences gouvernementales simplifiées a été examinée du point de vue des demandes, de la surveillance et des rapports (c.-à-d. l'approche du guichet unique) en fonction de trois indicateurs, conformément à ce que prévoit la stratégie de mesure du rendement de l'IPS :

- le nombre d'initiatives dans le cadre desquelles la formule du « guichet unique » a été appliquée;
- la perception des intervenants quant au fardeau administratif des projets de l'IPS par rapport aux autres initiatives faisant intervenir plusieurs ministères; et
- la perception des intervenants quant à la valeur ajoutée du volet du guichet unique de l'IPS.

Selon les documents examinés, l'IPS devrait présenter un caractère différent de celui du processus habituel de financement et d'approbation prévoyant la présentation d'une demande.

L'IPS affecte les fonds sur la base des plans de travail élaborés conjointement avec les collectivités autochtones, les ministères du gouvernement fédéral et les autres partenaires dans le cadre d'une approche de guichet unique pour l'accès aux fonds par les collectivités bénéficiaires, ainsi que pour les fins des rapports. L'objectif poursuivi est un processus de détermination des occasions mieux coordonné qui supprime la nécessité, pour les clients, de s'adresser à de

nombreux ministères et de faire intervenir plusieurs programmes fédéraux qui se préoccupent du développement économique des Autochtones, lorsqu'ils tentent de mettre de l'avant des projets spécifiques. Cette approche coordonnée doit également se traduire par une harmonisation des processus de surveillance et de rapports de même que par la gestion des ententes financières entre les partenaires concernés.

L'évaluation a permis de conclure que l'adoption de l'approche du guichet unique de l'IPS présente un caractère très limité. Selon les données et les études de cas examinées, seulement deux des quatorze initiatives de l'IPS font actuellement appel à l'approche du guichet unique soit l'initiative de développement de la foresterie et de la biomasse dans les Territoires du Nord-Ouest et l'Initiative de diversification des pêches commerciales de l'Atlantique. Dans le cas de l'initiative de développement de la foresterie et de la biomasse dans les Territoires du Nord-Ouest, le financement alloué par l'IPS à AADNC et à Ressources naturelles Canada, en même temps que les fonds provenant de l'Agence canadienne de développement économique du Nord relevaient tous d'un accord de contribution conclu entre cette dernière et le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest cette situation étant en grande partie imputable à la persistance du personnel des deux ministères.

Dans l'ensemble, les répondants ont estimé que les situations dans lesquelles l'approche du guichet unique avait été mise en œuvre avaient très largement profité aux clients et que cette approche représentait, dans l'ensemble, un modèle idéal. Dans les cas où les promoteurs de projets ne sont pas parvenus à mettre intégralement en œuvre une approche de guichet unique, ceux-ci ont pu en intégrer certains aspects, comme l'adhésion à des conditions communes. Plusieurs répondants ont souligné que l'IPS leur avait permis de travailler en plus étroite collaboration avec les clients ainsi qu'avec les autres ministères et que cette meilleure collaboration présentait des avantages. Malgré les défis inhérents à la mise en œuvre de l'approche du guichet unique, les répondants ont indiqué qu'ils croyaient que celle-ci mènerait à une réduction du fardeau administratif et que cette réduction profiterait principalement aux partenaires des projets que sont les clients.

Ont également été relevés des exemples de simplification des rapports et de l'administration. À titre d'exemple, le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest soumet un rapport annuel aux trois ministères fédéraux (Agence canadienne de développement économique du Nord, Ressources naturelles Canada et AADNC) qui appuient l'initiative de développement de la foresterie et de la biomasse des Territoires du Nord-Ouest. En outre, dans l'accord tripartite conclu par l'IPS avec la province de l'Ontario dans le cadre de l'initiative Cercle de feu, la province a recours aux formulaires de l'Initiative pour les demandes et les rapports. Cependant, il a été impossible de réduire véritablement le fardeau au plan de l'administration et des rapports, à grande échelle. En fait, certaines organisations partenaires affirment que le fardeau administratif

demeure lourd et qu'il occupe une partie trop importante du temps du personnel affecté aux programmes.

Bien que les personnes interrogées dans le cadre des études de cas et que les principaux informateurs se soient montrés généralement positifs à l'égard de l'objectif que représente l'approche du guichet unique, ils ont néanmoins relevé un certain nombre de difficultés.

L'un des obstacles notés tient au caractère imprévisible et à court terme du financement des projets de l'IPS. Si les projets sont dotés d'ententes de financement pluriannuelles, leurs plans de travail annuels doivent néanmoins être approuvés tous les ans. En ce qui concerne les projets visés par une étude de cas, les répondants de l'organisation, du gouvernement fédéral et des Premières Nations ont affirmé que le manque d'accès à un financement stable constituait un obstacle. L'un d'entre eux a évoqué, à titre d'exemple, la difficulté que représente le fait de constituer une organisation durable lorsque les employés ont tous des contrats de courte durée.

Les restrictions quant à la façon dont le financement accordé sous le régime de l'IPS peut être utilisé ainsi que le manque de souplesse au plan du rééchelonnement des affectations représentent également des facteurs limitants du fait que les collectivités et les organisations disposent de peu de latitude pour s'adapter à l'évolution de la situation. La planification financière de projets de développement régional complexes nécessite que l'on puisse faire preuve de souplesse puisqu'il est impossible de prévoir toutes les éventualités associées à un plan de travail annuel. À titre d'exemple, plusieurs répondants ont indiqué qu'ils avaient sous-estimé le temps nécessaire pour le volet de la mobilisation communautaire de leurs projets. En effet, mobiliser comme il se doit les collectivités et obtenir leur soutien à l'égard du projet ont pris plus de temps que prévu, ce qui avait retardé leurs projets et créé un certain nombre de difficultés au plan de rééchelonnement des fonds. Les répondants étaient d'avis qu'une plus grande souplesse au plan du rééchelonnement des fonds leur permettrait de s'adapter à des problèmes imprévus tels que ceux-ci en plus de continuer de gérer efficacement leur projet.

Plus particulièrement, la formule du guichet unique requiert un changement au niveau de la culture du gouvernement ainsi qu'un changement quant à la façon dont les ministères travaillent ensemble. Les répondants ont souligné que la culture gouvernementale actuelle présente un caractère cloisonné alors que chaque ministère se préoccupe de son propre mandat et de ses propres ressources lorsqu'il entreprend un projet. Si l'IPS offre une approche plus globale et plus axée sur la collaboration, les ministères hésitent tout de même à fusionner leurs ressources humaines et financières à celles d'autres organisations, en plus de mal connaître les mécanismes nécessaires pour y parvenir. Le scepticisme dont font preuve les ministères quant à l'utilisation de ressources collectives et la confusion qui entoure les mécanismes de collaboration de l'IPS contribuent à la lenteur de l'adoption de l'approche du guichet unique.

Le manque de compréhension et de connaissance constitue une autre difficulté, laquelle peut par ailleurs expliquer le scepticisme que l'on vient d'évoquer. Les ministères se montrent réticents à la perspective de transférer leurs propres fonds à l'IPS pour une multitude de raisons. Il semblerait que les mécanismes légaux contractuels permettant aux autres ministères d'utiliser les pouvoirs de l'IPS aient été mal communiqués. Plus spécifiquement, les personnes rencontrées en entrevue ont évoqué la confusion qui règne entre les ministères et au sein de ceux-ci quant au fonctionnement du financement sous un régime de guichet unique, à la reddition de comptes, aux résultats et aux mesures nécessaires, aux conditions ainsi qu'à la façon dont le projet respecterait les différents mandats ministériels. Certains ministères ont tenté de faire en sorte que leur travail cadre avec l'esprit de collaboration souhaité de l'IPS en réalisant des projets ou des programmes en étroite consultation avec d'autres. Cependant, ils ne sont pas pour autant disposés à s'engager fermement dans un régime de guichet unique. Les ministères qui souhaitent adhérer à l'IPS ont, de manière générale, l'intention d'unir leurs forces pour financer les projets. Cependant, il peut s'avérer difficile d'obtenir l'information nécessaire au sujet de l'approche du guichet unique et l'approbation d'un tel mécanisme de financement peut se buter à une certaine résistance. En outre, dans un contexte de réduction du déficit, les ministères hésitent à transférer des fonds à un autre ministère.

Plusieurs idées fausses limitent la mesure dans laquelle l'approche du guichet unique peut être employée à plus large échelle et illustrent le manque de compréhension concernant l'approche en matière de financement. Les ministères qui démontrent une forme quelconque de coopération avec l'IPS ont donc généralement recours à leurs propres autorisations pour appuyer les organisations et les collectivités autochtones plutôt que les autorisations courantes de l'IPS, qui sont plus souples. Plusieurs répondants ont évoqué les critères de financement ministériel spécifiques qui doivent être respectés et qui les empêchent de s'engager sur la voie du guichet unique. Plus spécifiquement, si ce n'est du cas de l'initiative de développement de la foresterie et de la biomasse, les organismes de développement régionaux contactés dans le cadre des études de cas ont affirmé qu'il serait difficile voire impossible, pour eux, de s'appuyer sur les autorisations de l'IPS pour transférer leurs fonds à un autre ministère. Un répondant de l'un de ces organismes a souligné qu'ils devaient toujours appliquer leurs propres critères au développement économique des Autochtones, ce qui limite les possibilités. Les répondants ont en outre souligné que des fonds ne peuvent être accordés sans savoir qu'ils seraient utilisés conformément à ce que prévoient les exigences ministérielles en matière de subventions et de contributions. Cependant, comme les ministères et les organismes ont approuvé les conditions communes de l'IPS, ils ont, dans les faits, la capacité de financer les projets selon l'approche du guichet unique, même si celle-ci ne concorde pas avec leurs autorisations ministérielles habituelles. Les ministères qui participent à l'IPS ne semblent pas, pour la plupart, être au courant de cette information.

Enfin, l'évaluation a constaté qu'il s'est avéré difficile d'obtenir, de la part de certains ministères du gouvernement fédéral, qu'ils adhèrent à l'IPS et qu'ils y participent. Les répondants ont souligné que dans certains cas les ministères craignent que quelqu'un d'autre obtienne le « crédit » des projets conjoints entrepris en vertu de l'IPS. La réussite des partenariats de l'IPS souffre également des obstacles structureaux que l'on retrouve au sein des ministères. Plus spécifiquement, les répondants ont souligné que certains ministères « ne veulent pas changer » et ne souhaitent pas financer des projets qui sortent de leur cadre de financement habituel. Enfin, les différentes structures décisionnelles qui caractérisent les ministères fédéraux limitent la capacité de ces derniers de conclure des partenariats. À titre d'exemple, dans certains ministères, la prise de décisions et les autorisations en matière de financement relèvent du sous-ministre ou du ministre tandis que dans d'autres ministères, ces pouvoirs incombent aux directeurs généraux. Les décisions sont donc prises à des moments différents par des ministères différents, ce qui entraîne des retards et pose d'autres difficultés aux partenariats.

Outre cette information déficiente, il importe de souligner une inquiétude exprimée par les répondants au sujet du fort taux de roulement des sous-ministres adjoints, des directeurs généraux et des directeurs responsables de l'IPS, puisque des efforts renouvelés doivent donc être engagés pour « convertir », les nouveaux arrivants à la valeur que représente l'approche du guichet unique de l'IPS. Les répondants ont indiqué qu'il demeure nécessaire de mener à bien un processus d'éducation qui permettrait de corriger ces idées fausses et de combler ces lacunes, au plan des connaissances. En outre, pour changer la perception selon laquelle l'IPS « appartient » à AADNC, les répondants ont évoqué la nécessité de compter sur un soutien accru du Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada afin d'inciter à l'adoption de l'approche du guichet unique et d'engager des efforts plus coordonnés au niveau fédéral.

#### ***4.1.3 Mobilisation, par les collectivités autochtones, des membres, des partenaires et des intervenants à l'égard des initiatives de développement régionales complexes***

*Constatation : L'IPS a fait des progrès pour ce qui est d'aider les collectivités autochtones en mobilisant les membres, les partenaires et les intervenants à l'égard d'initiatives de développement régional complexes.*

L'évaluation a examiné la question de la mesure dans laquelle le programme est parvenu à atteindre le résultat suivant : mobilisation, par les collectivités autochtones, des membres, des partenaires et des intervenants à l'égard des initiatives de développement régionales complexes en s'appuyant sur deux indicateurs clés, conformément à ce que prévoit la stratégie de mesure du rendement de l'IPS :

- le nombre de protocoles d'entente/d'ententes sur les répercussions et les avantages, d'ententes contractuelles ou d'autre nature établis ou en voie de négociation entre les collectivités autochtones et les partenaires du secteur public ou privé; et
- les perceptions des intervenants quant à l'engagement des collectivités autochtones et du secteur privé à l'égard des initiatives de développement économique.

À partir des données disponibles pour la période allant de 2010-2011 à 2012-2013, les 14 initiatives suivantes ont été passées en revue<sup>6</sup> :

Initiative de diversification des pêches commerciales autochtones	Exploitation minière en Colombie-Britannique
Sables bitumineux de l'Alberta	First Nations Energy and Mining Council
Stratégie relative au développement de la biomasse dans les Territoires du Nord-Ouest	North Vancouver Island Exploration Geoscience Project – Participation des Premières Nations
First Nation Power Authority (Saskatchewan)	Exploitation minière au Québec/Matimékush Lac-John
Aménagement hydroélectrique du cours inférieur du fleuve Churchill (Atlantique)	Cercle de feu de l'Ontario
Initiative concernant les collectivités hors réseau en Ontario	Initiative de foresterie autochtone
Initiative d'électrification des collectivités éloignées de la Colombie-Britannique	Initiative d'aide à l'agriculture autochtone

Des progrès modestes ont été réalisés pour ce qui est d'aider les collectivités autochtones à mobiliser les membres, les partenaires et les intervenants à l'égard d'initiatives de développement régionales complexes, tout particulièrement par le biais d'ententes contractuelles sous forme de protocoles d'entente et d'ententes sur les répercussions et les avantages.

À titre d'exemple, les études de cas ont démontré que l'IPS avait donné les résultats suivants :

- l'initiative de développement de la foresterie et de la biomasse, lancée par le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest, a mené à la conclusion, entre celui-ci et une coentreprise appartenant aux Premières Nations et aux Métis, d'une entente de gestion forestière en 2014;
- la First Nations Power Authority a conclu des ententes avec SaskPower en vue de produire 30 MW d'énergie électrique (une entente reste à finaliser);

---

<sup>6</sup> Les données concernant les investissements réalisés dans le cadre de l'IPS sont organisées par secteur : pêches, énergie, mines, minéraux, foresterie et agriculture. Fait à noter, les plus récents instruments de collecte des données sont organisés de cette façon. Cependant, l'IPS s'éloigne d'une approche sectorielle au profit d'une approche fondée sur les possibilités. Les instruments de collectes des données n'ont pas encore été modifiés pour rendre compte de cette nouvelle approche.



- concernant l'initiative du Cercle de feu, les répondants ont indiqué que le soutien de l'IPS avait permis aux chefs des communautés d'engager des négociations avec le gouvernement de l'Ontario au sujet de l'infrastructure des collectivités éloignées et que certaines de ces collectivités avaient réalisé d'importants progrès sur la voie de la conclusion d'ententes sur les répercussions et les avantages; et
- au Québec, l'Initiative Trésor du Nord a aidé deux collectivités autochtones à négocier avec succès des ententes sur les répercussions et les avantages. D'autres collectivités profitent d'appuis en marge des négociations qui ont été engagées avec des sociétés minières, à l'égard de deux autres projets.

Les personnes interrogées dans le cadre des études de cas ont souligné des situations particulières dans lesquelles l'IPS avait permis d'accroître la mobilisation des collectivités et du secteur privé au sujet du développement économique :

- Dans l'une de ces situations, l'IPS est parvenue à gérer des différends entre une collectivité autochtone et une mine locale au sujet d'une entente sur les répercussions et les avantages existante, ce qui avait mené à un partenariat renouvelé.
- La First Nation Power Authority a également signé une entente avec SaskPower qui définit un processus d'établissement des possibilités de production d'énergie électrique pour les Premières Nations afin de veiller à ce que les collectivités qui disposent de niveaux de capacité variables en viennent à une entente satisfaisante avec l'entité provinciale responsable du service public visé.
- Dans l'initiative du Cercle de feu, le financement de l'IPS a permis à un conseil tribal d'obtenir des avis juridiques et de la formation en vue de la conclusion d'accords d'exploration.

L'IPS a en outre axé ses efforts sur les préparatifs nécessaires pour permettre aux collectivités autochtones de négocier de manière satisfaisante des ententes ultérieures. À titre d'exemple, une initiative actuelle de l'IPS vise principalement la planification des collectivités avec pour objectif de définir clairement les besoins de ces dernières en vue de jeter les bases des négociations futures. De cette façon, les collectivités devraient être mieux positionnées pour négocier des ententes sur les répercussions et les avantages qui correspondent fidèlement à leurs besoins plutôt que de viser particulièrement certains avantages spécifiques limités.

Plusieurs répondants ont cependant estimé qu'il y aurait lieu, dorénavant, d'accorder plus d'importance à la conclusion de partenariats avec le secteur privé. Ceux-ci estiment que jusqu'à présent, l'IPS s'est principalement attardée aux partenariats entre les ministères du gouvernement fédéral et que, si une telle stratégie revêt de l'importance, il y aurait lieu de consacrer des efforts pour augmenter le nombre de partenaires du secteur privé qui participent aux projets de l'IPS.

#### **4.1.4 Résultats du programme : Les collectivités autochtones sont prêtes à participer aux perspectives de développement économique**

*Constatation : En intervenant dans la préparation des collectivités par le biais d'investissements stratégiques et ciblés, l'IPS permet d'accomplir des progrès au plan du niveau de préparation des collectivités autochtones à profiter des perspectives de développement économique. Cependant, comme le concept de préparation des collectivités est défini vaguement, ce qui pourrait compliquer l'évaluation des progrès réalisés à cet égard, il pourrait s'avérer nécessaire d'examiner plus attentivement les renseignements relatifs au rendement recueillis.*

La question de l'atteinte du résultat du programme a été examinée, selon ce que prévoit la stratégie de mesure du rendement de l'IPS, en :

- relevant les indices de capacité de participation accrue des communautés (p. ex. formation ou mentorat des Autochtones, création de nouveaux partenariats commerciaux, production et mise en œuvre de plans d'affaires et élaboration de stratégies d'approvisionnement).

Dans l'ensemble, l'information montre qu'en intervenant à l'égard du développement des capacités et de la préparation des collectivités par des investissements stratégiques et ciblés, l'IPS a progressé sur la voie de l'atteinte de cet objectif.

Les documents examinés révèlent que l'une des principales difficultés pour assurer la préparation des collectivités autochtones tient au manque général de capacité dans les collectivités, qu'il s'agisse du recrutement de travailleurs compétents, des compétences en gestion, de la capacité technique des responsables communautaires ainsi que d'une connaissance et d'une compréhension plus approfondies du processus associé aux projets de développement et à leurs avantages à long terme. Le document de référence du secteur de l'énergie, qui date de mars 2011, révèle que certaines collectivités disposent des ensembles de compétences requises au niveau des métiers, du leadership et de la capacité technique par rapport aux aspects que sont l'énergie renouvelable, le développement durable, la mobilisation et la planification de projet<sup>7</sup>.

Dans les études de cas ainsi que dans les entrevues, les répondants ont continué de réclamer que des efforts soient consacrés au renforcement des capacités en mobilisation ainsi qu'au développement des compétences et au leadership dont les collectivités autochtones ont besoin participer plus activement au développement économique. Elles seraient de cette façon en

---

<sup>7</sup> Energy Sector Reference Paper: Economic Development Opportunities for Aboriginal People across Canada in the Renewable Energy Sector. Groupe de travail du secteur de l'énergie de l'IPS. Mars, 2011

mesure de gérer elles-mêmes les processus économiques plutôt que de laisser un promoteur les gérer pour elles, au risque de ne pas tenir compte de leurs intérêts.

Un examen des données montre que la majorité des activités engagées en vertu des initiatives visaient le développement et la mise en œuvre de partenariats, de plans d'affaires et de stratégies d'approvisionnement, ces activités étant suivies d'activités de mobilisation et de formation tant pour les corps de métier que pour les cadres.

Les rapports d'étape internes évoquent constamment les efforts et les progrès réalisés pour parvenir à mobiliser les partenaires et à développer des relations, ce qui renvoie au caractère permanent de cette activité en particulier qui représente un pilier de toutes les initiatives de l'IPS. Jusqu'à présent, 103 partenariats uniques ont été créés pour l'ensemble des initiatives. La collaboration des intervenants, y compris des organisations autochtones, a contribué à relever une multitude de besoins au chapitre des capacités à différents niveaux en plus de fournir des activités de formation et de mobilisation aux secteurs cibles, notamment au chapitre du développement des compétences dans les métiers, des compétences et de la formation en matière de gestion, de la formation au niveau de la sensibilisation aux réalités culturelles, de la formation en matière de négociation ainsi que du soutien et des conseils en rapport avec l'élaboration et la mise en œuvre des plans d'affaires.

Pour les 19 initiatives engagées sous le régime de l'IPS, près de 300 rapports d'activités visant la détermination des besoins et l'augmentation de la capacité des organisations autochtones à tirer parti de l'IPS ont été relevés.

Les efforts de collaboration des partenariats se sont traduits par une meilleure capacité des cadres ainsi que des travailleurs qualifiés dans les collectivités. Les entrevues et les études de cas associées aux initiatives qui ont été menées à bien démontrent que la capacité a bel et bien augmenté. À titre d'exemple, l'Initiative de diversification des pêches commerciales de l'Atlantique a créé des équipes de soutien à l'expansion des entreprises afin de doter les collectivités autochtones intéressées d'une capacité en matière de développement des affaires, au plan technique. Celles-ci ont aidé les collectivités à élaborer des propositions, à définir des stratégies d'approvisionnement ainsi que des stratégies commerciales en plus de créer plusieurs nouvelles entreprises, d'en développer d'autres et de créer 250 nouveaux emplois pour les collectivités touchées. La First Nation Power Authority produit également des résultats positifs qui ont été particulièrement soulignés par les répondants à titre de parfait exemple de renforcement des capacités. Les collectivités susceptibles d'en tirer parti ignoraient, à l'origine, comment s'y prendre pour participer à ce projet de production d'énergie électrique. Cependant, la First Nation Power Authority a créé un mécanisme de négociation d'ententes et d'éducation communautaire sur le secteur de la production d'énergie électrique. Les collectivités ont ainsi pu

obtenir l'information et acquérir la capacité nécessaire pour participer à des perspectives de développement économique plus importantes.

Ces résultats positifs obtenus en marge des premières initiatives semblent encourageants pour les initiatives plus récentes qui entreprennent à peine leur stratégie de mobilisation et de renforcement des capacités. Le projet d'exploitation du gaz naturel liquéfié en Colombie-Britannique fait actuellement l'objet d'une stratégie de mobilisation qui permettra d'augmenter le niveau de sensibilisation en plus d'informer les collectivités quant aux possibilités d'utilisation de cette ressource. Comme ce fut le cas par le passé, cette initiative sera suivie d'évaluations de la faisabilité et des besoins afin de relever les lacunes au plan de la capacité et d'éclairer les stratégies commerciales et en matière de formation. Une autre initiative, celle du Cercle de feu s'est également principalement préoccupée du renforcement des capacités pour accroître la capacité des collectivités à participer à des discussions avec les compagnies minières et le gouvernement fédéral, en plus d'augmenter les capacités et la mobilisation au plan de l'environnement.

Cependant, si la planification et la mise en œuvre des stratégies et des plans d'affaires sont essentielles au développement économique, il ne faut pas en conclure pour autant que ces facteurs doivent être perçus comme des indicateurs du niveau de préparation des collectivités. Il serait également risqué de considérer les plans d'affaires comme un indicateur, car à chaque initiative correspond un plan d'affaires visant à définir les compétences et les domaines d'intérêt. Pour la plupart des initiatives, il a été possible de discuter des plans d'affaires. Dans d'autres cas, les discussions ont porté sur les stratégies d'approvisionnement et sur leur mise en œuvre. Cela dit, toutes visaient généralement le développement des compétences et la mobilisation. Un indicateur plus valide pourrait donc s'avérer nécessaire.

La majorité des initiatives ont démontré les efforts considérables requis avant que de nombreuses collectivités soient même prêtes à entreprendre la planification nécessaire au plan commercial et au niveau de l'approvisionnement. Pour ces activités, il faut pouvoir compter sur une collectivité épanouie qui est disposée à s'engager à l'égard des activités de développement à plus long terme et qui possède certaines compétences, au niveau de sa main-d'œuvre et de ses responsables. Il faut par ailleurs compter sur une forte adhésion de la part des collectivités ainsi que sur leur compréhension du déroulement du processus et de ce qu'il recèle pour elles. Dans ce contexte, il pourrait être plus approprié de déterminer le niveau de préparation des collectivités par le truchement des facteurs préalablement évoqués et de s'appuyer sur ceux-ci comme les initiatives l'ont fait, plutôt que d'élaborer des plans d'affaires et des stratégies d'approvisionnement.

Enfin, dans les études de cas, les complications que le développement économique peut présenter pour les collectivités à problèmes ont été évoquées. En effet, une augmentation soudaine du développement économique et des revenus peut engendrer une augmentation de la toxicomanie et de la consommation d'alcool, se traduire par des pertes d'emplois en plus d'avoir des répercussions néfastes sur l'éducation des enfants<sup>89</sup>. D'autre part, une augmentation des possibilités d'emplois peut se traduire par une réduction de la fréquentation scolaire ainsi que par une multitude de préparations à la carrière non liées aux compétences associées au développement économique sectoriel (c.-à-d. pêches, mines, foresterie, etc.)<sup>10</sup>. D'autres recherches montrent que, du fait d'une mauvaise compréhension du domaine de la gestion des finances, les leaders des communautés autochtones pourraient avoir de la difficulté à gérer convenablement les nouvelles ressources économiques, ce qui provoquerait des difficultés à long terme au niveau de la collectivité et entraînerait des pertes d'investissements<sup>11</sup>.

Au vu de ce qui précède, l'une des conclusions des études de cas suggère que l'on envisage de réaliser une évaluation des préoccupations sociales actuelles lors de la détermination de la prospérité économique en plus de mettre éventuellement en place des programmes et/ou des mesures pour s'assurer de minimiser les répercussions négatives. Une telle mesure pourrait aider les communautés à maintenir un niveau de prospérité économique après que l'IPS ait cessé de réaliser des investissements et d'encadrer le développement économique des collectivités autochtones en cause.

L'évaluation reconnaît cependant que, puisque plusieurs de ces initiatives de l'IPS en sont à l'étape de leur élaboration, il reste à accomplir énormément de travail fondamental avant que les collectivités soient pleinement préparées à participer à la multitude d'occasions de développement économique disponibles. Cependant, dans l'ensemble, l'information disponible montre que l'IPS a réalisé des progrès sur la voie de la préparation des collectivités autochtones à participer aux perspectives de développement économique mais qu'il convient d'étudier de manière plus approfondie les renseignements relatifs au rendement recueillis.

---

<sup>8</sup> Étude de cas des mines du Nunavut

<sup>9</sup> *Diamond Mining and Tlicho Youth in Behchoko*, Territoires du Nord-Ouest

<sup>10</sup> Ibid.

<sup>11</sup> *Social Implications of Aboriginal Economic Development: Three Case Studies from Atlantic Canada*

#### **4.1.5 Résultat du programme : Les investissements fédéraux au chapitre du développement économique autochtone sont harmonisés**

*Constatation : Si certains signes permettent de croire que les investissements fédéraux à l'égard des perspectives de développement économique autochtone sont harmonisés, il est difficile d'évaluer la mesure dans laquelle ils le sont véritablement.*

L'atteinte de ce résultat du programme, selon ce que prévoit la stratégie en matière de mesure du rendement de l'IPS, a été examinée :

- en fonction des indications d'harmonisation (p. ex. élaboration/mise en œuvre de plans de travail exhaustifs)

Les propositions disponibles pour 12 des initiatives incluent la définition des objectifs généraux, les partenaires actuels, les fonds reçus de l'IPS, l'affectation estimée des fonds de l'IPS pour chacune des activités prévues ainsi que la structure de gouvernance indépendante des initiatives, qu'elle soit planifiée ou existante.

Un examen du processus montre qu'une fois que les propositions sont approuvées, un plan de travail exhaustif définit les principaux intervenants — y compris les organisations fédérales et non fédérales, ainsi que les activités de lancement (c.-à-d. mobilisation, formation, stratégies d'approvisionnement et négociations), qui doivent cadrer avec l'objectif général (c.-à-d. nouvelles entreprises autochtones ou entreprises autochtones plus développées voire autres perspectives de développement économique concrétisées).

Les rapports d'étape et les résumés témoignent des investissements et des progrès considérables qui ont été réalisés aux premières étapes des plans de travail. Les plans de travail de ces initiatives, approuvés en 2013, étaient fréquemment scindés en parties constitutives, ou activités; rien ne permettait de préciser le nombre de plans de travail et de projets existants. Les sommaires des projets et les tableaux présentant les dépenses fournissaient de l'information sur 15 initiatives, de 2010-2011 à 2012-2013; de ce nombre, deux ont été renouvelées et renommées l'année suivante tandis que deux autres n'ont reçu des fonds que pour les efforts préliminaires réalisés sur une période d'un an.

Il importe de souligner que les projets n'étaient pas d'un « type » unique et que certains intégraient des objectifs qui présentaient un niveau variable d'interrelation (c.-à-d. qu'à un projet peut correspondre toute combinaison d'activités en matière de participation, d'analyse de la faisabilité, de renforcement des capacités, de recherche et d'approvisionnement). En outre, comme les rapports d'étape et les résumés de projets sont présentés différemment, les valeurs suivantes ne doivent être considérées que comme des estimations.

Les structures de gouvernance élaborées par les initiatives visent à faciliter l'harmonisation et incluent des comités directeurs et des groupes de travail interministériels. Les groupes de travail rassemblent les ministères fédéraux et provinciaux, le secteur privé ainsi que les organisations autochtones et contribuent à faire en sorte que les gestes posés par ces partenaires cadrent avec les objectifs de l'IPS. À titre d'exemple, un examen des documents de l'initiative du Cercle de feu montre que la structure de gouvernance coordonne les mesures et les investissements de 12 ministères et organismes partenaires. Les équipes de soutien à l'expansion des entreprises autochtones de l'Initiative sur la participation des Autochtones à l'aquaculture sont également un bon exemple. Elles ont assuré le soutien permanent des investissements et fournissent des services de développement des affaires aux entrepreneurs autochtones qui souhaitent avoir recours à l'expertise des équipes de soutien à l'expansion des entreprises pour former ou améliorer leur entreprise. L'initiative de la Fosse du Labrador prévoit également la mise sur pied d'un comité directeur formé de trois sous-comités dont chacun se préoccupe d'un objectif particulier lié au but ultime que représente le développement économique des Autochtones. D'autres initiatives indiquent qu'une structure de gouvernance a été élaborée ou est prévue et qu'elle prendra en charge et coordonnera les activités liées au plan de travail, comme les négociations liées à l'infrastructure, les ateliers et les forums pour contribuer aux programmes de formation et de compétences liés au secteur.

En règle générale, l'examen des documents, les entrevues et les rapports d'étape permettent de croire que les investissements fédéraux sont harmonisés. Cependant, peu de données quantitatives viennent appuyer les preuves qualitatives et à caractère largement anecdotiques. Bien que les plans de travail aient fourni certains éléments d'information (y compris au titre des sommes fournies par les partenaires, des sommes estimées consacrées aux activités sous le régime de l'IPS, des détails des groupes de travail au plan de leur objet et de leurs priorités ainsi que des domaines de concentration des ministères), cette information n'était pas disponible de manière uniforme ou ne présentait pas, pour toutes les initiatives, le même niveau de détail. Dans les faits, aucune analyse approfondie n'a encore été effectuée afin de définir plus clairement le niveau d'harmonisation avec le développement économique des Autochtones.

Idéalement, les renseignements détaillés concernant les fonds transférés des ministères et l'endroit où ces sommes sont véritablement engagées (par rapport aux activités) devraient être définis de manière à intégrer des paramètres permanents de mesure du niveau d'harmonisation.

À cette étape-ci, il pourrait ne pas être judicieux de s'appuyer sur l'élaboration ou la mise en œuvre d'un plan de travail exhaustif à titre d'indicateur du niveau d'harmonisation avec les objectifs ministériels. Des plans de travail spécifiques sont rarement produits tandis que des détails généraux sont plutôt fournis au sujet des efforts engagés pour augmenter la capacité liée à l'initiative. Il serait plutôt nécessaire de modifier les exigences en matière de rapports pour tenir

compte de cet indicateur. Des détails spécifiques définissant un plan de travail, dont les activités correspondantes seraient répertoriées, au même titre que seraient précisés le rôle de chacun des partenaires, les fonds qui y ont été contribués et la nature des besoins que visent à combler les activités permettraient de fournir une information plus claire sur les activités relatives aux projets, en plus de fournir des données plus pertinentes sur différents domaines d'analyse, en vue d'une évaluation ultérieure.

#### **4.1.6 Résultat du programme : Les collectivités autochtones profitent des partenariats et des investissements stratégiques fédéraux**

*Constatation : Certains indices donnent à croire que les collectivités ont profité des partenariats et des investissements stratégiques du gouvernement fédéral. Il est cependant difficile d'évaluer l'incidence véritable de l'IPS du fait de sa relative nouveauté et parce que son apport doit être évalué en même temps que les apports différentiels des autres sources de financement et initiatives. La mesure du rendement des programmes de l'IPS devrait inclure des mesures intégrées à des projets spécifiques afin que puisse être réalisée une meilleure évaluation des répercussions économiques imputables aux projets appuyés par l'IPS.*

Du fait des capacités existantes de nombreuses collectivités autochtones, plusieurs initiatives ont dû « partir de zéro » pour bien préparer les collectivités autochtones à s'engager sur la voie du développement économique. À cet égard, de nombreuses collectivités ont profité de l'IPS, bien qu'elles n'aient peut-être pas encore tiré véritablement parti de possibilités de développement économique spécifiques ou que des entreprises n'aient pas encore été lancées ou développées. Dans bien des cas, l'avantage tient plutôt au développement qui a été fait pour aider celles-ci à être prêtes à s'engager sur la voie des perspectives de développement économique.

Les données examinées montrent qu'au total, 489 collectivités ont participé à des initiatives de 2010-2011 à 2013-2014. Au cours de cette période, 103 partenariats distincts entre des collectivités et des organismes privés au même titre que des organisations fédérales et non fédérales ont été créés. Le nombre et la valeur exacts des perspectives de développement économique qui ont pu être concrétisées au cours de cette période restent inconnus, tout particulièrement du fait que l'IPS en est toujours à ses débuts.

Au total, 310 rapports font état de progrès sur la voie de possibilités d'affaires autochtones nouvelles ou élargies au sein des collectivités autochtones : analyses de faisabilité, rapports de négociation et de collaboration visant des possibilités d'affaires, évaluations d'inventaire, achats d'équipement, évaluations des approvisionnements et des possibilités, propositions et plans d'affaires, activités de développement des ressources ouvrant de nouvelles perspectives d'affaires, conseils et mesures de soutien offerts aux collectivités autochtones afin de les rendre



plus concurrentielles. Chacune de ces activités peut être transformée en avantages pour les collectivités autochtones, puisqu'elles favorisent un meilleur partage des connaissances et rehaussent les compétences et les capacités des membres de ces collectivités, celles-ci pouvant être appliquées au développement des collectivités ou à d'autres possibilités.

Du fait que plusieurs des collectivités en sont toujours aux premières étapes du développement de leurs initiatives, il n'existe pour l'heure aucune précision quant aux possibilités qui ont pu se réaliser. Cependant, l'une de ces initiatives a permis de fournir des détails plus spécifiques sur de nouvelles entreprises ou des entreprises qui ont vu leurs activités s'étendre. Dans le cadre de l'Initiative de diversification des pêches commerciales de l'Atlantique, il a été possible de répertorier 27 entreprises qui ont pu en profiter, que leurs activités se soient étendues ou qu'elles aient simplement été lancées. Deux cent cinquante nouveaux emplois ont par ailleurs été créés, 31 postes existants étant conservés. Il est très certainement souhaitable que d'autres initiatives engagées sous le régime de l'IPS se dotent de mécanismes de collecte de l'information qui permettent de produire ce type de rapport pertinent.

Puisque l'IPS a contribué une partie de l'investissement total à l'égard de ces projets, il est impossible de déterminer précisément le rendement exact pour l'Initiative. Toutefois, l'Initiative de diversification des pêches nationales de l'Atlantique, les initiatives visant le tourisme et le secteur des mines en Colombie-Britannique, le projet hydroélectrique du cours inférieur du fleuve Churchill et l'initiative de la First Nation Power Authority produisent ensemble des recettes d'environ 2,2 milliards de dollars d'ici 2016.

Comme discuté ci-dessus, il est très difficile de mesurer les répercussions plus générales, qu'elles soient économiques ou sociales, pour diverses raisons. Le principal obstacle tient peut-être à la capacité d'associer les changements observés à l'apport additionnel de fonds de l'IPS. Il serait peut-être possible de mesurer les répercussions sociales en s'appuyant sur des mesures en séries chronologiques de l'Enquête nationale auprès des ménages pour comparer, au fil du temps, les changements entre des collectivités « similaires » au plan des indicateurs économiques et sociaux. En fait, les données sur le revenu et la main-d'œuvre au niveau des collectivités correspondant à plusieurs années de recensement (c.-à-d. de 1996 à 2015) pourraient être examinées pour déterminer si l'augmentation est supérieure aux tendances des autres collectivités (en tenant compte des facteurs propres au caractère isolé, à la région et à la population) et en évaluant, par régression, l'importance des changements par rapport à la taille relative des projets appuyés par l'IPS. Cela dit, compte tenu de la multiplicité d'autres projets liés ou non liés aux investissements gouvernementaux en matière de développement économique et des autres facteurs susceptibles d'avoir des répercussions sur le développement social et économique, il est probable que les répercussions de l'IPS seraient englobées parmi les erreurs de mesure et qu'il serait ainsi difficile d'en évaluer l'incidence relative.

Il est donc essentiel pour les investissements réalisés sous le régime de l'IPS d'inclure, dans les modalités ou dans les accords de contribution, un certain nombre de protocoles pour la mesure des répercussions économiques et sociales. Plus précisément, lorsqu'un projet reçoit du financement, il conviendrait de prévoir des mesures pour évaluer la croissance de l'emploi, des mesures substitutives de croissance économique et des mesures de viabilité à long terme des possibilités d'affaires qui découlent des initiatives appuyées par l'IPS. Il importe également d'agir en ce sens de manière stratégique et fonctionnelle afin de ne pas alourdir le fardeau imposé aux bénéficiaires ou aux participants au plan des rapports. Par conséquent, il faut envisager la possibilité d'insister plus sur les exigences en matière de rapports au plan du rendement tout en réduisant les autres exigences en matière de rapports au plan administratif ou de la conformité qui pourraient ne pas être nécessaires.

## 4.2 Structure de gouvernance

*Constatation : Les structures de gouvernance sont toujours en voie de définition et au vu de la relative nouveauté de l'Initiative, elles devront encore faire l'objet d'examen en plus d'être améliorées. Des indicateurs de rendement spécifiques de l'efficacité des structures de gouvernance de l'IPS devraient être intégrés aux stratégies de mesure du rendement futures.*

Le caractère horizontal des activités de l'IPS représente une approche unique au sein du gouvernement, en conséquence de quoi une nouvelle structure de gouvernance non préalablement mise à l'épreuve a été mise en œuvre. Cette structure de gouvernance a souffert de certains « défauts de jeunesse », comme le décrit le groupe Patterson Creek Consulting dans son examen de la gouvernance de l'IPS; il convient de souligner que cette structure de gouvernance a été modifiée de manière à en améliorer l'efficacité globale.

Plus spécifiquement, Patterson Creek Consulting a souligné que des problèmes étaient survenus en rapport avec les trois aspects suivants : Comité fédéral de coordination et ses structures et processus, obstacles à la collaboration horizontale et documents de travail sectoriels. Le rapport avançait donc sept recommandations dont la plus importante visait la mise en place d'une commission des investissements et l'adoption d'une approche différente à l'égard des documents sectoriels. L'examen de la gouvernance renferme également une recommandation selon laquelle les documents de référence sectoriels devraient être mis à jour, puisque ceux-ci ne renfermaient que de brèves sections traitant des possibilités, ne respectant pas en cela l'objet que leur vouait le Comité fédéral de coordination.

Suite à l'examen de la gouvernance, la Direction des initiatives stratégiques et des partenariats a donc revu l'orientation de l'IPS en la dotant d'une approche axée sur les possibilités en plus de mettre en place un sous-Comité fédéral de coordination formé de directeurs généraux, responsable des questions d'ordre opérationnel. Les répondants ont estimé que le comité formé de directeurs généraux avait obtenu de bons résultats du fait qu'il comptait sur une représentation plus diversifiée que celle du Comité fédéral de coordination et que les directeurs généraux sont plus mobilisés, ont un apport réfléchi au processus d'approbation et ont rempli le rôle utile de fonction de contestation. À l'opposé, l'évaluation a permis d'arriver à la conclusion que le Comité fédéral de coordination n'avait pas joué un rôle suffisamment fort en marge de la mise en œuvre de l'IPS et pour recueillir l'appui et la participation des autres ministères. Globalement, ces changements ont été perçus comme positifs et leur mise en œuvre a permis d'améliorer la situation au plan de la gouvernance de l'IPS.

Les points de vue quant à l'objet et au rôle permanent du Comité fédéral de coordination varient également. Les répondants interrogés dans le cadre d'études de cas et lors d'entrevues ont estimé qu'il y avait un chevauchement des activités du Comité fédéral de coordination et du Sous-comité des directeurs généraux responsables des investissements qui intervient au niveau de l'approbation des projets, certains étant d'avis qu'il serait possible d'éliminer le Comité fédéral de coordination, le comité d'investissement formé de directeurs généraux ou la haute direction d'AADNC étant alors chargé de prendre les décisions finales à l'égard des questions de financement. D'autres ont également estimé que le Comité fédéral de coordination avait toujours un rôle à jouer pour assurer l'orientation stratégique générale de l'IPS, au plan des secteurs et des possibilités sur lesquelles il convient d'axer ses efforts au cours des prochains cycles de financement, cette approche pouvant être plus utile puisqu'elle permettrait de s'assurer que l'IPS continue de respecter les priorités du gouvernement ainsi que le Cadre fédéral pour le développement économique des Autochtones.

La structure de gouvernance s'étend par ailleurs au-delà du processus de l'Administration centrale alors que les projets financés par l'IPS ont tous leurs propres structures de gouvernance, un comité directeur et des groupes de travail chargé de différents thèmes. Dans certains cas, et plus particulièrement dans celui de l'Initiative de diversification des pêches commerciales de l'Atlantique, la structure de gouvernance au niveau des projets présentait un caractère unique et inédit et représentait en cela une pratique exemplaire.

### **4.3 Facteurs contributifs**

Outre l'information évoquée, l'évaluation a tenté de relever des facteurs spécifiques qui ont contribué à faciliter l'atteinte des objectifs de l'IPS.

L'un des principaux facteurs tient à la capacité de l'IPS de combler les écarts au plan du financement. Que ce soit en entrevu ou dans le cadre des études de cas, les répondants clés, y compris les représentants des collectivités au niveau des projets, ont indiqué que ceux-ci n'auraient pu être entrepris sans le soutien de l'IPS. Ils ont vanté les mérites du programme au sens où celui-ci prévoit des paramètres de financement qui peuvent correspondre à des projets qui ne cadrent pas avec d'autres sources de financement.

En outre, le niveau d'intérêt que le gouvernement fédéral, l'industrie et les collectivités autochtones porte au développement des ressources s'est avéré un facteur contributif pour l'IPS, dans son ensemble et pour plusieurs de ses projets individuels.

Enfin, cet aspect ayant été le plus fréquemment mentionné, il y a lieu de souligner l'importance que revêt le fait de pouvoir compter tant au sein du gouvernement que parmi les partenaires et les intervenants, sur des personnes engagées. Dans le cadre de plusieurs études de cas, les répondants ont souligné que l'IPS avait permis de créer des partenariats utiles avec les partenaires autochtones dont l'engagement a permis de réaliser de grandes choses avec un soutien financier relativement limité.

#### **4.4 Mesure dans laquelle les initiatives engagées sous le régime de l'IPS tiennent compte des différences au plan des réalités socio-économiques des femmes et des hommes**

*Constatation : Les renseignements relatifs au rendement de l'IPS ne tiennent pas et ne recueillent pas systématiquement de données différenciées selon les sexes.*

L'information examinée dans le cadre de l'examen des données ainsi que l'information tirée des études de cas et des entrevues montrent qu'aucune initiative engagée sous le régime de l'IPS n'a réalisé d'analyse comparative entre les sexes. Cependant, l'un des projets a assuré le suivi de l'emploi des femmes et des hommes à l'égard des possibilités créées et inclura une analyse comparative entre les sexes pour les stratégies en matière de formation qui sont en voie d'être mises en place. D'autres, comme l'Initiative concernant les serres du Nord et la stratégie du secteur minier de la Colombie-Britannique intègrent des projets exclusivement axés sur la participation des femmes. Les personnes interrogées dans le cadre des études de cas ont reconnu qu'il serait utile de recueillir de l'information qui se prêterait en elle-même à la réalisation d'analyses comparatives entre les sexes.

## 4.5 Mesure dans laquelle les initiatives de l'IPS appuient les responsabilités d'AADNC en vertu de la Stratégie fédérale de développement durable

Bien que les initiatives de l'IPS en soient toujours aux premiers stades du développement et de la mise en œuvre, l'attention s'est concentrée, à des niveaux variables, sur les répercussions environnementales des projets de l'IPS. L'un de ces projets collabore avec Environnement Canada afin d'augmenter le niveau de participation des Autochtones aux évaluations environnementales. D'autres entreprennent des études environnementales afin de se conformer à la législation, pour autant que cette mesure vise les développements entrepris dans le cadre du projet de l'IPS en tant que tel. Plusieurs projets se préoccupent principalement du niveau de préparation des collectivités et dans certains de ces cas, les études d'impact sur l'environnement seraient distinctes des projets de l'IPS et seraient réalisées par l'organisation chargée du développement. Bien que cet aspect ne soit pas directement lié à l'initiative, dans le cadre d'un autre projet, il a été décidé que les collectivités délaisseraient les centrales diesel au profit de sources d'énergie plus renouvelables, comme la biomasse. Cette décision pourrait stimuler l'établissement, au fil de l'évolution de l'initiative, d'un marché pour le biocombustible.

## 4.6 Efficacité de la stratégie de mesure du rendement

*Constatation : La stratégie de mesure du rendement de l'IPS soulève d'importantes inquiétudes dont la principale inclut l'évaluation de l'apport relatif de l'IPS aux résultats économiques à plus long terme au sein des collectivités.*

Dans l'ensemble, un examen des données actuellement recueillies a permis d'arriver à la conclusion qu'une partie importante de l'information en question présente un caractère anecdotique et que la majorité des rapports témoignent des premières phases des initiatives, sans données spécifiques sur les résultats. Un examen de la stratégie de mesure du rendement montre également que les pratiques en matière de rapports sont limitées et ne prévoient pas de mécanismes permettant de rendre compte de l'étendue des résultats qui ont pu être obtenus par les projets de l'IPS.

Les répondants ont fait état de limitations significatives à l'égard de la stratégie de mesure du rendement actuelle. L'une des inquiétudes évoquées tient à la *nature* des données mesurées et de ce que l'on constitue être une « réussite » ou un « succès ». À titre d'exemple, il a été mentionné qu'il se peut que les collectivités définissent le succès bien différemment des promoteurs des projets. Celle-ci pourrait par exemple viser tout simplement le renforcement de leur capacité d'assister aux négociations, d'y participer et de rehausser leur niveau de collaboration avec les autres ministères.

Des préoccupations d'ordre socioéconomique, comme au titre de l'emploi, de l'éducation et de l'abus d'alcool ou d'autres drogues, auraient vraisemblablement pour conséquence que soient mis de côté les objectifs concernant les projets de l'IPS. Il y a lieu d'examiner avec attention de telles questions à l'étape de la définition des objectifs et d'insister sur la création d'un sentiment de confiance, l'adhésion et le renforcement de la capacité des collectivités. Les mesures actuelles ne permettent pas de déterminer directement les répercussions sociales.

Pour améliorer encore la situation au plan de la mesure du rendement, il importe de garder en tête le rôle qu'assume l'IPS au plan de la création et du renforcement des partenariats et de faire preuve de précaution s'agissant de relever les répercussions sociales et économiques qui seraient directement attribuables à ces partenariats. Il serait peut-être plus judicieux d'évaluer l'apport relatif de l'IPS à la détermination de la mesure dans laquelle celle-ci a permis de réaliser véritablement certains projets. Il y aurait peut-être lieu d'intégrer la mesure des différentes répercussions économiques et sociales à celle du rendement des projets en tant que tels, compte tenu surtout du haut niveau de variabilité de l'apport relatif des fonds de l'IPS par rapport à tous les autres investissements.

Enfin, il paraît inquiétant qu'en limitant les rapports, les initiatives se verraient empêcher de rendre compte des résultats qui leur sont propres qui pourraient ne pas cadrer spécifiquement avec les trois indicateurs de rendement définis.

L'évaluation souligne qu'il est prévu qu'une nouvelle stratégie de mesure du rendement soit élaborée aux termes du présent exercice.

## 5. Constatations de l'évaluation — Rendement (Efficience et économie)

---

### 5.1 Rapport coût-efficacité/efficience

*Constatation : La valeur des investissements mis à profit dans chaque projet de manière à ce que puisse être réalisée une analyse complète du rapport coût-efficacité et de l'efficience reste imprécise.*

*Constatation : Les participants à la présente évaluation ont exprimé des avis variés au sujet de l'efficience de l'IPS. De manière générale, les personnes interrogées ont estimé que s'il se peut que si l'approche horizontale soit à plus forte intensité de main-d'œuvre que ne le sont les autres programmes de développement économique, les partenariats qui ont pu être conclus en valent l'effort.*

Les personnes interrogées dans le cadre des études de cas ont indiqué que la majorité des projets n'auraient pu aller de l'avant sans l'IPS. Cependant, peu d'initiatives ont jusqu'à présent été en mesure de fournir une estimation précise de la valeur des résultats potentiels pour les collectivités non plus que de détails spécifiques sur le temps et les efforts nécessaires pour cette participation.

Il est difficile de mesurer le rendement; comme l'apport relatif de l'IPS aux projets par rapport à l'ensemble des autres investissements présente un haut niveau de variabilité, les répercussions incrémentielles restent floues. Cependant, quatre initiatives ont fourni une estimation des recettes prévues pour des projets liés à l'IPS. Ensemble, l'Initiative de diversification des pêches commerciales de l'Atlantique, les initiatives dans les secteurs du tourisme et des mines en Colombie-Britannique, le projet hydroélectrique du cours inférieur du fleuve Churchill et celui de la First Nation Power Authority laissent prévoir des recettes combinées d'environ 2,2 milliards de dollars d'ici 2016.

Il est important de se rappeler que le coût de l'exécution du programme variera considérablement d'une initiative à l'autre, selon les exigences de chaque collectivité concernant, par exemple, les besoins fondamentaux au plan socioéconomique, la formation dans les métiers pertinents et les conseils en vue de la préparation de plans d'affaires. Il se pourrait que, pour une initiative donnée, les sommes requises soient moindres du fait de la capacité économique des collectivités, tandis que dans un autre cas, l'investissement pourrait être plus élevé. Enfin, d'autres collectivités peuvent avoir les connaissances et la capacité mais avoir besoin de fonds pour l'approvisionnement. Certaines initiatives peuvent en outre profiter de partenaires renommés ou plus impliqués qui favorisent une adhésion plus marquée tandis que d'autres se buteront à une réticence quant aux partenaires d'affaires ou aux collectivités, de sorte qu'il faudra prévoir plus

de temps et des efforts plus soutenus pour inciter ces groupes à participer. Compte tenu du fait que plusieurs des initiatives sont associées à des projets de démarrage, il faudra prévoir d'importants travaux préliminaires avant d'obtenir un rendement intéressant pour le temps et les sommes d'argent engagés.

Les preuves à caractère anecdotique montrent actuellement que la conception et que l'exécution de l'IPS n'offrent pas le rapport coût-efficacité prévu à l'origine. De manière générale, les répondants estiment que l'IPS requiert plus de main-d'œuvre que les autres programmes de développement économique; ils reconnaissent également qu'il s'agit d'une façon de travailler différente et que la charge de travail additionnelle fait partie de la « rançon des affaires », dans un contexte horizontal. Certains soulignent que le niveau d'efficacité augmente avec le niveau de connaissance d'une région tandis que d'autres vantent les mérites de l'examen de la gouvernance, puisque celui-ci a permis de rehausser leur niveau d'efficacité. D'autres soulignent enfin que comme ceux qui interviennent au niveau de l'IPS en sont toujours à s'adapter et à se familiariser avec un nouveau mode de fonctionnement, de véritables résultats au plan du rapport coût-efficacité ne seraient révélés qu'ultérieurement, alors que le processus serait mieux connu de chacun.

Rares ont été les solutions de rechange recommandées. Certains soulignent qu'un modèle simple qui permettrait aux collectivités de consacrer leurs fonds à leurs propres priorités en matière de développement économique pourrait s'avérer plus efficace. Une telle approche permettrait de révéler comment les collectivités regrouperaient leurs fonds et si ce regroupement viserait des projets d'importance ou des projets de moindre envergure. Il est cependant acquis que ceci pourrait ne pas permettre de garantir de résultats à l'égard des partenariats et de la collaboration et que se poserait également le risque que les bénéficiaires deviennent tributaires de ces fonds.

## **5.2 Solutions de rechange, enseignements tirés, pratiques exemplaires**

### *Améliorations/solutions de rechange relevées*

L'évaluation a démontré que l'IPS opère de manière efficace compte tenu du caractère particulier du programme et de son objectif. Aucune autre solution de rechange spécifique en matière d'exécution n'a donc été proposée pour rehausser le niveau d'efficacité. Cependant, comme c'est le cas de la plupart des programmes, les organisations subissent des pressions importantes au plan des retards de financement.



Autre suggestion digne de mention, les structures de gouvernance de l'IPS pourraient mobiliser les intervenants autochtones plus directement. Cette suggestion cadre avec une recommandation formulée par Douglas R. Eyford dans son rapport au premier ministre intitulé *Établir des relations, créer des partenariats : les Autochtones canadiens et l'exploitation des ressources énergétiques* concernant l'importance de la mobilisation politique précoce des Premières Nations au chapitre du développement des ressources. La nécessité d'améliorer la situation au plan des communications a également été soulignée, tout particulièrement quant à la modification de la façon dont les projets sont sélectionnés et améliorés et par la transmission d'une meilleure information aux collectivités de sorte que celles-ci puissent mieux comprendre les initiatives et leurs répercussions éventuelles.

### *Enseignements tirés*

Lors des entrevues menées auprès des répondants clés, de multiples promoteurs de projet ont indiqué avoir fait les frais de retards imprévus du fait du temps nécessaire pour mobiliser la collectivité. Plus précisément, le temps nécessaire pour mobiliser comme il se doit les collectivités et obtenir leur soutien à l'égard des projets s'est avéré beaucoup plus long que ce qui avait été prévu à l'origine; plusieurs projets ont donc pris du retard. Les promoteurs de projet ont donc éprouvé de la difficulté à engager les sommes affectées dans le délai prévu. Pour régler ce problème, les répondants ont suggéré de multiples solutions éventuelles aux rangs desquelles figurent une meilleure sensibilisation des groupes présentant une demande sous le régime de l'IPS quant au temps nécessaire pour mobiliser les collectivités de manière appropriée, une amélioration de la souplesse au plan du rééchelonnement des fonds pour permettre aux programmes accusant du retard de reporter les fonds à des années ultérieures ainsi que des mesures permettant d'assurer le financement de la mobilisation des collectivités, en plus des autres aspects des projets de l'IPS.

Comme l'a déjà souligné le présent rapport, l'IPS a éprouvé certaines difficultés pour obtenir et maintenir la participation des autres ministères du gouvernement fédéral et des autres organismes de développement régional. Dans des cas spécifiques, la haute direction d'AADNC s'est adressée à d'autres ministères pour fournir de l'information et intervenir au plan de l'éducation quant à l'objet de l'IPS et des occasions qu'offrait ce programme. Ce type d'approche, au plan de la sensibilisation, s'est alors avérée efficace et il est apparu évident qu'un renforcement de celle-ci pourrait inciter les cadres supérieurs de l'ensemble du gouvernement fédéral à rehausser leur niveau de participation à l'IPS. Il faudrait envisager la possibilité de prendre les mesures nécessaires pour que les échéanciers des projets soient suffisamment raisonnables pour permettre à ces derniers de produire les résultats prévus. L'IPS a pour objet de combler les lacunes au plan du financement et non d'assurer un financement permanent pour les projets qui se poursuivent. Bien que la réussite de certains projets ait eu pour résultat qu'ils ont été « récupérés » et intégrés aux budgets des ministères participants, ce n'est pas l'intention de l'IPS généralement.

Par exemple, l'Initiative de diversification des pêches commerciales de l'Atlantique a été mise en place pour apporter une solution à court terme à un problème lié au marché. Ce problème résultait de la réduction du quota de crabe des neiges et nécessitait une stratégie et des investissements pour diversifier l'industrie. Au terme de l'initiative de trois ans, les répercussions du problème sur les entreprises communautaires actives dans le secteur étaient atténuées et, par conséquent, le programme a été considéré comme un succès, même s'il a pris fin.

### *Pratiques exemplaires*

La structure en matière de gouvernance de projets retenus pour les fins de l'Initiative de diversification des pêches commerciales de l'Atlantique a été relevée à titre de pratique exemplaire. L'Initiative s'est appuyée sur un programme permanent de Pêches et Océans Canada pour établir une structure de gouvernance qui a aidé les Premières Nations, mis en application un processus d'examen rigoureux afin de déterminer les projets admissibles et, fait primordial, a reçu la confiance des participants des Premières Nations qui en reconnaissaient l'importance. Des équipes responsables du soutien à l'expansion des entreprises, formées d'experts en la matière, ont été créées au sein de la société Ulnooweg Development Group Inc. pour aider les collectivités à élaborer des plans d'affaires et des propositions. Un comité d'examen chargé de déterminer quels projets recevraient des fonds formé de représentants de deux ministères du gouvernement fédéral et de deux organisations autochtones fut mis en place. Pour rendre ses décisions, le comité a tenu compte des propositions ainsi que d'un examen de ces dernières réalisé par un évaluateur tiers indépendant. Enfin, des équipes responsables de la mise en œuvre du projet, incluant des membres des collectivités et des membres des équipes responsables du soutien à l'expansion des entreprises, ont été mises en place afin d'apporter leur concours au plan de la mise en place et du fonctionnement des entreprises nouvellement créées. Les partenariats avec des organisations autochtones régionales, les équipes de soutien à l'expansion des entreprises ainsi que les équipes responsables de la mise en œuvre des projets ont permis aux collectivités de compter sur le soutien nécessaire pour veiller à ce que leurs projets soient mis en œuvre avec succès.

Le succès qu'a connu l'Initiative de diversification des pêches commerciales de l'Atlantique renforce l'avis des répondants qui estimaient que la participation des collectivités aux processus de consultation visant à déterminer les priorités et à réaliser une planification stratégique au chapitre du renforcement des capacités et du développement économique constituait une pratique exemplaire. Le fait d'investir auprès d'organisations autochtones régionales et de conclure des partenariats avec celles-ci est également perçu comme constituant une pratique exemplaire, par opposition à une approche qui tenterait de renforcer l'expertise de chacune des collectivités.

De nombreux répondants ont souligné que le caractère horizontal de l'IPS et que la promotion des partenariats constituaient en soi une pratique exemplaire. Le gouvernement est fréquemment confronté à des difficultés du fait que les ministères fonctionnent de manière « cloisonnée » et l'IPS représente une approche unique pour favoriser la collaboration afin d'assurer la participation des Autochtones aux perspectives de développement économique complexes et d'envergure.

## **6. Conclusions et recommandations**

---

### ***Pertinence***

De toute évidence, il est nécessaire d'aider les collectivités autochtones à mettre à profit les possibilités de développement économique régionales complexes grâce au processus de collaboration horizontale de l'IPS, qui favorise l'investissement stratégique et ciblé.

L'IPS comble un besoin en contribuant à relever le niveau de préparation des collectivités autochtones à participer à des projets de développement économique régionales complexes principalement par le biais du processus de collaboration horizontale qui vise à favoriser les investissements stratégiques et ciblés. Cependant, comme les besoins à cet égard sont plus étendus que les objectifs de l'IPS, il demeure nécessaire de prendre en compte les grands besoins au chapitre de la planification du contexte et de faire cadrer les objectifs et les résultats prévus associés à l'IPS, à titre d'initiative horizontale.

Les objectifs sont cohérents et cadrent avec les rôles et les priorités des ministères et du gouvernement. L'IPS cadre avec les priorités clés, y compris avec le Cadre fédéral pour le développement économique des Autochtones ainsi qu'avec les priorités d'Affaires autochtones et Développement du Nord Canada et du gouvernement du Canada. Plus spécifiquement, elle aide les collectivités autochtones à participer plus activement à des projets de développement économique tandis que la structure horizontale s'inscrit dans l'axe de la rationalisation des services du gouvernement et des ministères.

Des programmes complémentaires sont en place. Cependant, le caractère horizontal de l'IPS permet d'établir des partenariats en matière de développement économique de telle manière qu'il n'y a pas de dédoublement des efforts ou des investissements. L'IPS pourrait en fait constituer un modèle, susceptible d'être repris, au chapitre des partenariats et de la collaboration qui peuvent être étendus à d'autres domaines, au-delà du développement économique.

### ***Rendement***

Dans l'ensemble, l'IPS progresse sur la voie de l'atteinte de ses objectifs immédiats dans la mesure où elle a mené à l'établissement de bon nombre de partenariats; des progrès ont également été réalisés s'agissant d'aider les collectivités autochtones à mobiliser les membres, les partenaires et les intervenants à l'égard d'initiatives de développement régionales complexes tandis que l'approche du guichet unique est adoptée dans une certaine mesure, qui demeure néanmoins limitée.

Un manque de connaissances et de compréhension de la part des partenaires en ce qui concerne les mécanismes de mise en œuvre d'une structure de guichet unique contribue au fait que celle-ci soit adoptée et utilisée de manière limitée, ces lacunes pouvant être corrigées par une amélioration de la situation au plan des communications et l'établissement d'une orientation par les organismes centraux.

Cependant, les complexités et les difficultés associées au suivi du rendement des initiatives horizontales par rapport aux résultats des programmes prévus ne sont pas sans poser des problèmes pour l'Initiative, considérée dans son ensemble. À défaut d'un ensemble commun d'objectifs stratégiques et de résultats prévus entre les partenaires, l'IPS risque d'être exécutée de façon disparate et non harmonisée.

La stratégie de mesure du rendement de l'IPS soulève un certain nombre d'inquiétudes dont la plus importante concerne l'évaluation de l'apport relatif de l'Initiative aux résultats économiques à plus long terme au sein des collectivités. Il est notamment difficile d'évaluer la mesure dans laquelle les investissements des ministères partenaires sont harmonisés.

L'Initiative en est toujours à ses premières étapes. De nouveaux partenariats sont en voie d'être conclus et les structures de gouvernance en sont toujours à l'étape de leur définition. Bien qu'il soit nécessaire d'améliorer le rendement des programmes de l'IPS pour mieux évaluer les répercussions économiques attribuables à l'IPS, par le biais des projets appuyés en vertu de celle-ci, l'importance que revêt le fait de pouvoir compter sur des participants engagés tant au sein du gouvernement que parmi les partenaires et les intervenants, du fait de la coopération et de la collaboration entre les partenaires est un facteur qui favorise les progrès accomplis par l'IPS sur la voie de la réussite.

## **Recommandations**

Compte tenu des constatations et des conclusions de l'évaluation, il est par conséquent recommandé qu'à l'égard de l'Initiative [horizontale] sur les partenariats stratégiques pour le développement économique des Autochtones, AADNC :

1. Renforce l'interface entre l'IPS et les programmes de développement économique des Autochtones existants du Ministère ainsi qu'avec les partenaires fédéraux et provinciaux afin d'assurer une meilleure harmonisation des objectifs stratégiques et des résultats prévus.
2. Renforce la mobilisation communautaire à l'égard des possibilités susceptibles d'être prises en considération sous le régime de l'IPS avec pour objectif de veiller à ce que l'on tienne adéquatement compte des besoins de la communauté.

3. Collabore avec les organismes centraux et les partenaires fédéraux afin d'accentuer le recours à l'approche de prestation axée sur le guichet unique sous le régime de l'IPS.
4. Poursuive les efforts de surveillance et d'examen du système de gouvernance de l'IPS, y compris du rôle du Comité fédéral de coordination, afin d'assurer l'uniformité et de maximiser l'efficacité.
5. Continue de diriger l'élaboration de la version révisée de la stratégie de mesure du rendement avec les partenaires afin qu'il soit possible de surveiller et de mesurer les résultats qui concernent tant la préparation des collectivités que les résultats à plus long terme concernant les partenariats et les investissements, y compris au chapitre du recours au levier financier et de réaliser des analyses différenciées selon les sexes.

## Annexe A — Ébauche de la matrice d'évaluation

Enjeux/Questions	Indicateurs	Analyse documentaire	Examen des documents	Entrevue avec les répondants clés				Examen des données financières et administratives	Analyse économétrique	Études de cas
				Représentants d'AADNC à l'AC et en région	Principaux intervenants (AM, gouvernement prov./ terr.)	Organisations et représentants autochtones/membres des collectivités	Experts non intervenants			
<b>Pertinence (Maintien du besoin du programme)</b>										
1. L'IPS comble-t-elle des besoins démontrables des collectivités autochtones et dans quelle mesure les partenariats et les investissements fédéraux sont-ils essentiels pour combler ces besoins?	Indication d'un besoin continu de faciliter les approches intersectorielles/ interministérielles pour favoriser la participation des Autochtones aux initiatives de développement régionales complexes	x	x		x	x				x
	Indication d'une certaine réactivité aux besoins des collectivités autochtones		x	x	x	x	x			x
<b>Pertinence (Harmonisation avec les priorités du gouvernement)</b>										
2. Les objectifs du programme cadrent-ils avec les priorités du gouvernement ainsi qu'avec les résultats stratégiques	Harmonisation des objectifs de l'IPS avec les priorités gouvernementales et les résultats stratégiques d'AADNC		x	x						

Enjeux/Questions	Indicateurs	D	O	C	H	S	P	Entrevue avec les répondants clés				P	C	I	C	O	N	S	P	
d'AADNC?																				
<b>Pertinence (Harmonisation avec les rôles et les responsabilités fédéraux)</b>																				
3. Dans quelle mesure les objectifs du programme cadrent-ils avec le rôle et les responsabilités du gouvernement fédéral?	Établissement d'un lien entre les objectifs de l'IPS et les rôles et les responsabilités fédéraux					x	x													
	Indication du fait que l'IPS complète les priorités du Cadre fédéral pour le développement économique des Autochtones ou appuie celles-ci					x	x	x	x	x										
4. Y a-t-il des dédoublements ou des chevauchements avec d'autres programmes, politiques ou initiatives?	Indication de dédoublement ou de chevauchement entre l'IPS et les autres initiatives	x				x	x	x	x	x										x
<b>Rendement (Efficacité/Succès)</b>																				
5. Dans quelle mesure des progrès sont-ils accomplis sur la voie de l'obtention des résultats prévus?	Voir plus bas																			
5.1 Coopération et collaboration entre les partenaires fédéraux et non fédéraux (résultat immédiat)	Nombre de partenariats (LEI et autres types d'ententes) élaborés					x	x	x	x	x										x
	Perceptions des intervenants quant aux changements au plan de la compréhension, de la coopération et de la collaboration du fait des partenariats							x	x	x	x									x
5.2 Exigences gouvernementales simplifiées pour les demandes, la surveillance et les rapports (guichet unique) (résultat immédiat)	Nombre d'initiatives pour lesquelles l'approche du « guichet unique » a été retenue					x	x	x	x											
	Perceptions des intervenants quant au fardeau administratif des projets de l'IPS par rapport aux autres initiatives mettant en cause plusieurs ministères							x	x	x	x									x



Enjeux/Questions	Indicateurs	D	O	C	P	S	P	I	C	S
		Entrevue avec les répondants clés								
	Perceptions des intervenants quant à la valeur ajoutée du volet du guichet unique de l'IPS			x	x	x	x			x
5.3 Les collectivités autochtones mobilisent les membres/partenaires et les intervenants à l'égard des initiatives de développement complexes/régionales (résultat immédiat)	Nombre de protocoles d'entente/d'ententes sur les répercussions et les avantages, d'ententes contractuelles ou d'autre nature établis ou en voie de négociation entre les collectivités autochtones ainsi que les partenaires du secteur public ou privé		x							x
	Perceptions des intervenants quant à la mobilisation des collectivités autochtones et du secteur privé en ce qui concerne les initiatives de développement économique			x	x	x	x			x
5.4 Les collectivités autochtones sont prêtes à participer aux perspectives de développement économique (résultat intermédiaire)	Indication d'une capacité rehaussée des collectivités à participer (p. ex. Autochtones formés ou ayant fait l'objet d'un mentorat, nouveaux partenariats commerciaux créés, plans d'affaires produits et mis en œuvre, stratégies d'approvisionnement élaborées)		x	x	x	x	x	x		x
5.5 Les investissements fédéraux au chapitre du développement économique autochtone sont harmonisés (résultat intermédiaire)	Signes d'harmonisation, par exemple élaboration/mise en œuvre de plans de travail exhaustifs		x	x				x		
5.6. Les collectivités autochtones profitent des investissements et des	Nombre et valeur des perspectives de développement économique concrétisées		x	x	x	x		x		x

Enjeux/Questions	Indicateurs	D	O	C	H	S	P	Entrevue avec les répondants clés				P	C	O	S	P	
partenariats stratégiques fédéraux (résultat ultime)	Nombre d'emplois créés					X	X	X	X								X
	Nombre de nouvelles entreprises ou d'entreprises autochtones plus développées au sein des communautés partenaires de l'IPS, par secteur (mines, forêt, agriculture, pêches) et d'autres possibilités					X	X	X	X		X						X
6. Dans quelle mesure la structure de gouvernance de l'IPS est-elle efficace?	Signes de la mise en œuvre réussie de la structure de gouvernance de l'IPS					X	X	X	X								
	Avis du personnel et des principaux intervenants quant à l'efficacité de la structure de gouvernance de l'IPS						X	X	X								
7. Quels facteurs facilitent ou contrecarrent l'obtention des résultats de l'IPS?	Preuve de mécanismes appropriés (p. ex. communication adéquate au sujet de l'IPS, processus d'identification des possibilités, caractère opportun des décisions en matière d'investissement, coordination des partenariats, mécanismes de financement, processus d'exécution)					X	X	X	X	X							X
	Obstacles identifiés					X	X	X	X	X							X
8. Dans quelle mesure les initiatives de l'IPS tiennent-elles compte des réalités socioéconomiques des femmes et des hommes?	Pourcentage d'initiatives/de projets qui ont fait l'objet d'une analyse comparative entre les sexes					X	X	X	X								X
	Pourcentage d'initiatives assorties de plans visant a) à encourager la participation des femmes, et à b) à combler l'écart entre les sexes au plan de l'accès égal des femmes aux ressources et aux avantages du développement						X	X	X	X							

Enjeux/Questions	Indicateurs	D	O	C	N	P	S	P	C	S	
		Entrevue avec les répondants clés									
9. Dans quelle mesure les initiatives de l'IPS appuient-elles les responsabilités d'AADNC en vertu de la Stratégie fédérale de développement durable?	Indication du fait que les projets de l'IPS tiennent compte des répercussions au plan de l'environnement			X	X	X	X			X	
10. Quelle est l'efficacité de la stratégie de mesure du rendement de l'IPS et comment pourrait-elle être améliorée?	Indication de la mise en œuvre et de la mise à jour de la stratégie de mesure du rendement			X	X	X					
	Suivi des données de mesure du rendement désagrégées (homme/femme)			X	X				X		
	Avis du personnel et des principaux intervenants quant au caractère utilitaire du système de mesure du rendement au plan de la responsabilité, de la prise de décisions en matière de gestion et de l'apprentissage				X	X	X				
<b>Rendement (Efficience et économie)</b>											
11. Comment serait-il encore possible d'améliorer l'IPS? Existe-t-il d'autres moyens ou des moyens plus efficaces d'exécution de l'IPS qui offriraient des résultats similaires?	Améliorations et solutions de rechange relevées	X		X	X	X	X	X		X	
12. Dans quelle mesure la conception et la prestation des services de l'IPS offrent-elles un rapport coût-efficacité intéressant? Existe-t-il des solutions de rechange moins onéreuses? Les processus de demande et de rapports simplifiés ont-ils permis au gouvernement ou au secteur privé de réaliser	Valeur des investissements de l'IPS par rapport à leur coût (temps et efforts nécessaires pour la participation)	X		X	X	X	X		X	X	
	Portée du programme (nombre de collectivités/populations touchées) par rapport aux dépenses engagées				X	X			X	X	
	Solutions de rechange suggérées	X			X	X					

Enjeux/Questions	Indicateurs	D	O	C	P	Entrevue avec les répondants clés				P	C	O	P
des économies?													
<b>Autres enjeux de l'évaluation (Enseignements tirés / Pratiques exemplaires)</b>													
13. Quels enseignements tirés et pratiques exemplaires ont résulté de la mise en œuvre de l'IPS ou de programmes horizontaux similaires émanant d'autres administrations, d'autres pays ou du secteur privé qui pourraient permettre de rehausser le niveau d'efficacité de l'IPS?	Identification et mise en application des enseignements tirés et des pratiques exemplaires	x			x	x	x	x					x

## **Annexe B — Annexes des études de cas**

### **Résumé de l'étude de cas — First Nation Power Authority**

<b>Résumé des renseignements relatifs au programme</b>	
Nombre de collectivités en cause	1 – Conseil tribal de Meadow Lake
Nombre de partenariats	3
Financement sous le régime de l'IPS	484 500 \$
Principaux intervenants	Collectivités des Premières Nations
	Sociétés de développement des conseils tribaux
	Secteur privé
	AADNC
	Diversification de l'économie de l'Ouest Canada
	SaskPower
Catégorie économique/commerciale	Énergie

### **Entrevues organisées pour l'étude de cas**

<b>Entrevues</b>	
<b>Représentant</b>	<b>Nombre de représentants interrogés</b>
Représentants du gouvernement fédéral	2
Représentant de la First Nation Power Authority	1
Conseils tribaux et collectivités des Premières Nations	3
Sociétés de développement des Premières Nations	3
Représentants de SaskPower	2
Expert indépendant	1

### **Principales constatations de l'étude de cas**

<b>Résumé des principales constatations</b>	
<b>Type de constatation</b>	<b>Constatation</b>
<b>Pertinence</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>L'étude montre que l'initiative de la First Nation Power Authority répond à des besoins démontrables des collectivités autochtones. Compte tenu de la croissance démographique et de l'augmentation du taux de chômage, les projets de production d'énergie électrique représentent une occasion d'emploi à long terme ainsi qu'une source d'énergie fiable. Les sujets interrogés ont indiqué que la First Nation Power Authority peut être une source digne de confiance pour</li> </ul>

	<p>fournir des avis et donner des conseils sur les projets de production d'énergie électrique, aidant tant les collectivités autochtones que SaskPower.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Les points de vue divergent quant à la nécessité des partenariats stratégiques fédéraux et de l'IPS, en particulier. De manière générale, outre le financement obtenu sous le régime de l'IPS, il semble que le programme soit similaire aux programmes qui sont toujours disponibles, comme le Programme d'opportunités économiques pour les communautés. Sa valeur essentielle tiendrait à la présence de la First Nation Power Authority en tant que telle. Sans fonds fédéraux, le projet se serait tout de même déroulé, mais plus lentement.</li> </ul>
<p><b>Rendement</b></p>	<p><b>Efficacité/ Succès</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Les solides liens qu'entretient la First Nation Power Authority avec la Couronne constitueraient la plus importante réalisation jusqu'à présent. Aucun autre groupe, si ce n'est First Nation Power Authority, ne jouit du même niveau d'accès et de compréhension du fonctionnement interne de SaskPower. La First Nation Power Authority a également consacré le temps nécessaire pour informer SaskPower des besoins et des droits des Premières Nations ainsi que pour indiquer comment ceux-ci pourraient être intégrés aux plans de production d'énergie électrique. La First Nation Power Authority a également amélioré la situation au plan des communications entre les collectivités des Premières Nations, les sociétés et les entreprises du secteur privé.</li> <li>• La formule du guichet unique n'a pas servi à financer l'initiative de la First Nation Power Authority, les autres ministères estimant que celle-ci ralentirait le projet en ajoutant un autre niveau d'approbation. D'autre part, le représentant du Ministère a indiqué que l'on aurait pu compter sur une collaboration fédérale pour le financement des projets sans l'IPS.</li> <li>• Jusqu'à présent, les principales réalisations de la First Nation Power Authority tiennent aux accords qui ont été conclus avec l'IPS, qui sont des accords de domiciliation qui offrent à la First Nation Power Authority l'occasion de démontrer qu'elle est en mesure de réaliser un projet d'envergure.</li> <li>• Le soutien du conseil tribal de Meadow Lake a également contribué à renforcer les liens avec SaskPower durant les négociations portant sur d'autres projets et la First Nation Power Authority a dévoilé son premier projet de petite envergure en avril 2014. Il s'agit d'un projet test avant qu'il ne soit transformé à plus grande échelle. L'importance des conseils fournis par la First Nation Power Authority en ce qui concerne les projets de production d'énergie électrique a été reconnue, ces conseils ayant empêché que ne soient retenus les mauvais choix commerciaux et en matière d'investissement qui avaient été suggérés par d'autres consultants. Dans l'ensemble, la First Nation Power Authority a, avec la collaboration de SaskPower, contribué à mobiliser les Premières Nations à l'égard de possibilités de développement régionales complexes.</li> <li>• Il a été établi que les avantages directs étaient le plus souvent à long</li> </ul>

		<p>terme et qu'ils résulteraient de la collaboration apportée par la First Nation Power Authority pour aider les Premières Nations à apprendre comment structurer les occasions et transformer celles-ci en possibilités commerciales.</p>
	<p><b>Conception et exécution</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Un sujet interrogé a indiqué que la structure de gouvernance était déficiente.</li> <li>• Les liens qu'entretient la First Nation Power Authority avec SaskPower constituent l'un des facteurs d'obtention des résultats les plus importants. La First Nation Power Authority a de surcroît donné de la crédibilité à l'organisation et a été en mesure d'offrir un accès au financement.</li> <li>• Parmi les difficultés figurent un manque de planification et de financement à long terme ainsi le délai d'obtention des approbations.</li> <li>• Il s'est avéré difficile de mesurer les réalisations de la First Nation Power Authority et de rendre compte de celles-ci dans le cadre de la matrice de l'IPS. Cette état de fait a été attribué au manque de personnel disponible.</li> </ul>
	<p><b>Économie et efficacité</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• En ce qui concerne plus particulièrement la First Nation Power Authority, la possibilité d'apporter des améliorations en augmentant le financement et la capacité du personnel a été évoquée.</li> <li>• En ce qui concerne plus particulièrement l'IPS, il a été suggéré de former un groupe de travail régional pour améliorer l'efficacité.</li> </ul>
<p><b>Enseignements tirés</b></p>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Un conseil bénévole formé de chefs tribaux et de gens d'affaires chevronnés a été créé et celui-ci s'emploie à conserver son indépendance, au plan politique.</li> </ul>

## Résumé de l'étude de cas — Initiative de développement de la foresterie et de la biomasse dans les Territoires du Nord-Ouest

Résumé des renseignements relatifs au programme	
Nombre de collectivités en cause	7
Nombre de partenariats	3
Financement sous le régime de l'IPS	350 000 \$
Principaux intervenants	AADNC
	Agence canadienne de développement économique du Nord
	Ressources naturelles Canada
	Gouvernement des Territoires du Nord-Ouest — Ministère de l'Environnement et des Ressources naturelles
	Collectivités des Premières Nations — Behchoko, Fort McPherson, Fort Resolution, Fort Providence, Jean Marie River, Kakisa et Yellowknife
Catégorie économique/commerciale	Foresterie/Biomasse

### Entrevues tenues pour les fins de l'étude de cas

Entrevues	
Représentant	Nombre de représentants interrogés
Représentants du gouvernement fédéral	2
Personnel et consultants collaborant avec le gouvernement territorial	3
Représentants des collectivités et des sociétés autochtones	3
Membres de l'Assemblée législative des Territoires du Nord-Ouest	1
Représentant commercial	1
Consultant indépendant	1
Représentant d'une organisation environnementale	1

### Principales constatations de l'étude de cas

Résumé des principales constatations	
Type de constatation	Constatation
<b>Pertinence</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>L'initiative de développement de la foresterie et de la biomasse dans les Territoires du Nord-Ouest est pertinente et répond à un besoin de réduction du coût élevé de l'énergie et de la pénurie d'emplois parmi les communautés des Territoires du Nord-Ouest. Les emplois fournis</li> </ul>



	<p>dans le cadre de l'initiative cadrent bien avec les activités traditionnelles et contribueront à remédier au taux de chômage élevé qui prévaut dans la région. Cependant, les petites communautés qui disposent de ressources forestières n'ont qu'une capacité limitée de développer celles-ci et elles auront besoin d'un soutien important pour y parvenir.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Certaines inquiétudes ont été exprimées quant à la viabilité économique du moulin, à l'offre et à la demande pour les granulés, de la proposition visant l'exportation des granulés inutilisés par les communautés autochtones ainsi qu'à la concurrence au chapitre des autres activités de production de granulés.</li> <li>• Les partenariats entre le gouvernement fédéral et celui des Territoires sont essentiels à l'initiative et grâce au financement obtenu sous le régime de l'IPS, l'initiative a pu progresser beaucoup plus rapidement.</li> <li>• Bien que les répondants n'aient pas perçu de chevauchements, l'un d'entre eux a souligné l'existence de similarités entre l'IPS et le Programme d'opportunités économiques pour les communautés. Cependant, le meilleur niveau de souplesse qu'offre l'IPS répond mieux aux besoins de l'initiative de développement de la foresterie.</li> </ul>
<p><b>Rendement</b></p>	<p><b>Efficacité/ Succès</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• L'existence d'une étroite collaboration entre les ministères du gouvernement fédéral, le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest et les partenaires non gouvernementaux a été confirmée. Les relations ont pu être renforcées par le biais de rencontres annuelles et la collaboration avec Ressources naturelles Canada peut être liée au financement obtenu sous le régime de l'IPS.</li> <li>• La formule du guichet unique s'est avérée un succès dans le cadre de cette initiative et elle a permis de réduire considérablement le fardeau au plan des demandes, de la surveillance et des rapports.</li> <li>• Jusqu'à présent, la principale réalisation concerne l'entente de gestion financière conclue entre le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest et la société Timberworks Inc. D'autre part, la société Timberworks Inc. représente la première fois que les deux groupes de Premières Nations opposés collaborent, depuis plus de 20 ans. L'accord de gestion financière permet également à la communauté de se faire entendre plus clairement en ce qui concerne les étapes de la planification et de l'exploitation de l'entreprise commerciale.</li> <li>• Le financement a également permis l'installation d'un système de chauffage par biomasse appartenant aux Autochtones. L'exploitation a été retardée du fait que l'on n'a pas encore demandé la permission du conseil de gestion de la faune.</li> <li>• Les avantages directs ont été limités et ont notamment pris la forme d'emplois à court terme en marge de l'exploitation et d'une réduction des frais de chauffage au cours de la première saison, laquelle pourrait présenter des avantages à long terme.</li> </ul>

	<p><b>Conception et exécution</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Les répondants n’ont pas jugé que la structure de gouvernance de l’IPS était efficace, signalant au passage que les changements (c.-à-d. la création du Sous-comité des directeurs généraux responsables des investissements) n’avaient pas été transmis comme il se doit et que la structure comportait des dédoublements au plan des présentations au Sous-comité des directeurs généraux responsables des investissements et au Comité fédéral de coordination. À titre d’amélioration, ils ont suggéré de faire circuler les propositions et les questions soumises au Comité entre les Ministères, afin d’améliorer le niveau de compréhension.</li> <li>• Parmi les facteurs facilitant l’obtention des résultats de l’IPS figurent la possibilité de compter sur du personnel ayant déjà de l’expérience pratique avec les collectivités autochtones et engagé à l’égard des objectifs, en plus de solides relations de travail entre les partenaires. La tenue de réunions en personne annuelles constituerait aussi un facteur facilitant.</li> <li>• Parmi les difficultés relevées figure le manque de capacité du gouvernement des Territoires du Nord-Ouest et des communautés. Du fait du caractère limité des ressources humaines, l’initiative n’a pu progresser que de manière limitée. En outre, d’autres problèmes affligeant les communautés n’ont pas permis au chef et au conseil des communautés d’y consacrer toute leur attention. Des questions de politique touchant les Dénés et les Métis ont également freiné l’évolution de l’initiative.</li> <li>• Le fait que le financement soit réduit et à court terme présente des difficultés pouvant se répercuter sur l’initiative a été signalé, étant donné qu’il avait fallu limiter la portée des projets prévus.</li> <li>• Bien que Ressources naturelles Canada ait généralement estimé que l’approche du guichet unique était bénéfique, le Ministère a néanmoins soulevé des difficultés avec cette approche, en signalant qu’il avait fallu consacrer énormément de temps et d’efforts, en plus de consulter les avocats et le Secrétariat du Conseil du Trésor pour contribuer à l’Agence canadienne de développement économique du Nord.</li> <li>• Enfin, le fait que le processus de sélection des projets de l’IPS constituait une source d’inquiétude a été évoqué, les répondants laissant entendre qu’il serait utile de compter sur une plus grande participation des collectivités pour définir le besoin d’initiatives.</li> <li>• Aucune analyse différenciée selon les sexes n’a été réalisée et aucune donnée désagrégée n’a été recueillie.</li> <li>• Une analyse du développement durable et des efforts engagés pour limiter les répercussions sur les zones de chasse ainsi que sur les zones importantes au plan culturel a été effectuée. Les responsables de l’environnement ont également demandé que soit réalisée une analyse environnementale complète. Cependant, les responsables de la foresterie s’inquiètent du fait qu’une telle analyse pourrait être trop onéreuse et retarder le projet à un point tel qu’il ne puisse aller de l’avant.</li> <li>• En ce qui concerne la mesure du rendement, les rapports ont été fournis par rapport aux activités et non par rapport aux résultats et</li> </ul>
--	---------------------------------------	---

		certains travaux ont été engagés en vue de définir des indicateurs. Cependant, la stratégie de mesure du rendement ne comporte aucune chaîne des résultats qui permettrait de déterminer en quoi les activités mèneront aux résultats du projet et aucune donnée n'a été recueillie. Il semble que l'approche de la gestion axée sur les résultats soit imparfaitement comprise.
	<b>Économie et efficacité</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Il a été signalé qu'un financement accru et pluriannuel permettrait d'améliorer l'IPS, au plan de son économie et de son efficacité. Il a en outre été suggéré d'améliorer la situation au plan des communications concernant les changements ainsi que la façon dont les projets sont sélectionnés et approuvés, quels que soient les niveaux de partenariats en cause.</li> </ul>
<b>Enseignements tirés</b>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pour des initiatives d'une telle complexité, il faut compter du temps pour obtenir des résultats.</li> <li>• Pour réussir, il faut pouvoir compter sur la présence de champions de la collectivité et sur l'adhésion de ceux-ci.</li> <li>• Les initiatives profitent de la présence d'agents chevronnés et engagés.</li> </ul>

## Résumé de l'étude de cas — Initiative du Cercle de feu

Résumé des renseignements relatifs au programme	
Nombre de collectivités en cause	9
Nombre de partenariats	7
Financement sous le régime de l'IPS	2 911 669 \$
Principaux intervenants	AADNC
	Emploi et Développement des compétences Canada
	Agence canadienne d'évaluation environnementale
	Environnement Canada
	Agence fédérale de développement économique de l'Ontario
	Ministère du Développement du Nord et des Mines
	Ministères provinciaux : Affaires autochtones, Ressources naturelles, Services à l'enfance et à la jeunesse, Santé et Environnement
	Organisations partenaires autochtones : Matawa First Nations Management (conseil tribal de Matawa), conseil tribal de Mushkegowuk, Wabatek et Nishnawbe Aski Development Fund
Catégorie économique/commerciale	Exploitation minière

## Entrevues tenues pour les fins de l'étude de cas

Entrevues	
Représentants	Nombre de représentants interrogés
Représentants du gouvernement fédéral	7
Représentants du gouvernement provincial	1
Représentants des collectivités et des organisations autochtones	13
Consultants indépendants	4

## Principales constatations de l'étude de cas

Résumé des principales constatations	
Type de constatation	Constatation
<b>Pertinence</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>L'étude montre que l'initiative du Cercle de feu a comblé une gamme limitée de besoins définis par le gouvernement. Les besoins définis par la collectivité, comme au plan du logement et du bien-être, ne retiennent pas suffisamment d'attention. Les processus de consultation des collectivités et des organisations partenaires autochtones ne seraient pas non plus respectés. Les efforts visant à prendre en compte certaines inquiétudes exprimées au plan social et de la santé sont soulignés, mais il existe un sentiment de frustration généralisée à l'égard des préoccupations au plan du logement et de la</li> </ul>

	<p>nutrition dans le Nord. D'autre part, d'aucuns évoquent le fait que le financement accordé ne comble pas les besoins financiers des intervenants pertinents de l'initiative. Parmi les besoins non comblés figurent le soutien des communautés à l'égard d'une stratégie de développement économique régional, le soutien des agents responsables du développement économique des collectivités, la mobilisation communautaire ainsi que les outils permettant d'améliorer la situation au plan de la littéracie financière.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Bien que d'autres besoins doivent toujours être comblés, les partenaires autochtones ont confirmé que les partenariats stratégiques fédéraux sont nécessaires au plan de l'efficacité et qu'ils limitent la transmission des demandes entre les gouvernements provinciaux et le gouvernement fédéral.</li> <li>• Si aucun dédoublement n'a été relevé, des chevauchements semblent inévitables, du fait du caractère si général des conditions. Il a été possible d'éviter les dédoublements en incluant de multiples partenaires fédéraux.</li> </ul>
<p><b>Rendement</b></p>	<p><b>Efficacité/ Succès</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Des progrès mitigés ont été réalisés au plan de l'augmentation de la coopération et de la collaboration entre les partenaires fédéraux et non fédéraux. Une augmentation pour les partenaires fédéraux et provinciaux a été constatée, mais les collectivités autochtones ont souligné que le type de « communication et de collaboration » offert ne correspond pas à ce qu'elles ont demandé. Il se pourrait que les progrès soient ralentis par une différence au plan des mandats des ministères du gouvernement fédéral et des attitudes « territoriales ». Certaines inquiétudes spécifiques ont été exprimées relativement aux communications et aux liens de collaboration: communication et contrôle des connaissances insatisfaisants au sujet de l'IPS, incapacité de susciter un sentiment de partenariats, les partenaires ayant l'impression que l'on s'adresse à eux plutôt que de dialoguer avec eux. Une approche commune n'a pas non plus été établie entre les neuf communautés de Matawa, ce qui a altéré le niveau de confiance qui régnait entre elles.</li> <li>• Aucun progrès n'a été réalisé au plan de l'adoption d'une approche de guichet unique bien que certains succès aient été obtenus au chapitre de l'harmonisation des investissements fédéraux. Parmi les raisons justifiant le non-recours au guichet unique figure la perception selon laquelle l'IPS est un programme d'AADNC et qu'il ne peut être utilisé dans d'autres ministères, le fait que dans un contexte budgétaire restrictif, il faut démontrer que les sommes engagées par le Ministère profitent à celui-ci, que les conditions qui sous-tendent l'IPS doivent être adaptées pour convenir à tous les ministères, et qu'il est impossible d'assurer la responsabilité des fonds alloués à AADNC. Cela dit, l'IPS a permis d'utiliser certaines sommes prévues pour le Programme d'opportunités économiques pour les communautés et l'on a noté une meilleure sensibilisation ministérielle à l'égard de la région ainsi qu'une amélioration de la situation au plan de la coopération entre les directions.</li> <li>• Les progrès au plan de la mobilisation des partenaires et des intervenants à l'égard des initiatives de développement régionales</li> </ul>

		<p>complexes ont été limités. Sur ce plan, il faut reconnaître que l'IPS a aidé les chefs à s'engager sur la voie d'initiatives complexes. Les collectivités ont également réalisé d'importants progrès en ce qui concerne les ententes sur les répercussions et les avantages.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Des progrès modestes ont été réalisés au plan de la préparation des collectivités à participer aux possibilités de développement économique. Si certaines collectivités éprouvent des inquiétudes au plan de la capacité, certains progrès ont été notés : meilleure capacité de tenir des discussions complexes avec d'autres partenaires, meilleure capacité au plan de l'analyse et de la surveillance de l'environnement, échange de connaissances avec les partenaires, amélioration de la situation au plan de l'éducation et de la formation, amélioration de l'infrastructure et prise en compte du bien-être et de la santé des collectivités.</li> <li>• Pour ce qui est de la capacité des collectivités de profiter des investissements et des partenariats stratégiques fédéraux, les progrès ont été limités. Les améliorations susmentionnées ont contribué à cette réalité. Les projets d'infrastructure ont contribué à la construction de centres polyvalents tandis que les efforts en matière de formation ont permis de profiter de sommes provenant d'une société minière. Le financement accordé sous le régime de l'IPS a aidé à élaborer des propositions visant des initiatives concernant l'environnement, la santé et les finances.</li> </ul>
	<p><b>Conception et exécution</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Parmi les facteurs facilitants du côté fédéral figurent l'attention accordée aux projets dans les ministères et l'importance accordée aux initiatives. Outre ce fait, un autre facteur contributif tient à la capacité des organisations autochtones de maximiser le financement reçu sous le régime de l'IPS.</li> <li>• Parmi les difficultés soulignées figurent le caractère incertain et les retards dans la prise de décisions concernant l'affectation des fonds de l'IPS. Cette situation cause de graves problèmes au niveau de la planification et de l'exécution des projets. Les restrictions associées au financement constitueraient une source de difficulté ; il convient de citer à cet égard l'incapacité de reporter un excédent ainsi qu'un certain nombre d'obstacles au plan de la comptabilité et des procédures qui se posent lorsque les dépenses et le budget doivent faire l'objet de redressements. Les collectivités ont également indiqué qu'elles estimaient que les employés provinciaux coopéraient plus que ne le faisait le personnel fédéral et que l'IPS n'offrait pas un meilleur accès aux autres ministères du gouvernement fédéral.</li> <li>• Autre élément souligné, l'IPS doit profiter d'une plus grande visibilité au sein du gouvernement fédéral puisqu'elle est actuellement perçue comme une mesure temporaire.</li> <li>• Aucune analyse différenciée selon les sexes n'a été réalisée en marge de cette initiative et l'on s'attend à ce que les efforts en ce sens émanent de la base. Il n'y a eu aucune discussion avec AADNC sur la question des sexes.</li> <li>• L'Agence canadienne d'évaluation environnementale se charge des questions relatives au développement durable et s'est entièrement</li> </ul>

		<p>mobilisée à l'égard de cette question. L'IPS a permis de rehausser le niveau de participation des collectivités en aidant celles-ci à comprendre les processus et en collaborant avec l'unité de Four Rivers. Cependant, il semble qu'il serait possible d'en faire plus pour contribuer à présenter l'information de telle sorte que les collectivités puissent la comprendre.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Au plan de la mesure du rendement, la stratégie de mesure du rendement de l'IPS n'est pas adaptée aux capacités des communautés du Cercle de feu et elle devrait s'attarder au niveau de préparation des collectivités plutôt qu'aux résultats tangibles. La plupart des collectivités ne sont tout simplement pas prêtes à participer à un tel niveau de développement. Parmi les améliorations suggérées pour l'IPS figure le fait d'autoriser les collectivités autochtones à fixer leurs propres priorités.</li> </ul>
	<p><b>Économie et efficience</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Une participation plus rapide au plan politique et un nombre plus élevé de visites dans les collectivités afin de mieux comprendre et de prendre des décisions plus éclairées en matière de financement ont été suggérés. Les répondants ont également souligné que le Comité fédéral de coordination et le Sous-comité des directeurs généraux responsables des investissements font double emploi au plan des efforts engagés. Parmi les autres améliorations suggérées figure une période de financement plus longue ainsi que des modifications pour éviter toute renégociation annuelle et une augmentation du financement accordé au soutien administratif des organisations partenaires.</li> </ul>
<p><b>Enseignements tirés</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• De manière générale, il importe de faire en sorte que les collectivités disposent de plus de temps pour le développement. Il se pourrait que celles qui ne se trouvent pas sur les lieux visés par l'initiative aient des attentes irréalistes.</li> <li>• Parmi les pratiques exemplaires figurent la consultation des collectivités et le fait d'investir à l'égard d'un groupe qui peut offrir une expertise spécialisée au niveau régional, plutôt que de tenter de créer cette expertise au sein de chaque collectivité.</li> </ul>	

## Résumé de l'étude de cas — Initiative Trésor du Nord

Résumé des renseignements relatifs au programme	
Nombre de collectivités en cause	26
Nombre de partenariats	7
Groupe de travail	3
Financement sous le régime de l'IPS	2 330 000 \$ pour 2013-2014
Principaux intervenants	Corporation de Développement Économique Montagnaise
	Commission de développement des ressources humaines des Premières Nations du Québec
	Commission de développement économique des Premières Nations du Québec et du Labrador
	Secteur privé : Arcelor Mital, Cliffs Natural Resources, Compagnie minière Iron Ore Company of Canada et Labrador Iron Mines
	26 collectivités d'Inuits, d'Innus, de Naskapis et de Cris
Catégorie économique/commerciale	Mines et services d'approvisionnement

## Entrevues et communautés consultées pour chaque étude de cas

Entrevues	
Représentants	Nombre de représentants interrogés
Représentants du gouvernement fédéral	4
Représentants du gouvernement provincial	1 (membre du personnel)
Communautés et organisations autochtones	6
Représentant commercial	1
Représentants des milieux de l'éducation et de la recherche	2
Communautés ayant fait l'objet d'une visite et date de celle-ci	
Communauté	Date de la visite sur place
Uashat	Avril 2014



## Principales constatations de l'étude de cas

Résumé des principales constatations	
Type de constatation	Constatation
<b>Pertinence</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Le projet demeure pertinent dans la mesure où il comble des besoins démontrables des collectivités autochtones. Cependant, ces besoins ont tendance à varier. Les représentants d'AADNC affirment que l'initiative répond aux besoins associés à la gouvernance et au développement économique ainsi qu'au développement social. Pour leur part, les collectivités des Premières Nations estiment que le programme comble les besoins au chapitre de la gouvernance et du développement économique mais qu'il est déficient dans le domaine du développement social. Le manque de communication entre les intervenants du gouvernement fédéral et les intervenants autochtones a été souligné quant aux besoins des collectivités, de même que l'existence d'un processus hiérarchique qui nécessite une plus grande interaction entre les intervenants autochtones, gouvernementaux et non gouvernementaux.</li> <li>En ce qui concerne le besoin d'un partenariat stratégique fédéral, cette approche a également été perçue de manière positive puisque l'adoption d'une approche « multiservice » permet d'accroître l'efficacité en plus d'améliorer les communications entre les partenaires fédéraux et autochtones. Dans l'ensemble, cette méthode de planification et de mise en œuvre d'un programme comble les besoins de tous les intervenants en cause et il n'existe aucune crainte quant à d'éventuels dédoublements ou chevauchements avec d'autres programmes.</li> </ul>
<b>Rendement</b>	<b>Efficacité/ Succès</b>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>En ce qui concerne l'augmentation et l'amélioration de la collaboration entre les intervenants fédéraux et non fédéraux, il n'existe aucun sentiment réel de collaboration quant à l'utilisation des mécanismes de l'IPS entre les ministères du gouvernement fédéral, tout particulièrement dans la région du Québec. Les répondants ont indiqué que la participation entre les ministères du gouvernement fédéral semble difficile et que ceux-ci ne sont pas véritablement mobilisés. D'autres ont souligné qu'il n'y avait pas suffisamment de ressources humaines ou financières pour absorber la charge de travail imposée par l'IPS et que les critères du programme n'étaient pas suffisamment souples pour favoriser le recours à l'IPS. Il importe de souligner qu'il se peut que ces inquiétudes soient imputables au fait que l'IPS en est toujours à ses débuts. Parmi les signes positifs figure le fait que la région du Québec d'AADNC travaille en collaboration avec Emploi et Développement des compétences et le gouvernement provincial, qu'il y aura éventuellement une collaboration avec les principaux établissements d'enseignement supérieur des régions et la conclusion d'un nouveau partenariat entre le bureau régional d'AADNC et une organisation autochtone.</li> <li>L'adoption d'un régime de guichet unique s'est également butée à un certain nombre de difficultés bien que cette situation puisse être imputable au fait que l'IPS n'est pas encore parfaitement implantée.</li> </ul>

		<p>Une organisation autochtone estime que si cette formule se rapproche de plus en plus de son objectif initial, cela pourrait être attribuable aux capacités de l'organisation, dans la mesure où celle-ci est parvenue à réaliser une analyse préliminaire des projets, ce qui facilite le processus. À l'inverse, d'autres organisations n'ont relevé aucune amélioration du processus général en raison de l'IPS, estimant qu'elles devaient communiquer individuellement avec les autres partenaires. Puisque l'IPS a été mise en œuvre depuis relativement peu de temps, il serait possible de gérer et de résoudre adéquatement ces inquiétudes, avec le temps.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• En ce qui concerne la mobilisation des collectivités autochtones avec les membres, les partenaires et les intervenants, la réponse a été extrêmement positive. L'étude de cas a confirmé qu'une entente visant un nouveau projet minier est en voie de négociation, au même titre qu'un projet de base de données permettant d'intervenir à l'égard des questions de responsabilité, avec l'appui de la Corporation de Développement Économique Montagnaise. Une étude de cas préparée par la collectivité autochtone locale a été réalisée pour un deuxième projet.</li> <li>• L'étude de cas a relevé un certain nombre de progrès quant au niveau de préparation des collectivités autochtones à participer à des possibilités de développement économique. Parmi les activités relevées à cet égard figurent des ateliers et la production de documents de formation sur la négociation des ententes, la tenue de séances de formation à l'intention des agents et des travailleurs, la réalisation d'études sur les besoins économiques des entreprises ainsi qu'une évaluation des ressources en matière de développement économique et de la main-d'œuvre. Dans l'ensemble, l'étude montre qu'il y a encore fort à faire pour amener les collectivités à un niveau qui leur permettra de prendre indépendamment part à des possibilités de développement économique.</li> <li>• Il semble que les collectivités autochtones soient en voie de profiter des investissements et des partenariats fédéraux. L'Initiative Trésor du Nord a permis de créer 40 emplois, d'acquérir de l'expertise au plan juridique, de signer quatre autres ententes et d'engager un certain nombre de nouveaux projets.</li> <li>• Autre : Le Secrétariat aux affaires autochtones du gouvernement du Québec tente de modéliser l'approche de l'IPS.</li> </ul>
	<p><b>Conception et exécution</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Il y a eu peu de commentaires positifs au sujet de la structure de gouvernance de l'IPS, un seul des groupes de travail de l'initiative Trésor du Nord ayant fait état de progrès et une organisation partenaire autochtone ayant exprimé sa satisfaction à l'égard de son rôle et de sa responsabilité au sein du comité. Les autres répondants intéressés ont fait état de préoccupations au sujet de la structure et du rôle du Comité fédéral de coordination, laissant entrevoir qu'il devait assurer un encadrement serré quant à ce que l'IPS et les autres groupes responsables font au-delà de l'obtention de la signature des ententes par les ministères. Il y a unanimité quant au fait qu'il faut fournir plus de conseils et d'aide au plan de la mise en œuvre des initiatives et de la résolution des problèmes. D'autres éléments</li> </ul>

		<p>inquiètent : les délais des réunions, les restrictions et le caractère strict de l'affectation des ressources ainsi que du caractère limité de la représentation des Autochtones au sein des comités.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Les commentaires sur les facteurs facilitants et constituant des entraves à l'obtention des résultats de l'IPS ont été intéressants. Parmi ces facteurs figure le fait que l'IPS renforce les moyens d'action dont dispose AADNC et permet de réaliser des synergies, la connaissance de l'équipe responsable de l'Initiative Trésor du Nord d'AADNC quant aux partenariats et aux connexions fédérales et les partenariats rendus possibles par le truchement de l'IPS.</li> <li>• Les facteurs limitants sont diversifiés et tiennent à un manque de ressources humaines et financières pour assumer la charge de travail accrue liée à l'initiative, à une communication déficiente tant au sein des collectivités qu'entre celles-ci, au sujet des projets et à la nécessité de communiquer clairement en ce qui concerne le cadre fiscal des entreprises autochtones. L'échéancier des initiatives engagées sous le régime de l'IPS représente également une source d'inquiétude; plutôt que de faire l'objet d'une planification soignée, les programmes présentent un caractère réactif et peuvent être mis en place trop rapidement. À l'inverse, les répondants font état de l'obstacle que constitue la lenteur avec laquelle le gouvernement fédéral prend ses décisions.</li> <li>• Si aucune analyse différenciée entre les sexes n'a été réalisée, une analyse générale de l'IPS a été intégrée au cadre de mesure du rendement. Il est établi que les femmes qui travaillent auront besoin d'outils comme un système de garderie. D'autre part, certaines organisations et certains logiciels utilisés font déjà une différence entre les sexes. Certaines organisations autochtones montrent toujours un faible niveau de sensibilisation à l'égard de la question du sexe de l'IPS.</li> <li>• L'IPS appuie également les responsabilités d'AADNC en vertu de la Stratégie fédérale de développement durable. Les procédures en matière d'évaluation environnementale sont appliquées, mais des améliorations pourraient être apportées. L'initiative pourrait notamment aider les entreprises autochtones à acquérir de l'expérience dans le domaine de la restauration de l'environnement. Il a également été suggéré de réaliser des consultations sur les impacts environnementaux en s'adressant aux collectivités et en recevant plus de commentaires de celles-ci.</li> </ul>
	<p><b>Économie et efficacité</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Parmi les aspects à l'égard desquels des améliorations pourraient être apportées au plan de l'efficacité figure une orientation plus claire de la part des niveaux fédéraux les plus élevés afin de s'assurer de compter sur la mobilisation appropriée, une amélioration des procédures de mise en œuvre ainsi qu'un meilleur ciblage des résultats. Il serait également souhaitable que soit créé un poste spécial ou développée de l'expertise au sein du bureau régional afin de gérer l'Initiative Trésor du Nord.</li> </ul>
<p><b>Enseignements tirés</b></p>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Parmi les enseignements tirés et les pratiques exemplaires figurent l'augmentation du nombre de réunions en personne et la tenue de ces réunions, du fait de la culture des collectivités autochtones; le</li> </ul>

	<p>maintien du processus d'offres concurrentielles pour les marchés externes, l'expérience et le processus auquel a recours la Commission de développement des ressources humaines des Premières Nations du Québec dans le travail réalisé avec la trousse d'outils et au plan du profil de la main-d'œuvre – les Autochtones ont aimé que les collectivités soient évaluées par des collègues autochtones.</p>
--	---

## Résumé de l'étude de cas — Initiative de diversification des pêches commerciales de l'Atlantique

Résumé des renseignements relatifs au programme	
Nombre de collectivités en cause	2
Nombre de partenariats	3
Financement sous le régime de l'IPS	8 000 000 \$
Principaux intervenants	Pêches et Océans Canada
	Affaires autochtones et Développement du Nord Canada
	Atlantic Policy Congress
	Ulnooweg Development Group Inc.
Catégorie économique/commerciale	Pêches

### Entrevues menées pour les fins de l'étude de cas

Entrevues	
Représentants	Nombre de représentants interrogés
Représentants du gouvernement fédéral	2
Collectivités des Premières Nations	5
Sociétés de développement des Premières Nations	2
Organisations des Premières Nations	1
Consultant indépendant	1

### Principales constatations de l'étude de cas

Résumé des principales constatations	
Type de constatation	Constatation
Pertinence	<ul style="list-style-type: none"> <li>L'étude montre que l'Initiative de diversification des pêches commerciales de l'Atlantique a comblé un besoin s'agissant d'aider les collectivités à diversifier leurs intérêts commerciaux dans le secteur des pêches. L'Initiative a comblé un vide en matière de financement en fournissant des fonds aux entreprises associées au secteur des pêches (y compris dans les domaines du camionnage, de l'aquaculture et de la restauration) qui échappaient à la portée des programmes du ministère des Pêches et des Océans.</li> <li>Le partenariat conclu entre AADNC et le ministère des Pêches et des Océans s'est avéré crucial pour l'Initiative et a permis à des projets communautaires qui n'auraient pas été admissibles par le biais d'autres sources, d'obtenir du financement.</li> <li>L'un des répondants a fait état d'un chevauchement entre les projets financés par l'Initiative de diversification des pêches commerciales de l'Atlantique et ceux qui étaient financés par Entreprise autochtone</li> </ul>

	<p>Canada. Cependant, certains gestes ont été posés pour veiller à ce que le financement fourni par les deux sources soit coordonné. En conséquence, les fonds tirés des deux programmes ont été utilisés de façon complémentaire et certains programmes de financement particuliers ont été développés pour les collectivités.</p>
<p><b>Performance</b></p>	<p><b>Efficacité/ Succès</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Pêches et Océans Canada et AADNC ont appliqué la formule du guichet unique, s'appuyant sur les ententes de financement existantes pour acheminer les fonds au Atlantic Policy Congress, lequel a conclu, avec la société Ulnooweg Development Group Inc., un marché en vue de la formation d'équipes de soutien à l'expansion des entreprises chargées d'appuyer les collectivités. Les demandes et les rapports ont été soumis au comité d'examen des projets tandis que les équipes de soutien à l'expansion des entreprises ont apporté leur concours au plan de l'élaboration des rapports.</li> <li>• Le rôle joué par les équipes de soutien à l'expansion des entreprises de Ulnooweg Development Group Inc. pour appuyer les collectivités au plan de l'élaboration de plans d'affaires complets, de la préparation de demandes de financement et de la mise en œuvre des projets a été jugé extrêmement utile et a permis de rehausser la capacité des collectivités participantes.</li> <li>• La principale réalisation de l'Initiative de diversification des pêches commerciales de l'Atlantique tient à la création de nouveaux emplois et de nouvelles entreprises. Plus spécifiquement, l'Initiative de diversification des pêches commerciales de l'Atlantique a mené à la création de 251 emplois, permis de conserver 31 emplois existants et créé de nouvelles entreprises dont le chiffre d'affaires annuel prévu s'élève à 27,8 millions de dollars.</li> <li>• Parmi les avantages directs pour les collectivités figure une augmentation du niveau de l'emploi, des économies ainsi qu'une augmentation du chiffre d'affaires des entreprises appartenant aux bandes (dans certains cas), la diversification de l'économie locale, une augmentation de la capacité d'expansion des entreprises et une amélioration du sentiment de fierté communautaire.</li> </ul>
	<p><b>Conception et exécution</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Un nombre très peu élevé de répondants de la région de l'Atlantique possédaient déjà de l'expérience à l'égard de la structure de gouvernance de l'IPS ou avaient participé à celle-ci. Les propositions concernant les exigences en matière de financement et de rapports de l'IPS ont été traitées par les employés de l'Administration centrale de Pêches et Océans Canada, lesquels se sont montrés généralement satisfaits de la structure de gouvernance.</li> <li>• Un défi de premier plan a été relevé au chapitre de l'« intégration » du financement des projets de l'IPS. L'IPS vise à combler les lacunes de financement mais non à assurer le financement à long terme des programmes. Lorsque les programmes connaissent du succès, il devient souhaitable de les intégrer aux mécanismes de financement établis d'un ministère participant. Dans le cas de l'Initiative de diversification des pêches commerciales de l'Atlantique, comme le financement de l'IPS est parvenu au terme de son engagement sur trois ans, les ministères participants n'ont pas été en mesure d'intégrer le financement ce qui explique que le</li> </ul>

		<p>programme ait dû prendre fin, malgré le succès qu'il a connu.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Des répondants ont souligné que la structure de gouvernance du projet mis en œuvre pour les fins de l'Initiative de diversification des pêches commerciales de l'Atlantique constituait un facteur de réussite important et une pratique exemplaire. Un certain nombre de niveaux critiques de la structure de gouvernance ont mené à son succès et parmi ceux-ci figurent les suivants : <ul style="list-style-type: none"> <li>• Soutien des collectivités : Les équipes de soutien à l'expansion des entreprises mises en place par la société Ulnooweg Development Group Inc. ont été essentielles pour assurer le soutien et fournir les services de renforcement des capacités des collectivités par l'élaboration de plans d'affaires et la préparation des demandes. Les équipes de soutien à l'expansion des entreprises ont continué d'aider les collectivités au niveau de la mise en œuvre des projets et de la préparation des rapports. Les collectivités ont estimé que ce soutien avait été utile.</li> <li>• Approbation des projets : Un comité d'examen des projets a été formé afin d'examiner les demandes et d'approuver les projets. Le comité comptait sur des membres diversifiés et représentatifs parmi lesquels figurait Pêches et Océans Canada, le Atlantic Policy Congress, AADNC, des chefs des Premières Nations ainsi que des gens d'affaires non autochtones. Dans l'ensemble, le processus d'examen est considéré comme étant juste et neutre.</li> <li>• Évaluation par une tierce partie : Un évaluateur tiers a été chargé de réaliser une évaluation neutre de toutes les demandes au plan de leur faisabilité et de la qualité de leur plan d'affaires. Ce processus a augmenté la qualité des propositions et a permis de rehausser le niveau de confiance à l'égard du caractère impartial du processus.</li> <li>• Rapports : Les plans d'affaires élaborés par les groupes souhaitant réaliser un projet, avec l'aide des équipes de soutien à l'expansion des entreprises ont servi de base des conditions. Les demandeurs se sont donc montrés plus disposés à produire les rapports nécessaires. Il est en outre possible de compter sur l'aide des équipes de soutien à l'expansion des entreprises pour respecter les exigences au plan des rapports.</li> </ul> </li> <li>• Des rapports différenciés selon les sexes ont été produits et les projets ont respecté les exigences au plan de l'évaluation environnementale concernant les projets spécifiques mis en œuvre.</li> </ul>
	<b>Économie et efficience</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Les répondants ont fait état de deux améliorations dont l'IPS pourrait éventuellement faire l'objet soit la prise de décisions plus rapides en matière de financement et la mise sur pied d'un forum permettant aux agents responsables du développement économique régional de discuter des projets de l'IPS.</li> </ul>
<b>Enseignements tirés</b>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• La structure de l'Initiative de diversification des pêches commerciales de l'Atlantique a favorisé l'adhésion des collectivités du fait que les équipes de soutien à l'expansion des entreprises incarnaient l'Initiative alors que les ministères du gouvernement ne jouaient qu'un rôle de soutien en arrière-plan. Les répondants ont indiqué que, étant donné le respect qu'avaient les collectivités pour</li> </ul>

	<p>les équipes de soutien à l'expansion des entreprises et des liens positifs qui avaient été tissés, celles-ci étaient disposées à respecter les exigences relatives aux demandes et aux rapports auxquels elles auraient pu s'objecter, si elles avaient été imposées par le gouvernement fédéral.</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Les projets ont été élaborés en conformité avec les plans d'affaires préparés par les collectivités, avec l'aide des équipes de soutien à l'expansion des entreprises. En conséquence, les projets témoignaient des besoins et des intérêts des collectivités et témoignaient d'une approche élaborée à partir de la base en matière de développement de projet, ce qui a probablement contribué à leur succès.</li></ul>
--	--