



Évaluation des programmes des pêches commerciales autochtones

À PROPOS DES PROGRAMMES

Les programmes des pêches commerciales autochtones (PCA) sont trois programmes de subventions et de contributions au sein du Secteur de la gestion des pêches et des ports de Pêches et Océans Canada (MPO). Ils fournissent aux collectivités autochtones des fonds leur permettant d'accéder aux pêches commerciales et de renforcer leur capacité à pêcher et à exploiter des entreprises de pêche commerciale (EPC).

Initiative des pêches commerciales intégrées de l'Atlantique (IPCIA) Budget annuel 11,02 M\$

Lancée en 2007, l'IPCIA soutient 34 Premières Nations mi'kmaq, malécites et passamaquoddy dans les provinces maritimes et dans la région de la Gaspésie au Québec.

Les EPC sont établies selon un rapport d'une collectivité pour une EPC.

Initiative des pêches commerciales intégrées du Pacifique (IPCIP) Budget annuel 22,05 M\$

Lancée en 2007, l'IPCIP soutient les groupes et collectivités autochtones de la région du Pacifique du Canada.

Pour permettre la participation du plus grand nombre de groupes des Premières Nations, les EPC ont été établies au niveau agrégé et non pas pour chaque bande distincte.

Initiative des pêches commerciales intégrées du Nord (IPCIN) Budget annuel 7 M\$

Lancée en 2019, l'IPCIN soutient les collectivités autochtones qui ne sont pas admissibles à l'IPCIA et à l'IPCIP.

L'IPCIN a été mise en place selon des modèles de mise en œuvre qui répondent aux besoins de sécurité alimentaire et à d'autres contextes propres aux collectivités du Nord et du Centre du Canada.

À PROPOS DE L'ÉVALUATION

L'évaluation a été menée entre avril 2020 et février 2021. Elle avait pour but de fournir à la haute direction de l'information aux fins de prise de décision et d'apprentissage, qui pourrait être utilisée pour améliorer les programmes des PCA ou d'autres programmes au sein du Ministère. Elle comprenait une évaluation des approches collaboratives (c'est-à-dire la conception, l'élaboration et l'exécution conjointes) utilisées par les programmes, et la collecte de données probantes au moyen d'une revue de littérature, d'une analyse des données, d'entrevues et d'un examen des documents. Les constatations documentées de l'Examen des programmes autochtones (EPA), mené par l'Institut national des pêches autochtones en coopération avec le MPO de 2017 à 2019, ont été une source clé d'éléments probants.

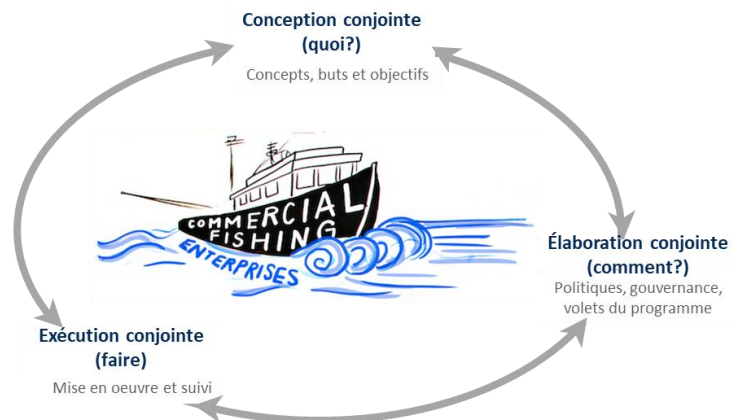
CONSTATATIONS PRINCIPALES

Les programmes des PCA sont harmonisés aux priorités fédérales et ministérielles et répondent à de nombreux besoins exprimés par les collectivités autochtones.

Ils contribuent au programme de réconciliation du gouvernement et au mandat du Ministère portant sur la gestion durable des pêches. La souplesse et la réactivité des programmes ont permis à ceux-ci de répondre aux différents besoins des collectivités et de rester pertinents au fil de l'évolution des besoins, en particulier à mesure que les EPC se sont développées et ont mis en place des opérations commerciales plus complexes.

Le MPO travaille avec des participants et des organisations autochtones et d'autres intervenants pour concevoir, élaborer et exécuter conjointement les programmes.

Il a été difficile de définir la conception, l'élaboration et l'exécution conjointes, mais des objectifs communs ont été établis : offrir des programmes qui répondent aux besoins à la fois du MPO et des collectivités autochtones desservies, et prendre des décisions conjointes.



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

Les personnes ou organisations autochtones sont représentées dans les principales structures de gouvernance, par exemple, les comités de gestion des programmes et les comités d'examen des demandes.



Quatre principes ou facteurs de réussite contribuent à une conception, une élaboration et une exécution conjointes efficaces.

1. Faire preuve de souplesse dans l'exécution des programmes
2. Utiliser une approche communautaire de base
3. Permettre une prise de décision conjointe à différents niveaux de programme
4. Soutenir une véritable mobilisation par un dialogue ouvert

Les équipes de soutien à l'expansion des entreprises se sont révélées l'une des structures les plus efficaces pour la conception, l'élaboration et l'exécution conjointes.

L'efficacité des équipes de soutien à l'expansion des entreprises peut être attribuée à plusieurs facteurs, notamment le fait qu'elles travaillent sur le terrain, sont sans lien de dépendance avec le MPO et respectent la confidentialité associée aux activités des EPC. En outre, elles sont dirigées par, ou comprennent, des membres d'organisations autochtones, qui en général ont déjà établi des relations avec les membres de la collectivité et travaillé avec eux.

Certains défis ont été cernés à propos de l'équipe de soutien à l'expansion des entreprises dans le cadre de l'IPCIP, notamment un manque de clarté de ses rôles et responsabilités, et des préoccupations suscitées par sa connaissance limitée des pêches sur la côte du Pacifique. Ce constat peut être partiellement attribué au fait que l'équipe est relativement nouvelle dans l'initiative du Pacifique (2015 comparativement à 2007 pour l'IPCIA) et à un roulement élevé de ses membres au cours des dernières années.

En date de mars 2020, 174 collectivités autochtones participaient aux programmes par l'intermédiaire de 67 EPC.

Entre 2016-2017 et 2019-2020, les programmes ont conclu un total de 592 accords avec des groupes autochtones. Le nombre de groupes participant à l'IPCIP est beaucoup plus élevé que le nombre d'EPC, car les collectivités s'associent entre elles pour créer les entreprises.

Les programmes ont mis en place des mesures visant à surmonter les obstacles géographiques, linguistiques, culturels ou sociaux qui nuisent à la participation. Par exemple, en plus d'être fournis en français et en anglais, les documents de l'IPCIN sont également traduits en inuktitut.

Participation en 2019-2020

IPCIA	33 EPC
	33 Groupes
IPCIP	25 EPC
	118 Groupes
IPCIN	9 EPC
	23 Groupes

IPCIA	Activités de pêche : 1 971 personnes formées
	Gestion des activités : 89 personnes formées
IPCIP	Activités de pêche : 1 878 personnes formées
	Gestion des activités : 165 personnes formées

Les programmes renforcent la capacité des collectivités autochtones, en les préparant à l'emploi dans l'industrie de la pêche commerciale, leur procurant ainsi des avantages.

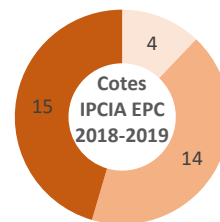
Entre 2016-2017 et 2019-2020, un total de 4 103 personnes ont reçu une formation sur les activités de pêche et la gestion d'entreprise dans le cadre des programmes de l'IPCIA et de l'IPCIP. Toutefois, l'évaluation a mis en lumière des incohérences dans la manière dont la formation était dispensée : seuls les participants autochtones ont pu accéder à la formation associée à l'IPCIA, contrairement à celle de l'IPCIP, à laquelle ont pu accéder les participants autochtones et non autochtones.

Les programmes des PCA ont soutenu l'emploi dans les collectivités participantes et ont généré d'autres avantages pour la collectivité, notamment l'amélioration des infrastructures, le soutien d'autres priorités communautaires comme les programmes sociaux, et l'accroissement de la sécurité alimentaire.

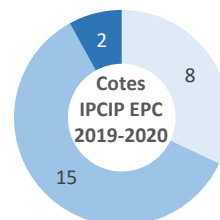
Les entreprises de pêche commerciale participant à l'IPCIA et à l'IPCIP évoluent vers la durabilité, laquelle est mesurée par un système d'évaluation de la capacité commerciale.

Chaque année, l'IPCIA et l'IPCIP mesurent le niveau de durabilité des EPC au moyen d'un système d'évaluation de la capacité commerciale, et l'on constate une progression constante vers la durabilité des EPC participant aux deux programmes depuis leur mise sur pied. Le système n'est pas encore en place pour l'IPCIN. Actuellement, 4 des 33 EPC de l'IPCIA et 8 des 25 EPC de l'IPCIP ont des cotes inférieures à la durabilité; 15 et 2 EPC ont atteint une cote durable pour l'IPCIA et l'IPCIP, respectivement.

Les différences entre les cotes de l'IPCIA et de l'IPCIP peuvent s'expliquer par un certain nombre de facteurs contextuels, notamment le fait que les EPC participant à l'IPCIP n'ont pas bénéficié d'un accès important aux pêches avant 2012-2013 environ, ce qui a retardé la pleine exploitation des EPC qui avaient été créées. En outre, les EPC des Maritimes ont commencé à renforcer leur capacité par le biais de l'Initiative de l'après-Marshall du MPO, qui est antérieure à l'IPCIA.



En dessous Satisfaisant Durable



En dessous Satisfaisant Durable



Parmi les défis cernés dans l'évaluation, certains relèvent des programmes et d'autres non.

Les approches collaboratives sont considérées comme un point fort des programmes des PCA, mais bien qu'elles facilitent l'établissement des relations, les maintenir exige beaucoup de temps et d'efforts. Compte tenu du nombre d'intervenants concernés, il peut être difficile de maintenir une communication efficace. Certains défis soulevés au cours de l'évaluation échappent au contrôle du programme, comme le coût élevé de l'accès aux pêches, les obstacles causés par de nouveaux règlements ou la réglementation provinciale, et les changements de direction au sein des EPC.

Les résultats des programmes correspondent à la façon dont les collectivités autochtones définissent la réussite des programmes, mais il existe certaines lacunes.

Les programmes des pêches commerciales autochtones atteignent les mesures de réussite définies par les participants autochtones. Elles se traduisent par des avantages pour les collectivités tels que l'accès aux pêches, des emplois intéressants dans les collectivités et une plus grande sécurité alimentaire. Cependant, il existe des lacunes : certains des emplois soutenus ne sont que saisonniers, et les jeunes ne restent pas nécessairement dans les collectivités pour travailler dans le secteur de la pêche. En outre, de nombreuses collectivités souhaiteraient participer davantage à la gestion conjointe des ressources. Bien qu'elle ne soit plus un objectif des programmes des PCA, la gestion conjointe est toujours une question qui retient l'attention du Ministère, et elle est présentée comme telle dans le Plan d'action de l'EPA et la Stratégie de réconciliation du MPO.

Le Plan d'action de l'EPA décrit les engagements pris par le MPO pour donner suite aux recommandations découlant de l'EPA; leur pleine mise en œuvre est essentielle pour que les programmes continuent à améliorer les résultats pour les peuples autochtones au Canada.

Les programmes des PCA ont une incidence positive sur les collectivités autochtones. Toutefois, les programmes ne sont pas en mesure de rendre pleinement compte des résultats en raison de certaines limites dans leurs données sur le rendement.

Les limites concernant les données que l'évaluation a fait ressortir comprennent les suivantes : des incohérences dans la manière dont les données sont recueillies pour les trois programmes; des lacunes dans les ensembles de données; un manque de clarté sur les méthodes utilisées pour produire une partie de l'information utilisée.

Dans le contexte des programmes des PCA, les relations entre le MPO et les peuples autochtones ont été qualifiées de bonnes ou en voie d'amélioration grâce aux programmes.

Les programmes des PCA travaillent avec les collectivités autochtones pour accroître leur capacité à exploiter des EPC. Grâce à ce travail, les programmes ont contribué à améliorer les relations entre le MPO et les collectivités autochtones. Cependant, les relations avec les peuples autochtones ne se limitent pas aux programmes des pêches commerciales et il reste encore beaucoup à faire pour les améliorer.

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



RECOMMANDATIONS

Il est recommandé que le sous-ministre adjoint principal, Gestion des pêches et des ports, prenne les mesures suivantes :

1. Clarifier la politique concernant l'admissibilité des participants à la formation offerte dans le cadre des programmes des pêches commerciales autochtones et s'assurer que cette politique est étayée de documents et appliquée de façon uniforme pour les trois programmes.
2. De concert avec le chef de la mesure du rendement et les divisions de l'économie, des analyses et des statistiques (c.-à-d. à l'AC et dans la région du Pacifique), examiner et mettre à jour les indicateurs de rendement des programmes des pêches commerciales autochtones. En outre, il est recommandé de mettre en place des méthodes normalisées pour surveiller et suivre le rendement des trois programmes et en rendre compte avec exactitude.
3. De concert avec le chef de la mesure du rendement, clarifier les responsabilités et les principales étapes de la mise en œuvre du plan d'action découlant de l'Examen des programmes autochtones pour ce qui est des programmes des pêches commerciales, et déterminer comment les progrès réalisés dans le cadre du plan d'action seront intégrés aux rapports ministériels qui font état des principales priorités, par exemple La route vers les Résultats.