

RAPPORT FINAL

Évaluation soumise à
Services aux Autochtones Canada

Évaluation de l'Initiative Trésor du Nord (ITN)



Par

Marie-Hélène L'Heureux, Étudiante au doctorat en science politique.
Sabrina Bourgeois, Étudiante au doctorat en science politique.

Sous la direction de

Thierry Rodon, Professeur titulaire de la Chaire de recherche sur le développement durable du Nord.
Steve Jacob, Professeur et Directeur du Laboratoire de recherche Perfeval.

Mars 2019

Table des matières

Introduction	1
Approche méthodologique	2
Constats et recommandations	3
Pertinence	3
Mise en œuvre et gestion	8
Efficacité (résultats immédiats et intermédiaires)	11
Conclusion	15
Annexe – Sommaire des recommandations	16

Introduction

L'initiative de partenariats stratégiques est un programme horizontal qui appuie financièrement la participation des Inuits et des Premières nations aux possibilités de développement économique. Sa particularité est de faciliter la coordination entre les partenaires fédéraux et les organisations/communautés autochtones ainsi que contribuer au renforcement des partenariats entre les instances non fédérales, telles que les gouvernements provinciaux et territoriaux, les acteurs du secteur privé ainsi que les acteurs issus des collectivités autochtones (SCT, 2015). C'est dans cet esprit que l'Initiative Trésor du Nord–Fosse du Labrador (ITN), spécifique au Québec, a été mise sur pied afin d'encourager la participation des autochtones au développement du Nord, particulièrement aux grands projets d'exploitation minière en lien avec la fosse du Labrador (AANDC, 2016).

Cette Initiative répond à trois objectifs spécifiques (AANDC 2014), soit (1) de développer le capital humain autochtone (marché du travail), (2) de renforcer l'entrepreneuriat autochtone et (3) d'augmenter la valeur des actifs autochtones¹. Les objectifs spécifiques de l'Initiative correspondent conséquemment à quatre axes d'intervention, soit :

- Le développement de la main-d'œuvre
Sous ce volet, l'ITN vise à contribuer à l'articulation entre l'offre de main-d'œuvre autochtone et les besoins de l'industrie minière.
- L'entrepreneuriat
Sous ce volet, l'ITN vise à soutenir le développement d'opportunités d'affaires, incluant le démarrage d'entreprises, pour les Autochtones.
- Le développement des capacités
Sous ce volet, l'ITN vise à soutenir l'acquisition de connaissances et/ou le développement d'une expertise par les partenaires autochtones dans le but de faciliter leur participation aux projets de développement.
- Les revenus durables
Sous ce volet, l'ITN vise à soutenir en particulier la signature d'ententes afin de générer des revenus issus des activités minières.

Initialement un projet-pilote lancé en 2010, l'Initiative Trésor du Nord a été l'objet de deux cycles de financement soit 2013-2015 et 2016-2019. Alors que l'Initiative demande à être renouvelée pour un troisième cycle de financement, ce processus d'évaluation s'intéresse à l'adéquation entre les services de l'Initiative Trésor du Nord et les besoins des partenaires autochtones, ainsi que la mise en œuvre et les résultats obtenus jusqu'à présent.

Ce rapport présente tout d'abord le questionnement évaluatif et la démarche méthodologique de l'évaluation. Il met ensuite en évidence nos constatations et recommandations en fonction des trois critères d'évaluation de l'Initiative, soit (1) la pertinence, (2) la mise en œuvre et (3) l'efficacité de ces différentes activités.

¹ À la suite de changements récents, le volet de l'augmentation de la valeur des actifs autochtones a été renommé revenus durables et le volet du développement du capital autochtone a été scindé en deux volets, soit le développement des capacités et le développement de la main-d'œuvre.

Approche méthodologique

L'approche évaluative retenue s'inspire des principes de l'évaluation *Realist*, qui s'inscrit dans les approches axées sur la théorie. Les approches axées sur la théorie cherchent à comprendre les résultats observés d'un programme en analysant sa logique d'intervention, telle que définie par ses objectifs, ressources, processus et extrants, et la manière dont elle est mise en œuvre. L'évaluation *Realist* accorde une attention particulière à l'identification de configurations CME « contexte – mécanisme – effet » (Ridde et coll., 2012). Cette approche facilite la synthèse d'information à propos de ce qui fonctionne, quand, comment, pour qui et en quelles circonstances.

L'approche méthodologique proposée pour l'évaluation est principalement de nature qualitative. Lorsque disponible, des données quantitatives ont aussi été collectées afin d'offrir une perspective complémentaire quant à la portée des actions mises en œuvre et les résultats obtenus. Nous n'évaluons pas les retombées économiques de l'ITN, n'ayant ni le recul ni les données nécessaires, mais plutôt sa capacité à répondre à ses objectifs et son adéquation aux besoins des partenaires autochtones en termes de satisfaction.

Une première analyse des projets financés par l'Initiative Trésor du Nord a été effectuée à la suite de la collecte de données dans la documentation de Services aux Autochtones Canada (SAC) à l'été 2018. Lors de cette analyse, nous avons regroupé le financement correspondant à un même projet (ex. : Centre d'excellence ERA [années 1 et 2]) et nous avons gardé à part les projets non réalisés et non complétés ainsi que le financement accordé à l'évaluation du programme. Cela nous a permis d'identifier un total de 69 projets (2013-juillet 2018), qui ont servi de base à l'élaboration de ce rapport. Dans le même ordre d'idée, nous avons regroupé ces projets en six types d'activités financées², soit (1) l'allocation de ressources professionnelles, par exemple le financement accordé pour l'embauche temporaire de personnel professionnel au sein des organisations partenaires, (2) la formation de la main-d'œuvre, par exemple le financement d'une formation dans une communauté, (3) la création d'entreprises, par exemple l'acquisition d'actifs et le démarrage d'entreprises, (4) les services aux entrepreneurs autochtones, par exemple les activités de réseautage professionnel, (5) le soutien à la négociation d'ententes sur les répercussions et les avantages (ERA), par exemple les études préparatoires à la négociation et la négociation en soi (embauche d'experts), et (6) la planification, par exemple les études de faisabilité.

La sélection des répondant-es a été réalisée en consultation avec les gestionnaires de l'Initiative Trésor du Nord. Dans l'ensemble, la sélection nous a permis de rencontrer des répondant-es ayant participé à des projets financés dans différents axes d'intervention de l'Initiative. Nous avons aussi été en mesure d'obtenir une diversité de répondant-es en termes de nation et un équilibre entre les organisations régionales et les communautés. Nous avons reçu une réponse favorable de la majorité des répondant-es. À l'automne 2018, nous avons effectué 24 entrevues. Celles-ci ont été réalisées auprès de dix organisations régionales (13 répondant-es), de quatre communautés (8 répondant-es), de trois partenaires financiers (3 répondant-es) ainsi que deux entreprises/firmes (2 répondant-es) du secteur privé (acteurs non autochtones, intermédiaires dans la mise en œuvre). Cela nous a permis de discuter, pendant les entrevues, de 36 projets réalisés et non réalisés. Ces entrevues semi-dirigées étaient d'une durée comprise approximativement entre 45 minutes et 90 minutes. Elles ont eu lieu au siège social et/ou dans la communauté des répondant-es à l'automne 2018. Les données récoltées ont été colligées afin d'en faire ressortir les constatations et les recommandations générales.

Notre démarche comporte des limites que nous prenons en compte dans l'évaluation telle que l'intérêt et la disponibilité des répondant-es à nous rencontrer et à partager leur expérience, ce qui peut mener à un certain biais dans la représentativité de l'ensemble des expériences vécues dans la mise en œuvre de projets financés par l'Initiative. Un haut taux de roulement a aussi été noté dans certains cas, ce qui a posé des défis au moment d'obtenir de l'information sur certains projets financés.

² La catégorisation par type d'activités a été élaborée par l'équipe d'évaluation sur la base de l'identification des thèmes communs émergents de l'analyse documentaire. Cette catégorisation permet d'avoir une appréciation plus précise de la nature des activités financées par l'Initiative. La catégorisation se veut complémentaire à l'analyse des projets en fonction des axes thématiques d'intervention, tels que définis lors du renouvellement de l'Initiative.

Constats et recommandations

L'analyse des données, reposant sur l'analyse documentaire de 69 projets et l'analyse qualitative de 24 entrevues semi-dirigées, nous a permis de dégager des constats et des recommandations sur la pertinence, la mise en œuvre et l'efficacité de l'Initiative Trésor du Nord. Bien que le mandat d'évaluation ait été initialement élaboré pour la deuxième phase, les deux phases de financement ont été prises en considération dans nos analyses puisqu'elles sont étroitement liées. Une attention particulière a cependant été accordée à la seconde phase (2016-2019) pour l'évaluation de la mise en œuvre des projets afin de se concentrer sur le fonctionnement actuel de l'Initiative. La prise en compte de la première phase a permis quant à elle d'éclairer les réflexions sur l'évolution des constats relatifs à la pertinence, à la mise en œuvre et à l'atteinte de résultats auprès des partenaires rencontrés.

Pertinence

L'évaluation de la pertinence de l'Initiative Trésor du Nord détermine dans quelle mesure il y a concordance entre les axes d'intervention prioritaires par l'Initiative et les besoins des partenaires autochtones (organisations régionales et communautés³) visés par l'Initiative en lien avec le développement économique de la fosse du Labrador. L'évaluation s'intéresse aussi à la complémentarité de l'ITN par rapport à d'autres sources de financement au niveau fédéral et provincial.

Dans quelle mesure l'ITN répond-elle aux besoins des communautés autochtones susceptibles d'avoir des impacts/de bénéficier de retombées du développement de la fosse du Labrador ?

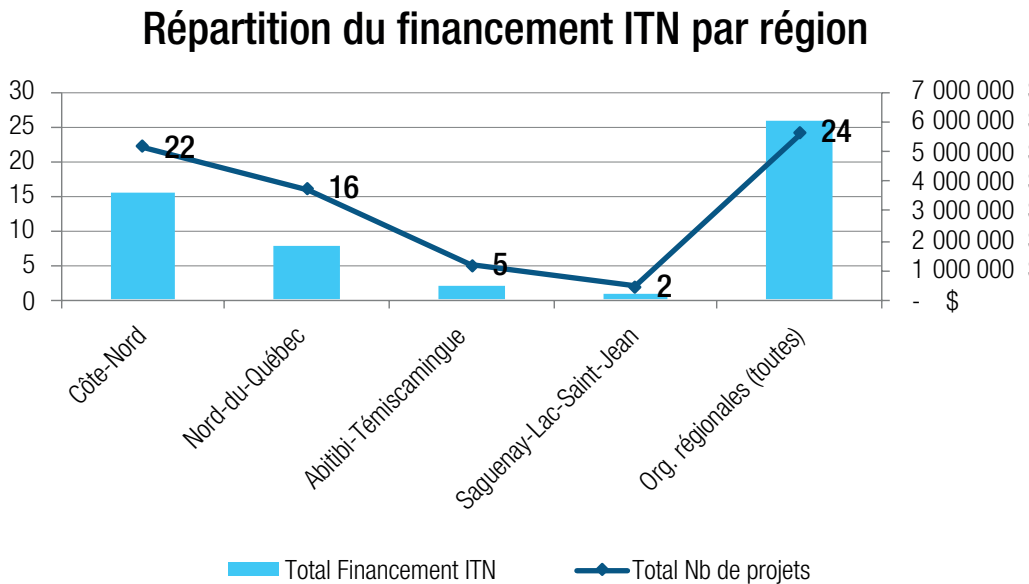
De façon générale, l'Initiative Trésor du Nord répond aux besoins exprimés par les représentants des communautés rencontrés lors des entrevues. Ces besoins sont diversifiés et varient particulièrement en fonction du degré d'organisation des communautés et de leur intégration ou non au développement minier à proximité. Certains éléments sont contextuels, par exemple la reconnaissance des droits autochtones dans le cadre de traités ou d'ententes sur les répercussions et les avantages (ERA) ainsi que l'éloignement géographique. De façon générale, les entrevues ont mis en évidence plusieurs besoins, dont la sensibilisation des autochtones au

développement minier, la sensibilisation des entreprises minières aux réalités autochtones, le développement de compétences professionnelles, l'amélioration des services sociaux afin de faciliter l'accès au marché du travail, le soutien au démarrage d'entreprises et l'accompagnement dans la négociation, le suivi et la mise en œuvre d'ententes sur les répercussions et les avantages (ERA). Ces besoins recourent en partie les axes d'intervention prioritaires par l'Initiative. En termes de types d'activités financées, la majorité de ces projets correspondent à la planification (études de faisabilité, identification des besoins, etc.) (7 projets), au soutien à la négociation d'ententes sur les répercussions et les avantages (ERA) (7 projets) ainsi qu'à la formation de la main-d'œuvre (6 projets). Ils favorisent la participation des communautés au développement minier. Des besoins émergents, tels qu'une attention particulière à la mise en œuvre des ententes sur les répercussions et les avantages (ERA), l'accompagnement («*coaching*») de futurs entrepreneurs et le renforcement des capacités des femmes et des jeunes afin qu'ils bénéficient davantage du développement minier, ont été rapportés.

Plusieurs répondant-es ont commenté positivement l'élargissement de l'Initiative à de nouvelles régions depuis la première phase. L'Initiative n'est plus limitée à la Fosse du Labrador puisque plusieurs régions en effervescence minière bénéficient désormais de ce financement. Cela permettrait de répondre plus adéquatement aux besoins des communautés autochtones qui vivent des développements miniers sur leur territoire ou à proximité. Toutefois, il est à noter que cet élargissement n'est pas perçu positivement par certain-es répondant-es représentant-es des communautés situées dans la Fosse du Labrador.

³ L'ITN a subventionné des projets du secteur privé autochtone. Notre analyse documentaire prend en compte ces projets, mais les entrevues n'ont pas rapporté plus d'information à analyser afin de mieux documenter cette catégorie d'acteur. Notre analyse cible les principaux partenaires de l'Initiative, c'est-à-dire les organisations et les communautés autochtones.

Graphique 1 – Répartition du financement ITN par région (phase 1 et phase 2)

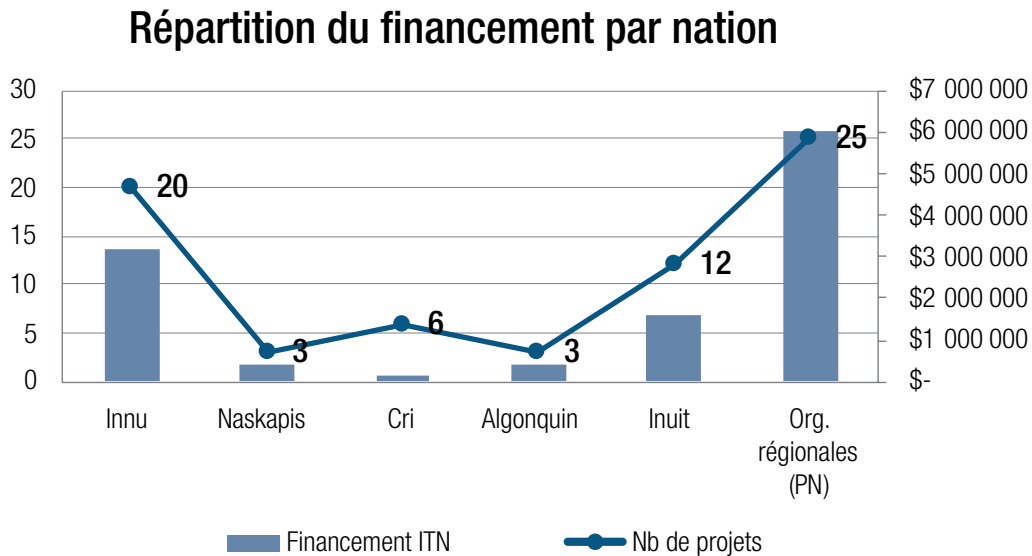


Les communautés qui ont bénéficié directement de l'Initiative, ponctuellement ou sur une base régulière, sont Uashat Mak Mani-Utenam (innu, 6 projets), Ekuanitshit (innu, 1 projet), Essipit (innu, 1 projet), Kawawachikamach (naskapis, 2 projets), Mashteuiatsh (innu, 2 projets), Matimekush-Lac John (innu, 4 projets), Pessamit (innu, 2 projets), Nemaska (cri, 1 projet), Waskaganish (cri, 1 projet), Pikogan (algonquin, 3 projets)⁴. Indirectement, plusieurs communautés, notamment les communautés inuites, ont bénéficié de l'Initiative via le financement de projets des organisations régionales. Bien que ce soit les communautés situées à proximité de la Fosse du

Labrador qui ont le plus bénéficié de l'Initiative, des communautés cri et algonquines ont aussi eu accès au financement lors de la deuxième phase. Le maintien de cet élargissement a été mis en évidence par les organisations régionales qui offrent des services dans l'ensemble des régions ainsi que les nations affectées par le développement minier qui sont situées dans d'autres régions que celles de la Fosse du Labrador.

⁴ Nous avons divisé les projets par nation en fonction du partenaire autochtone qui déposait le projet uniquement (potentiellement l'ensemble des Premières nations ou une communauté en particulier). Les régions ont été analysées en prenant en compte l'endroit géographique ciblé par le projet financé (potentiellement tout le Québec ou une région en particulier).

Graphique 2 – Répartition du financement ITN par nation (phase 1, phase 2)



Toutefois, une préoccupation est survenue quant à la difficulté de certaines communautés de bénéficier de l'Initiative Trésor du Nord. En effet, il semblerait que ce soit les communautés avec le plus de défis en termes de gouvernance, de capacités financières et de ressources qualifiées qui ont le moins bénéficié du financement offert par l'Initiative Trésor du Nord. Un exemple est offert dans l'encadré ci-dessous.

Des répondant-es nous ont partagé les défis structurels et politiques avec lesquels ils doivent faire des compromis dans leurs fonctions (manque de ressources financières, roulement important de personnel administratif, manque de ressources humaines compétentes, changements d'orientations politiques suite aux élections, etc.). Par ailleurs, plusieurs témoignages font état d'impacts émotionnels associés à des activités extractives passées (racisme, tensions sociales entre la communauté et les travailleurs, impression de s'être fait voler le territoire sans rien en retirer). Il s'agit de dynamiques qui doivent être mieux prises en compte puisqu'elles s'ajoutent aux problèmes sociaux (drogue, alcool) qui seraient exacerbés par le haut coût de la vie et l'éloignement géographique.

Ce contexte difficile de certaines communautés est un obstacle dans la conception, le dépôt et le suivi de projets financés bien que, paradoxalement, ce sont les communautés qui ont besoin le plus de financement.

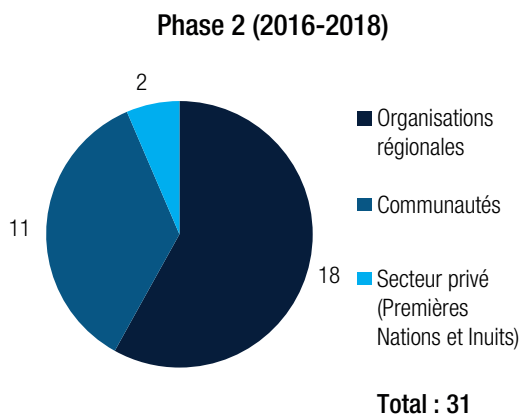
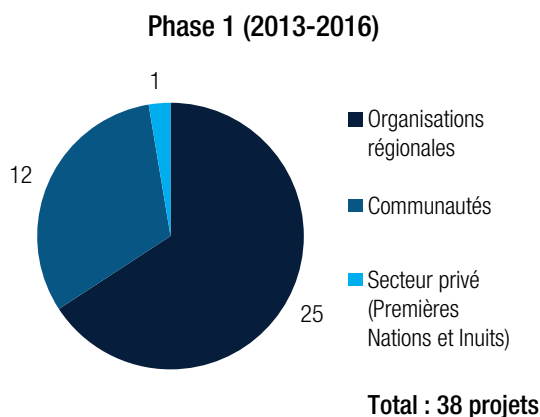
Dans quelle mesure l'ITN répond-elle aux besoins des organisations régionales autochtones susceptibles d'avoir des impacts/de bénéficier de retombées du développement de la fosse du Labrador ?

De façon générale, l'Initiative Trésor du Nord répond aux besoins exprimés des organisations régionales partenaires. Ces besoins sont diversifiés, mais le développement des capacités, le développement de compétences professionnelles, l'intégration à l'économie locale, l'accompagnement dans la négociation, le suivi et la mise en œuvre d'ententes sur les répercussions et les avantages (ERA) ainsi que le soutien au développement des entreprises ont été décrits comme des axes d'intervention prioritaires par plusieurs répondant-es lors des entrevues. Ces besoins se manifestent par le financement de certains types d'activités lorsqu'on analyse les projets financés. La majorité des projets issue des organisations régionales autochtones correspondent ainsi à ces types d'activité: la planification (par exemple, des études sur l'utilisation du territoire et l'identification des besoins de main-d'œuvre à moyen terme) (11 projets) ainsi qu'à des services aux entrepreneurs autochtones (par exemple, la promotion de leurs services lors d'activités de réseautage) (15 projets). L'allocation de ressources professionnelles (par exemple, la subvention d'un emploi en lien avec les axes d'intervention prioritaires par l'ITN) et le soutien à la négociation d'ententes sur les répercussions et les avantages (ERA) ne sont pas négligeables en termes de projet lorsqu'on analyse les projets qui se déroulent sur plusieurs années. Ils ont permis aux organisations régionales de bonifier leur offre de services auprès des communautés. En ce sens, des communautés ont bénéficié ponctuellement du financement accordé aux organisations régionales. Un exemple est offert dans l'encadré ci-dessous.

Les communautés de Salluit et de Kangiqsujuaq ont bénéficié positivement du financement accordé à la Société Makivik pour les études sur l'utilisation du territoire (Kuujuuaq a une extension jusqu'à mars 2019 et Aupaluk débute la recherche). Pour chaque étude, un noyau d'environ 6 personnes était formé dans chaque communauté (2 chercheur-es de Makivik Geomatics et quatre emplois locaux temporaires). Ces études auraient eu un impact sur la négociation et la mise en œuvre d'ententes sur les répercussions et les avantages, notamment par la modification d'un site minier, l'application de mesures d'atténuation et des ententes de compensation directe.

Notre analyse indique que les organisations régionales seraient des partenaires privilégiés pour l'Initiative, en termes de nombre de projets financés ainsi que du financement accordé.

Graphiques 3 et 4 – Répartition des projets financés par catégorie de partenaires

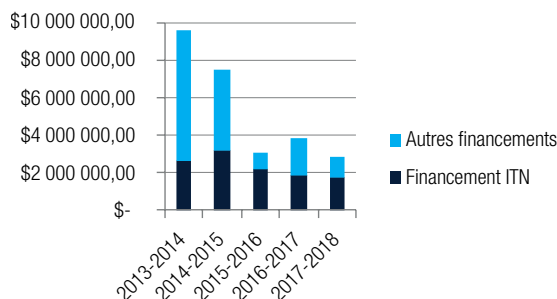


Leur niveau de développement et les services qu'elles offrent aux communautés les distingueront des autres partenaires autochtones. Les organisations régionales autochtones ont souvent l'expérience et les ressources afin de mettre en œuvre un projet tel que prévu. L'idée de devenir une « porte d'entrée » pour l'Initiative n'est cependant pas souhaitée par tous les répondant-es. Certaines organisations régionales nous ont indiqué qu'elles cesseraient d'être partenaires de l'Initiative si les communautés leur demandent de ne plus l'utiliser afin qu'elles en bénéficient davantage ou si le service offert n'est pas utilisé. Dans le même ordre d'idée, certains répondant-es des communautés nous ont communiqué que la portée réelle de certaines organisations régionales, dans leur communauté, est limitée. Plusieurs communautés préfèrent d'ailleurs bénéficier directement du financement afin de mettre en œuvre des projets en fonction de leurs besoins immédiats. Il s'agit principalement des communautés bénéficiant d'une bonne capacité organisationnelle. Cette tendance à financer davantage les organisations régionales impliquerait que les communautés soumettent de moins en moins de projets. Elles ont d'ailleurs un accès limité au financement pluriannuel.

Dans quelle mesure l'ITN est-elle complémentaire à d'autres programmes/opportunités de financement au niveau fédéral et provincial ?

Le programme évalué est une initiative de partenariats stratégiques (IPS), en ce sens la majorité des projets comportent une contribution des partenaires autochtones (54 projets) ainsi qu'une contribution d'autres partenaires fédéraux, provinciaux et/ou privés (27 projets). Le caractère complémentaire de l'Initiative a été souligné positivement lors des entretiens par les partenaires autochtones ainsi que les partenaires financiers. En ce sens, les axes d'intervention prioritaires par l'Initiative Trésor du Nord correspondent aux objectifs d'autres bailleurs de fonds fédéraux et provinciaux. Ce constat est illustré notamment par la capacité de l'Initiative d'aller chercher des contributions et des investissements complémentaires auprès de ses partenaires (graphique 5). Notre analyse montre des différences significatives de sources de financement entre la phase 1 et la phase 2. Il est possible que les partenaires de l'Initiative aient moins contribué lors de la deuxième phase à cause du ralentissement économique. Si c'est bien le cas, la valeur des contributions des partenaires devraient augmenter lors de la prochaine phase de financement. Les données obtenues ne permettent pas d'éclairer cet enjeu.

Graphique 5 – Sources de financement



RECOMMANDATIONS

- Il serait souhaitable de porter une plus grande attention à la manière dont les fonds sont répartis entre les organisations régionales et les communautés, ainsi qu'entre les communautés ayant différents niveaux de capacités organisationnelles.
- Entamer une réflexion sur la portée géographique de l'ITN à la Fosse du Labrador afin de prendre en compte l'élargissement de l'Initiative pendant la deuxième phase de financement.
- Entamer une réflexion sur la capacité de l'Initiative à aller chercher du financement auprès de ses partenaires.
- La collecte de données suggère que ces axes d'intervention soient pris en compte lors d'une nouvelle phase de renouvellement afin de répondre aux besoins exprimés des partenaires autochtones :
 - La formation et le perfectionnement de la main-d'œuvre (formation professionnelle et technique à long terme/formation adaptée à certains besoins des entreprises)
 - Le soutien à la négociation d'ententes sur les répercussions et les avantages (ERA) avec les compagnies minières
 - La diversification économique, étant donné le caractère non renouvelable et cyclique des développements miniers. Accompagner les entrepreneurs autochtones dans le démarrage d'entreprise (formation, coaching) et soutenir l'acquisition de matériel pour le démarrage d'entreprise
 - Sensibiliser la population autochtone aux réalités du développement minier ainsi qu'à l'entrepreneuriat.
 - Soutenir la mobilisation communautaire et renforcer les capacités des femmes et des jeunes en lien avec le développement minier.

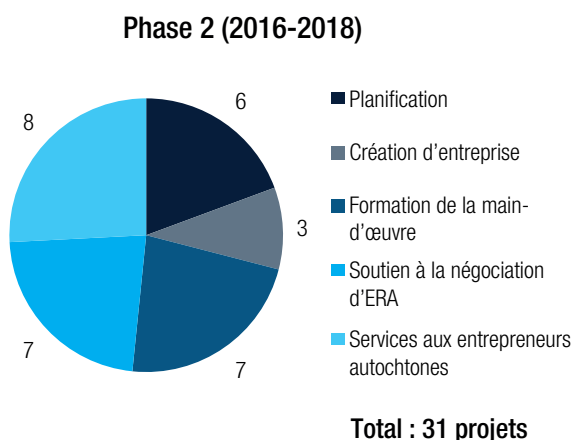
Mise en œuvre et gestion

L'évaluation de la mise en œuvre et de la gestion de l'ITN s'intéresse à la nature des actions mises en œuvre par l'équipe de gestion de l'ITN, au type de projets financés, aux facteurs ayant eu une influence sur la mise en œuvre et à la mesure dans laquelle la gestion de l'ITN contribue à l'atteinte des résultats attendus.

Dans quelle mesure l'Initiative Trésor du Nord a-t-elle été mise en œuvre tel que prévu ?

L'Initiative est mise en œuvre principalement par le développement de partenariats et le soutien financier à des projets qui contribuent à l'atteinte de ses objectifs. L'allocation des fonds est guidée par les priorités définies dans les plans de travail annuels et pluriannuels⁵ ainsi que la réponse aux besoins émergents des communautés, organisations régionales et entrepreneurs autochtones, lorsque ceux-ci s'inscrivent dans les axes d'intervention établis. Étant donnée la nature flexible et adaptative de l'Initiative, l'examen de ce qui a été mis en œuvre par rapport à ce qui était prévu apparaît plus pertinent à un niveau d'analyse intermédiaire, soit au niveau la nature des activités financées par rapport aux axes thématiques prioritaires. D'une part, il est possible de souligner la présence d'un certain équilibre quant à la répartition des types d'activités financées et par conséquent une contribution aux différents axes d'intervention prioritaires par l'Initiative. Durant la deuxième phase de l'Initiative, 31 projets⁶ ont été financés et mis en œuvre. Comme présenté dans le graphique 6, ces projets touchent la prestation de services aux entrepreneurs autochtones (ex. : acquisition de matériel, activités de maillage, missions commerciales) (8 projets), le soutien à la négociation d'ententes sur les retombées et avantages (ERA) (7 projets), la formation de la main-d'œuvre (7 projets) et la planification (6 projets) et la création d'entreprises (3 projets). La deuxième phase a aussi été caractérisée par le financement de nouveaux types de projets associés notamment à des opportunités de développement économique à la fin du cycle minier telles que la restauration de sites miniers. Le financement de ces « nouveaux types » de projets est cohérent avec la visée de l'Initiative de s'ajuster aux besoins, tout en s'inscrivant dans les objectifs généraux de l'Initiative.

Graphique 6 - Répartition des projets par types d'activités (2016-2018)

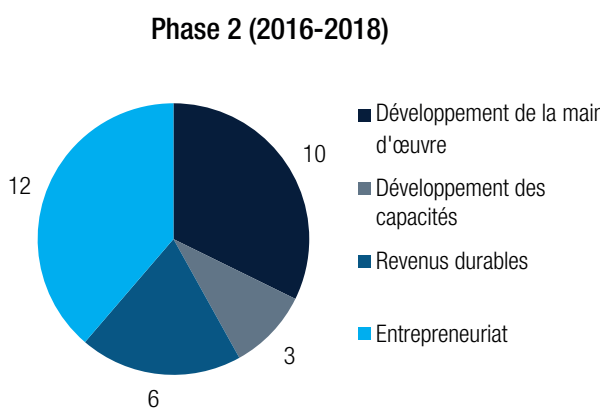


En reprenant l'analyse par axe d'intervention, sur la base de la catégorisation des projets fournie par les questionnaires de l'Initiative, les projets visant le développement de la main-d'œuvre (10 projets) et l'entrepreneuriat (11 projets) représentent les catégories de projets les plus fréquemment financées. Dans la pratique, ces deux axes sont aussi étroitement associés quant au type d'activités mises en œuvre avec les deux autres axes d'interventions, soit le développement des capacités et la génération de revenus durable respectivement. Les projets visant le développement de la main-d'œuvre et le renforcement des capacités (pour un total de 13 projets) incluent principalement des activités de formation de la main-d'œuvre et de planification. Pour leur part, les axes d'entrepreneuriat et de revenu durable (pour un total de 18 projets) incluent principalement des activités visant à soutenir la négociation d'ERA, la création et le démarrage d'entreprises ainsi que divers services aux entrepreneurs autochtones.

⁵ Ces plans de travail visent à mettre en œuvre les priorités établies pour la phase de financement en cours. Les plans de travail sont élaborés par l'équipe de gestion de l'ITN, en fonction de ces priorités. Dans le cas de la deuxième phase, celles-ci ont été définies à la suite d'un atelier de consultation réalisé par l'équipe de gestion avec des représentants des partenaires autochtones.

⁶ Données en date de juillet 2018. Ce nombre inclut 2 projets ayant débuté durant la première phase de l'ITN, mais pour lesquels une part importante des fonds ou des activités se sont déroulées durant la deuxième phase.

Graphique 7 - Répartition des projets par axes (2016-2018)



D'autre part, il est pertinent de considérer que la mise en œuvre de l'Initiative est sujette à l'influence de divers facteurs contextuels (externes). En effet, l'intensité et la nature des besoins en financement adressés à l'Initiative sont influencées, entre autres, par les fluctuations des investissements dans les différentes régions minières du Québec (ex. : périodes d'activation, de mise en œuvre ou de fermeture de projets miniers). En ce qui concerne la deuxième phase, ces éléments ont notamment posé des défis quant au rythme d'utilisation des fonds, avec des périodes d'accalmies et d'affluence importante de demandes de financement. Des défis ont aussi été associés au fait qu'entre deux périodes de développement, les projets miniers ne se développent pas toujours dans les mêmes zones géographiques. Néanmoins, certains facteurs internes semblent avoir eu une influence positive ou facilitante sur la mise en œuvre. En effet, le caractère flexible de l'Initiative, la vitesse d'approbation des projets ainsi que les relations professionnelles ouvertes et collaboratives établies par l'équipe de gestion avec plusieurs partenaires autochtones et financiers (fédéral, provincial) ont été identifiés comme des facteurs permettant de répondre aux défis rencontrés et de progresser vers l'atteinte des objectifs thématiques et d'allocation des ressources prévues.

Dans quelle mesure les modes de gestion de l'ITN sont-ils adaptés pour atteindre les objectifs visés ?

L'analyse des modes de gestion de l'ITN peut se faire au niveau des modalités d'identification et de sélection des initiatives éligibles au financement, des modalités de gestion, de prise de décision et de suivi des projets ainsi qu'au niveau de la connaissance de

l'Initiative et de ses modalités par les partenaires et bénéficiaires potentiels de financement.

L'équipe de gestion de l'ITN est composée de trois fonctionnaires du ministère Services aux Autochtones Canada (SAC). Étant donné que l'ITN s'inscrit dans les Initiatives de partenariat stratégique (IPS), l'équipe maintient aussi des relations de collaboration avec d'autres ministères fédéraux. Selon l'information obtenue durant la collecte de données, dans le cadre de la mise en œuvre des plans de travail, l'équipe fait aussi appel à des comités avisés (2 comités avisés : l'un pour les projets touchant les communautés inuites et l'autre pour les projets concernant les premières nations)⁷. Ceux-ci sont conviés à deux rencontres annuelles et contactés, de manière complémentaire, sur une base *ad hoc* (au besoin) afin de discuter des projets en cours et des possibilités. La collecte de données auprès des partenaires n'a pas donné lieu à l'obtention de commentaires quant au fonctionnement des comités avisés.

Comme souligné dans la section précédente, les priorités définies dans les plans de travail annuels et pluriannuels ainsi que la réponse aux besoins des partenaires autochtones orientent l'allocation des fonds. Dans ce cadre, l'identification et la sélection des initiatives éligibles au financement se feraient par l'équipe de gestion de l'ITN de manière souple sur la base de différentes considérations telles que l'identification du besoin et la présence d'une opportunité en lien avec la participation des Premières Nations et des Inuits aux activités minières à laquelle l'ITN peut contribuer. Des considérations telles que l'équité entre l'allocation de fonds aux communautés « du Nord » et « du Sud » seraient aussi prises en compte à partir de la deuxième phase. Les données analysées suggèrent que, durant la deuxième phase, le financement de 7 projets a été octroyé à des organisations régionales travaillant avec des communautés inuites et de 2 projets à des entreprises inuites. La collecte de données n'a toutefois pas permis d'identifier la présence de cibles reliées à la mise en œuvre de la considération d'équité « Nord/Sud » (par exemple en termes du nombre de projet financé ou de prévision budgétaire), de critères permettant de l'opérationnaliser (par exemple en fonction du besoin, de l'importance des projets miniers en cours ou prévus) ou d'une analyse des facteurs ayant pu influencer ou modifier les prévisions initiales (par exemple des changements dans les besoins ou le contexte). En ce sens, il est difficile de porter un jugement sur la mesure dans laquelle ce critère a été mis en œuvre, par rapport à ce qui aurait pu être souhaité par l'équipe de gestion et les partenaires. Finalement, dans le processus d'allocation des fonds, l'équipe de gestion prend aussi en compte les possibilités de financement existantes dans d'autres programmes au sein du ministère (si la possibilité existe, le projet est alors financé par l'un des programmes réguliers plutôt que par l'Initiative).

⁷ Au sein des comités avisés participent principalement des représentants d'organisations régionales. Cela crée un biais et c'est eux qui obtiennent la plus grande part du financement.

Les partenaires autochtones (communautés, organisations régionales) rencontrés ayant été impliqués dans l'élaboration et la soumission de propositions de projet à l'ITN ont exprimé de manière générale leur satisfaction. Ils apprécient notamment la possibilité d'échanger avec l'équipe de gestion sur leurs besoins et idées de projets ainsi que la flexibilité thématique de l'Initiative. La possibilité de soumettre des idées de projets tout au long de l'année, sans dates de tombées fixes, a aussi été soulevée par les partenaires autochtones comme un élément positif leur permettant de s'ajuster et de réagir plus aisément à la manière dont évoluent les projets miniers. Cette flexibilité est évidemment possible dans les limites de la disponibilité budgétaire existante. Certains répondant-es ont ainsi rapporté des défis quant à l'accès au financement dans la seconde partie de l'année financière, celui-ci étant parfois conditionné à l'abandon ou au report d'un autre projet.

Dans un autre ordre d'idées, la possibilité, au cours de la période de mise en œuvre 2016-2018, de passer d'une modalité de financement annuelle à une modalité de financement pluriannuelle a été identifiée comme un changement positif contribuant à l'atteinte des résultats visés par les projets. Par exemple, lorsque les projets ont une portée pluriannuelle, qu'ils débutent dans les derniers mois précédant la fin de l'année fiscale ou afin de faciliter la transition de fonds inutilisés à l'année fiscale suivante. En effet, les partenaires qui ont exprimé une plus grande insatisfaction en lien avec les modes de fonctionnement de l'ITN ont généralement noté des enjeux de mise en œuvre et de reddition de compte reliés à la modalité de financement annuelle.

Il apparaît pertinent de souligner que les critères et le processus associé à l'identification et à la sélection des projets sont peu documentés. Étant donné que l'Initiative complète son deuxième cycle de financement et souhaite poursuivre ses activités, documenter cette étape contribuerait à formaliser les mécanismes de fonctionnement de l'Initiative, la transparence du processus et l'évolution de la mise en œuvre. L'information permettrait aussi de démontrer la valeur ajoutée de l'Initiative dans le financement de projets qui ne peuvent pas être financés par les autres programmes du ministère ou à l'inverse dans son rôle de relais entre les besoins des partenaires autochtones et d'autres programmes de financement existants. Finalement, l'information pourrait contribuer à remplir différents besoins en information pertinents aux processus de planification stratégique du ministère (ex. : documenter certains besoins exprimés par les partenaires auxquels les programmes actuels ne permettent peut-être pas de répondre, etc.).

En lien avec les modalités de gestion, de prise de décision et de suivi des projets, l'équipe de gestion de l'ITN maintient un contact périodique avec les partenaires autochtones afin d'échanger sur l'avancement de la mise en œuvre et les ajustements occasionnels. La plupart des partenaires autochtones (communautés, organisations régionales) consultés ont exprimé leur satisfaction avec les modalités de suivi bilatéral. Des défis demeurent néanmoins dans le cas de projets impliquant plusieurs bailleurs de fonds, en particulier lors de la recherche de financement et de la reddition de compte. Au niveau de la recherche de financement, il est parfois difficile d'obtenir l'appui officiel d'un premier bailleur de fonds, en particulier lorsque cette recherche combine différents paliers de gouvernement (fédéral, provincial) et des acteurs du secteur privé. Par exemple, dans l'un de ces projets le partenaire autochtone s'est retrouvé dans une situation où la formalisation de l'appui financier individuel des différents bailleurs de fonds était sujette à l'obtention du financement par les autres partenaires. Or, sans un premier appui formel, il s'avérait difficile de convaincre les autres bailleurs de fonds. Dans ce cas en particulier, les défis ont été surmontés, mais ont engendré des délais dans le démarrage du projet.

Il est à noter que plusieurs partenaires autochtones ont une petite équipe associée à la planification et mise en œuvre les projets. Au niveau de la reddition de compte, les actions entreprises durant la deuxième phase visant le renforcement des modalités de collaboration avec les partenaires fédéraux, notamment la mise en place de mécanismes de coordination administrative qui contribuent à simplifier le processus pour les bénéficiaires de financement, apparaissent prometteuses. Dans un autre ordre d'idées, des défis ont aussi été soulevés en lien avec la gestion des fonds et le processus de remboursement des dépenses engagées pour certaines communautés ayant des capacités financières limitées⁸. Il a été noté qu'il est parfois difficile pour ces partenaires de concilier la disponibilité suffisante de fonds pour la gestion courante de l'organisation et la mise en œuvre des activités des projets spécifiques (tels que ceux financés par l'ITN) pour une période de temps prolongée. Dans ces cas, il a été suggéré qu'un remboursement plus rapide des dépenses pourrait faciliter la gestion financière au niveau organisationnel et de la mise en œuvre des projets.

⁸ Sur la base de l'information obtenue, nous comprenons que le partenaire autochtone est amené à engager une certaine proportion des dépenses associées au projet, qui sont ensuite remboursées par l'Initiative, sur approbation des dépenses.

Finalement, sur le plan de la connaissance de l'Initiative et des modalités, nous constatons des niveaux de connaissances variables de ses objectifs et de ses modalités chez les organisations visées par celle-ci. Les répondant-es ont indiqué avoir été informés de l'existence de l'Initiative par le biais de contacts directs initiés par l'équipe de gestion ou par l'intermédiaire de présentations sur l'Initiative dans des événements reliés au développement minier (où ils ont participé eux-mêmes ou des tiers avec qui ils étaient en contact). Certains partenaires ont une connaissance approfondie alors que d'autres ont exprimé avoir une connaissance limitée des objectifs et de la portée géographique (ex. : limité à la Fosse du Labrador ou non) et thématique de l'Initiative. Selon ce qui a été rapporté par certains répondant-es, ces éléments auraient dans certains cas influencés l'intérêt initial porté à l'Initiative ou dans d'autres cas générés de la confusion de la part de bénéficiaires potentiels sur leur admissibilité ou non au financement. Ces éléments posent aussi un défi pour la notoriété de l'Initiative et la disponibilité de l'information au sujet de cette source de financement par les partenaires autochtones potentiels qui n'ont peut-être pas été contactés ou n'ont pas eu l'opportunité de participer à des événements où l'Initiative a été présentée.

RECOMMANDATIONS

- Considérer la possibilité de renforcer les mécanismes de suivi des processus de mise en œuvre de l'Initiative afin de documenter, entre autres :
 - Les « idées de projet » ou demandes de financement reçues et transférées à un autre programme ou refusées pour divers motifs (ex. : ne réponds pas aux objectifs de l'Initiative, financement non disponible, etc.) ;
 - L'inscription des projets dans l'un ou l'autre des axes d'intervention prioritaires.
- Réfléchir à la mise en place de mode de gestion et d'attribution plus transparents qui permettent à un plus grand nombre de communautés de participer à l'Initiative (rôle du comité avisier, mise en place d'un comité d'évaluation des projets, etc.)
- Continuer à favoriser, dans la mesure du possible, le financement pluriannuel des projets d'envergure qui se déroulent sur plusieurs années et/ou dont le financement débute à la fin de l'année fiscale.
- Poursuivre le renforcement des mécanismes de collaboration et canaux de communications entre l'Initiative Trésor du Nord et ses partenaires financiers afin de faciliter les démarches des partenaires autochtones dans la recherche de financement et la reddition de compte.

- Évaluer la possibilité d'ajuster les modalités de déboursement des fonds pour les partenaires qui le requièrent (ex. : ayant des capacités financières limitées) afin de limiter la période de temps associée au remboursement des dépenses engagées pour la mise en œuvre du projet.
- Poursuivre la réflexion sur les objectifs de promotion et visibilité de l'Initiative, notamment sur les modalités de transmission d'informations et la nature du message transmis, afin de contribuer au positionnement de l'Initiative et faciliter la communication avec les partenaires potentiels.

Efficacité (résultats immédiats et intermédiaires)

L'évaluation de l'efficacité cherche à déterminer dans quelle mesure les activités mises en œuvre et les extrants obtenus contribuent à l'atteinte des résultats attendus à court, moyen et long terme. Au moment de l'évaluation, peu de temps s'est écoulé depuis la fin de certains projets. L'évaluation repose conséquemment sur les données disponibles à ce moment et les perspectives des parties prenantes quant à l'identification de changements initiaux et des facteurs pouvant mener éventuellement aux résultats attendus.

Résultats immédiats

Dans quelle mesure l'ITN a-t-elle contribué à l'accroissement du capital humain autochtone (marché du travail) et au développement des capacités ?

Divers projets réalisés dans le cadre de l'ITN visent à soutenir le développement de la main-d'œuvre et des capacités. Au niveau du développement de la main-d'œuvre, les partenaires consultés ont généralement exprimé de la satisfaction envers les activités de formation réalisées. Ils ont souligné la contribution de ces activités à l'acquisition pour les participant-es de connaissances et, dans certains cas, à la réalisation d'une expérience pratique en milieu de travail, qui aurait facilité l'insertion socioprofessionnelle dans des domaines directement ou indirectement liés au développement minier. Il est pertinent toutefois de noter que la participation à la formation ne garantit toujours pas l'accès à un emploi. Un ensemble de facteurs, tels que la coordination avec les représentants de la communauté, la volonté des parties impliquées (entreprises, communauté, participant-es) ainsi que le financement adéquat semblent avoir une influence positive sur la possibilité pour les participant-es d'accéder et de se maintenir en emploi.

Dans le cadre du projet l'Essentiel des mines mis en œuvre dans trois communautés durant la deuxième phase de l'ITN, les participant-es ont été initiés aux compétences de base du travail minier, les savoir-être et savoir-faire professionnels. Dans deux communautés où un projet minier était en cours, les participant-es ont aussi jumelés avec des employés actuels de la mine. Dans la troisième communauté où la formation s'est déroulée en amont du début d'un projet minier, les participant-es ont aussi été informés sur les opportunités de formation professionnelle pour adultes. Selon l'information rapportée par l'un des répondant-es, au total 35 personnes ont pris part à la formation. Toujours selon l'information rapportée par l'un des répondant-es, à la suite de la formation plusieurs participant-es auraient obtenu un emploi directement auprès la mine ou auprès d'entrepreneurs dans des sphères d'activités reliées au secteur minier (dans les communautés où le projet minier était en cours). Dans le cas de la troisième communauté, les participant-es auraient développé une meilleure préparation en prévision de la mise en place du projet minier.

Au niveau du développement des capacités, les projets mis en œuvre ont permis aux partenaires autochtones, tant au niveau régional que dans les communautés, de développer des outils et des expertises qui contribuent à leur positionnement par rapport aux autres acteurs impliqués dans les projets de développement minier. Parmi les projets mis en œuvre durant la deuxième phase contribuant à l'atteinte de ce résultat, il est possible de noter la mise en place du Centre d'excellence sur les Ententes sur les répercussions et les avantages (ERA), l'élaboration de profils de la main-d'œuvre dans environ 18 communautés (activité initiée durant la première phase de l'Initiative) et le début de processus de planification stratégique au niveau local ainsi que la réalisation d'études sur l'utilisation du territoire en collaboration avec certaines communautés inuites en prévision de processus de négociation d'ententes sur les retombées et avantages. L'élaboration des profils de la main-d'œuvre a aussi permis la création de certains emplois temporaires dans les communautés participantes pour la collecte de données.

Dans quelle mesure l'ITN a-t-elle contribué au renforcement de l'entrepreneuriat autochtone ?

Durant la période 2016-2018, les projets visant à soutenir le développement de l'entrepreneuriat ont principalement contribué au renforcement des opportunités de réseautage pour les entrepreneurs et les partenaires autochtones. Parmi les projets mis en œuvre durant la deuxième phase, il est possible de noter le soutien à la réalisation de missions commerciales (Nord/Sud) ainsi que la participation d'entrepreneur-es et de représentant-es des communautés autochtones à des activités de maillage (ex. : Québec Mines, Naturalia, *Kuujuaq Mining Workshop*). Il a été rapporté que certains entrepreneur-es autochtones ayant participé à des activités de maillage, par exemple dans le cadre de Québec Mines, ont fait des rencontres qui leur ont permis par la suite de signer des contrats connexes au domaine minier. En plus de favoriser le maillage d'entreprises en permettant aux entrepreneurs autochtones de renforcer leur réseau de contact, ces espaces auraient aussi permis aux participant-es d'acquérir une meilleure compréhension du rôle des différents acteurs associés au développement minier, une meilleure connaissance des opportunités d'emploi dans le secteur minier. Finalement, certains répondant-es ont suggéré que le soutien à la participation des partenaires autochtones à des activités de réseautage aurait contribué à une plus grande visibilité de l'entrepreneuriat autochtone et à une sensibilisation accrue des représentants de l'industrie aux réalités autochtones.

Le soutien au démarrage d'entreprises permettrait aussi, lorsque l'entrepreneur possède les compétences pertinentes ou l'accompagnement adéquat de contribuer à la génération d'emplois dans la communauté et à la diversification de l'économie locale. Par exemple, selon l'information rapportée par l'un des répondant-es, au moment de la collecte de données l'un des projets financés durant la première phase de l'ITN, le Dépanneur Kuei-Kuei employait entre 8 et 10 employés (équivalent de 8 employés à temps plein) tous (sauf un) issus de la communauté.

Dans quelle mesure l'ITN a-t-elle contribué à l'augmentation de la valeur des actifs autochtones (revenus durables) ?

Durant la période 2016-2018, les projets visant à soutenir l'augmentation de la valeur des actifs autochtones ont principalement contribué au renforcement de l'accompagnement des communautés dans la négociation d'ententes sur les retombées et avantages. Certains projets ont aussi soutenu l'acquisition et la création d'entreprises. D'autres projets ont quant à eux permis aux communautés bénéficiaires d'entreprendre des démarches qui devraient mener au développement de nouveaux services au sein de la communauté, en lien avec le secteur minier. Les répondant-es consultés ont généralement noté l'importance du soutien à la négociation d'ententes en soulignant que l'accompagnement permet aux représentants des communautés de s'outiller et de renforcer l'expertise locale. Un exemple est offert dans l'encadré ci-dessous.

Le Centre d'expertise ERA de l'Institut de développement durable des Premières nations du Québec et du Labrador est l'un des projets dont les répondant-es ont le plus souligné l'importance lors de nos entrevues. Il s'agit d'une petite équipe de 3 avocats, 1 géologue et 1 ingénieur en foresterie dont environ 3 salaires et demi sont payés par l'ITN. Ils ont 29 négociations en cours pour 10 communautés/ organisations cette année. Il est probable qu'ils auraient eu plus de projets s'ils en avaient la capacité puisqu'il y a de l'intérêt pour plusieurs communautés à ce que cette expertise soit développée à l'interne.

On nous a indiqué que le Centre ERA permet des économies substantielles pour les communautés, mais aussi pour le gouvernement fédéral qui les subventionne. Par exemple, ils bénéficieraient d'un financement d'environ 20 000\$, mais pour les 29 négociations en cours cela représenterait plusieurs millions en frais d'avocats, etc. On nous a d'ailleurs communiqué l'exemple d'une communauté dont les négociations stagnaient depuis 1 an avant que le Centre ERA ne soit impliqué et qu'ils aboutissent à sa signature en quelques mois seulement.

Les répondant-es issus des communautés ont aussi souligné que la signature de la « meilleure entente possible » est importante puisqu'elle conditionne en grande partie les bénéfices socio-économiques pour la communauté en lien avec la mise en œuvre du projet de développement minier. En effet, la signature d'une entente sur les retombées et avantages entre une communauté et une compagnie minière dans le cadre d'un projet minier inclut généralement un ensemble de clauses concernant entre autres l'établissement de parts d'emplois réservés aux membres de la communauté, l'accès à des opportunités de contrats en lien avec la mise en œuvre du projet minier et l'accès à des opportunités de formation de la main-d'œuvre. Dans un autre ordre d'idées, les données collectées auprès des répondant-es suggèrent aussi l'importance que les projets financés prennent en compte la capacité des communautés (par exemple au niveau des ressources humaines et financières) d'assurer le maintien en fonctionnement des outils ou services développés afin d'assurer l'atteinte et la pérennité des résultats escomptés. Un exemple est offert par l'un des projets visant à soutenir l'implantation du Système de gestion de l'information Boréal dans l'encadré ci-dessous (projet financé durant la première phase et au début de la deuxième phase de l'ITN).

Boréal est un système de gestion de l'information qui vise à faciliter le suivi par les communautés des ententes sur les retombées et avantages signées. Au moment de la collecte de données, le système n'était pas en fonctionnement. Les répondants consultés ont indiqué que le système avait été implanté dans une communauté durant un certain temps, mais qu'à ce moment, il n'y avait aucun porteur du projet. D'autres ont aussi souligné que les coûts élevés associés au renouvellement annuel de la licence permettant son utilisation auraient limité son adoption par d'autres communautés. Ces communautés auraient plutôt, dans la plupart des cas, opté pour des procédures *ad-hoc*.

Résultats intermédiaires

Dans quelle mesure l'ITN a-t-elle contribué au renforcement des capacités des communautés autochtones à participer au développement du Nord-du-Québec ?

De manière générale, les organisations régionales ayant reçu du financement se sentent mieux outillées pour offrir des services et accompagner les communautés autochtones en lien avec la participation aux activités minières. Certains répondant-es ont noté que la mise en œuvre des projets leur a permis d'acquérir de nouvelles connaissances, ce qui contribue à mieux anticiper les besoins futurs des communautés avec lesquelles elles travaillent et à favoriser la planification. Aussi, certains projets semblent avoir permis aux partenaires autochtones d'acquérir une expérience dans la mise en œuvre des projets. Cette expérience aurait aussi favorisé la réflexion par rapport au développement économique de la communauté ainsi que la mise en œuvre de changements progressifs dans les modes de gestion et d'organisation. Par exemple, les répondant-es d'une des communautés ayant bénéficié de financement durant la première phase ont fait référence aux apprentissages issus de leur expérience de mise en œuvre de projets de soutien aux processus de négociation d'ententes sur les retombées et avantages. Ils mentionnent que ces apprentissages se situent à différents niveaux, incluant entre autres la gouvernance de la communauté, le développement de la capacité interne et la réglementation au niveau financier. Ces éléments sont aussi reflétés dans les processus de réorganisation ayant pris place au cours des dernières années dans la communauté et visant notamment une clarification et séparation des rôles de gestion politique et de développement local des affaires afin de renforcer la structure de développement économique de la communauté.

Au niveau des communautés, certains répondant-es ont rapporté que les projets mis en œuvre ont favorisé l'acquisition d'une expertise pour les individus qui pilotent le projet et/ou en bénéficient. Une plus grande volonté des communautés à s'entraider, par exemple dans l'échange de bonnes pratiques pour la négociation d'ententes avec les compagnies minières (entre communautés d'une même nation est plus facile qu'entre communautés de nations différentes) a aussi été soulignée dans certains cas. Les communautés semblent aussi avoir une meilleure connaissance des services offerts par l'ITN et certaines organisations régionales (ex. : Centre d'excellence ERA) qui peuvent les soutenir dans leur positionnement face aux projets de développement minier. Finalement, la participation à la mise en œuvre de projets financés par l'ITN semble avoir contribué dans certains cas au développement d'une volonté de s'impliquer dans les projets de développement local ou régional (ex. : intérêt à étendre la négociation d'ententes à des secteurs autres que le secteur minier).

De plus, les projets financés par l'ITN semblent contribuer au renforcement des capacités individuelles et organisationnelles des partenaires à bénéficier des activités minières dans leur région. Toutefois, l'absence d'un système de suivi permettant la collecte d'information sur la mise en œuvre de l'ITN tant au niveau des processus que des résultats (qualitatifs et quantitatifs) pose un défi à l'analyse de la contribution des projets financés aux résultats immédiats et intermédiaires visés par l'Initiative.

Il est pertinent de prendre en compte que l'atteinte de ces résultats et la capacité d'utiliser le financement et les services offerts ne se fait pas de manière uniforme. Celles-ci sont influencées notamment par les ressources et les capacités du partenaire autochtone (ressources humaines et financières, structure de gouvernance, expérience de participation aux projets de développement minier) ainsi que le contexte dans lequel sont mis en œuvre les projets. Au niveau contextuel, des facteurs tels que la reconnaissance ou non de droits territoriaux, l'attitude du promoteur envers la participation des communautés aux projets de développement miniers et les enjeux reliés au droit de propriété des autochtones quant à l'entrepreneuriat semblent avoir une influence. En ce sens, il apparaît important d'accorder une attention à la manière dont l'octroi de financement pour différents projets ponctuels contribue, dans son ensemble, au renforcement des capacités des partenaires qui en bénéficient. L'allocation de financement et une période de mise en œuvre suffisantes pour l'implantation de toutes les étapes du projet ainsi que pour permettre au milieu de s'approprier les résultats sont aussi apparues comme des considérations importantes afin de contribuer à ce que les projets soient amenés à maturité.

RECOMMANDATIONS

- Renforcer les systèmes de suivi existants ou créer un système de suivi afin de faciliter la collecte progressive et systématique d'information sur les résultats associés à la mise en œuvre de l'Initiative (qualitatifs et quantitatifs).
- Favoriser, dans la mesure du possible, des conditions d'allocation du financement et de durée de mise en œuvre qui soutiennent l'implantation de toutes les étapes du projet ainsi que l'appropriation des résultats par les partenaires afin de contribuer à ce que les projets soient amenés à maturité.

Conclusion

Pour conclure, nous aimerions souligner que l'Initiative Trésor du Nord est jugée pertinente par la majorité des répondant-es puisqu'ils souhaitent son renouvellement dans sa forme actuelle. Sa flexibilité au niveau thématique et administratif est un élément qui est apprécié par la majorité des répondant-es. Il s'agit d'une source de financement non négligeable pour les partenaires autochtones qui ont besoin de ces fonds afin de mieux se préparer à participer au développement minier. L'Initiative permet de financer une grande variété de projets qui répondent aux besoins immédiats ou à moyen terme des partenaires, de manière complémentaire à d'autres programmes de financement. Plusieurs répondant-es ont d'ailleurs mentionné que l'ITN leur a permis de mettre en œuvre des projets qui n'auraient pas pu être financés par d'autres bailleurs de fonds.

Certaines pistes d'amélioration ont été identifiées. D'une part, il est suggéré de prendre en considération la répartition des projets entre les communautés et les organisations régionales dans l'atteinte des résultats visés par l'Initiative. Dans le même ordre d'idée, ce sont les communautés situées dans la Fosse du Labrador qui ont le plus bénéficié de l'Initiative. D'autres communautés reçoivent cependant du financement de l'ITN et il y a un intérêt afin que l'Initiative poursuive son élargissement géographique afin de répondre aux besoins des nations en lien avec le développement minier au Québec. D'autre part, il serait pertinent de poursuivre la réflexion concernant le développement de mécanismes pouvant contribuer à formaliser le fonctionnement de l'Initiative, par exemple en ce qui concerne la capacité de l'équipe de gestion à documenter la mise en œuvre et la gestion de l'ITN tant au niveau des processus que de ses résultats (qualitatifs et quantitatifs). Finalement, il serait opportun de réfléchir à la mise en place de modes de gestion et d'attribution qui permettent à un plus grand nombre de communautés de participer à l'Initiative et qui soient plus transparents (rôle du comité avisé, mise en place d'un comité d'évaluation des projets, etc.).

Il apparaît aussi pertinent de poursuivre le renforcement des mécanismes de collaboration et des canaux de communications entre l'Initiative Trésor du Nord et ses partenaires financiers afin de faciliter les démarches des partenaires autochtones dans la recherche de financement et la reddition de compte. Dans un ordre d'idées similaires, il est suggéré de poursuivre la réflexion sur les possibilités d'ajustement des modalités de gestion administrative (ex. : financement annuel et pluriannuel, modalités de remboursement des dépenses) afin notamment de faciliter l'accès aux fonds des partenaires présentant différents niveaux de capacité afin de favoriser une meilleure égalité des chances. Les questions associées aux différents niveaux de capacité des partenaires autochtones se sont en effet présentées sous différents angles tout au long de l'analyse. Il serait important d'y réfléchir comme un enjeu transversal afin de maximiser le déploiement de l'ITN.

Annexe – Sommaire des recommandations

Critères d'évaluation	Recommandations
Pertinence du programme	<ul style="list-style-type: none"> • Il serait souhaitable de porter une plus grande attention à la manière dont les fonds sont répartis entre les organisations régionales et les communautés, ainsi qu'entre les communautés ayant différents niveaux de capacités organisationnelles. • Entamer une réflexion sur la portée géographique de l'Initiative à la Fosse du Labrador afin de prendre en compte l'élargissement de l'Initiative pendant la deuxième phase de financement. • Entamer une réflexion sur la capacité de l'Initiative à aller chercher du financement auprès de ses partenaires. • La collecte de données suggère que ces axes d'intervention soient pris en compte lors d'une nouvelle phase de renouvellement afin de répondre aux besoins exprimés des partenaires autochtones : <ul style="list-style-type: none"> - La formation et le perfectionnement de la main-d'œuvre (formation professionnelle et technique à long terme/formation adaptée à certains besoins des entreprises) ; - Le soutien à la négociation d'ententes sur les répercussions et les avantages (ERA) avec les compagnies minières ; - La diversification économique, étant donné le caractère non renouvelable et cyclique des développements miniers. Accompagner les entrepreneurs autochtones dans le démarrage d'entreprise (formation, coaching) et soutenir l'acquisition de matériel pour le démarrage d'entreprise ; - Sensibiliser la population autochtone aux réalités du développement minier ainsi qu'à l'entrepreneuriat ; - Soutenir la mobilisation communautaire et renforcer les capacités des femmes et des jeunes en lien avec le développement minier.
Mise en œuvre des projets financés	<ul style="list-style-type: none"> • Considérer la possibilité de renforcer les mécanismes de suivi des processus de mise en œuvre de l'Initiative afin de documenter, entre autres : <ul style="list-style-type: none"> - Les « idées de projet » ou demandes de financement reçues et transférées à un autre programme ou refusées pour divers motifs (ex. : ne réponds pas aux objectifs de l'Initiative, financement non disponible, etc.) ; - L'inscription des projets dans l'un ou l'autre des axes d'intervention prioritaires. • Réfléchir à la mise en place de mode de gestion et d'attribution plus transparents qui permettent à un plus grand nombre de communautés de participer à l'Initiative (rôle du comité avisé, mise en place d'un comité d'évaluation des projets, etc.) • Continuer à favoriser, dans la mesure du possible, le financement pluriannuel des projets d'envergure qui se déroulent sur plusieurs années et/ou dont le financement débute à la fin de l'année fiscale. • Poursuivre le renforcement des mécanismes de collaboration et canaux de communications entre l'Initiative Trésor du Nord et ses partenaires financiers afin de faciliter les démarches des partenaires autochtones dans la recherche de financement et la reddition de compte. • Évaluer la possibilité d'ajuster les modalités de déboursement des fonds pour les partenaires qui le requièrent (ex. : ayant des capacités financières limitées) afin de limiter la période de temps associée au remboursement des dépenses engagées pour la mise en œuvre du projet. • Poursuivre la réflexion sur les objectifs de promotion et visibilité de l'Initiative, notamment sur les modalités de transmission d'informations et la nature du message transmis, afin de contribuer au positionnement de l'Initiative et faciliter la communication avec les partenaires potentiels.
Efficacité du programme	<ul style="list-style-type: none"> • Renforcer les systèmes de suivi existants ou créer un système de suivi afin de faciliter la collecte progressive et systématisée d'information sur les résultats associés à la mise en œuvre de l'Initiative (qualitatifs et quantitatifs). • Favoriser, dans la mesure du possible, des conditions d'allocation du financement et de durée de mise en œuvre qui soutiennent l'implantation de toutes les étapes du projet ainsi que l'appropriation des résultats par les partenaires afin de contribuer à ce que les projets soient amenés à maturité.

Références

AANDC (2014). « Initiative Trésor du Nord – Fosse du Labrador : Volets d'intervention », ministère des Affaires autochtones et du Nord Canada, [en ligne] :

<http://www.aadnc-aandc.gc.ca/fra/1399493320741/1399493416039> (consulté le 13 juin 2018)

AANDC (2016). « Initiative Trésor du Nord – Fosse du Labrador », Affaires autochtones et du Nord Canada, [en ligne] :

http://www.aadnc-aandc.gc.ca/fra/1399475037508/1399475191016?utm_source=tresordunord&utm_medium=url (consulté le 13 juin 2018)

Ridde, Valéry et coll. (2012). « Théorie et pratique de l'approche Realist pour l'évaluation des programmes », dans Ridde, Valéry et Dagenais, Christian (dir.). *Approches et pratiques en évaluation de programmes*, nouvelle édition revue et augmentée, Montréal, Presses de l'Université de Montréal, p. 254 – 278.

SCT (2015). « Initiative de partenariats stratégiques (IPS) pour le développement économique des Autochtones », Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada (SCT), [en ligne] : <https://www.tbs-sct.gc.ca/hidb-bdih/plan-fra.aspx?Org=0&Hi=117&PI=750> (consulté le 13 juin 2018).

