
Évaluation du Programme de promotion des femmes autochtones :

constatations et recommandations

Services d'évaluation
Direction générale
des examens ministériels

le 24 février 2005

Table des matières

Sommaire exécutif.....	i
1 Introduction.....	1
1.1 Objectif.....	1
1.2 Méthodologie.....	1
1.3 Limites.....	2
2 Profil du programme	3
2.1 Évolution du programme	3
2.2 Financement offert par le programme.....	5
3 Constatations de l'évaluation.....	8
3.1 Pertinence	8
3.2 Succès : atteindre les résultats escomptés	11
3.3 Exercer de l'influence sur les politiques et les décisions gouvernementales	15
3.4 Rentabilité.....	29
4 Conclusions, recommandations et réponse de la gestion.....	34
4.1 Pertinence	34
4.2 Succès/rendement	34
4.3 Rentabilité.....	35
4.4 Recommandations et réponse de la gestion	36

Introduction

Le rapport porte sur les trois questions d'évaluation que sont la pertinence, le succès et les répercussions, et le rapport coût-efficacité (conception et prestation, solutions de rechange). De multiples sources de données ont été utilisées, y compris :

- un examen et une analyse des renseignements administratifs, dont un examen de dossiers de projets de l'année 2001-2002;
- un examen et une analyse des principaux documents;
- les données des intervenants qui ont été recueillies au cours d'entrevues individuelles (n=28) et lors d'un Cercle de dialogue organisé avec les organismes de femmes autochtones.

La principale faiblesse de cette évaluation est due à la nature de l'information accessible. Puisque le rendement du programme n'était pas surveillé de façon continue et systématique, les renseignements sur le rendement ont dû être reconstitués, sur une base empirique quelque peu fragile.

Constatations

Pertinence : Il ne fait aucun doute que les femmes autochtones ont des besoins particuliers qui sont inhérents aux conditions socio-économiques des communautés autochtones et de la société au sens plus large, et que le gouvernement du Canada doit écouter la voix des femmes autochtones et tenir compte de leurs points de vue, de leur savoir et de leurs intérêts dans ses processus d'élaboration de politiques et de prise de décisions. Les femmes autochtones doivent être en mesure d'agir sur les politiques et les décisions gouvernementales. Elles peuvent également tirer profit d'activités de formation et d'habilitation pour jouer un rôle important dans leurs communautés et contribuer au développement socio-économique et culturel de ces dernières. Dans ses énoncés de politique, le gouvernement fédéral reconnaît que les organismes de femmes autochtones sont solidaires du renforcement des capacités de la communauté. Il prend aussi position en matière d'égalité des sexes, engagement exposé dans le cadre du Programme d'action pour l'égalité entre les sexes (PAES) actuel.

Les objectifs généraux du programme s'harmonisent bien avec les priorités stratégiques du Ministère. Toutefois, aucun résultat prévu n'a été défini au titre du programme. En conséquence, il est difficile de savoir jusqu'à quel point celui-ci pourrait contribuer à l'atteinte des résultats stratégiques du Ministère.

Répercussions : Le financement de soutien accordé par le programme a contribué au maintien des organismes de femmes autochtones nationaux (OFAN), mais une question soulevée lors de l'évaluation a été la mesure dans laquelle ces organismes nationaux représentent efficacement les femmes autochtones. Il n'a pas été possible d'établir un lien entre le soutien fourni dans le cadre du Programme de promotion des femmes autochtones (PPFA) et un résultat précis. Les principales personnes interrogées n'attribuent pas les succès remportés par des OFAN aux fonds de soutien du PPFA.

Certains de ces organismes ont subi d'importants changements, et sont passés d'organismes entièrement dépendants de l'aide financière du PPFA, à de grands organismes complexes qui peuvent obtenir des fonds de sources très diverses. Un examen des dossiers du programme de 2001-2002 a fait ressortir des éléments qui appuient l'idée que le financement de projets a aidé des femmes à jouer un rôle de premier plan dans leurs communautés et à contribuer au bien-être culturel et socio-économique de celles-ci. Toutefois, il s'agit d'une preuve qui est, au mieux, indirecte et qui n'équivaut pas aux résultats d'une évaluation indépendante des répercussions du financement de projets.

Conception et prestation : L'efficacité du PPFA pourrait être améliorée jusqu'à un certain point en modifiant la théorie et les hypothèses sur lesquelles repose le programme. Il faut élaborer des résultats prévus, un système de surveillance du rendement, des cadres de responsabilisation de la gestion et les mettre en œuvre. Par ailleurs, une partie des clients visés semblent être écartés des avantages du programme.

Solutions de rechange : Ni le *statu quo* ni la délégation à des organismes de femmes autochtones peuvent être retenus comme modes de prestation du programme. Le programme doit être amélioré radicalement ou transféré, en partie ou en totalité, dans d'autres établissements fédéraux.

Recommandations et réponse de la gestion

Il est recommandé que :

- I) Les deux volets du programme, à savoir le financement de soutien et des projets d'organismes nationaux, et le financement de projet au niveau communautaire, soient divisés et réaménagés.

Réponse de la gestion : Recommandation acceptée.

Les deux composantes du Programme de promotion des femmes autochtones (PPFA) sont livrées séparément. Le financement des projets communautaires se fait au niveau régional alors que le financement des organisations nationales se fait au palier national. Des directives distinctes du PPFA ont été élaborées en 2004 pour le financement du programme national et le financement des projets communautaires.

Dans le contexte du renouvellement de Programme, et comme l'indique l'architecture de l'activité des programmes ministériels, le PPFA a été séparé en deux composantes.

Calendrier de mise en œuvre :

Séparation complétée des composantes du PPFA

Le PPFA sera développé de nouveau dans le cadre du renouvellement de Programme et de la Stratégie de mise en œuvre, ce qui comprendra à la fois l'examen des composantes du Programme pour ce qui est de leur contribution à l'ensemble du programme et aux volets de prestation et de fonctionnement.

Calendrier de mise en œuvre :

Redéveloppement des composantes du PPFA :

2005-2006 en vertu du renouvellement de Programme et de la Stratégie de mise en œuvre

- II) Le Ministère décide d'adopter l'une des deux approches suivantes à l'égard du Programme de promotion des femmes autochtones :

1. Une redéfinition de la théorie sur laquelle repose le programme, des résultats escomptés, des indicateurs de rendement, des cadres de gestion – y compris des consultations auprès des autres établissements fédéraux pertinents, des femmes autochtones et de leurs organismes pour permettre d'atteindre clairement les objectifs attribués de façon réaliste;
2. L'amorce de discussions ou de négociations avec d'autres établissements fédéraux, à savoir Affaires indiennes et du Nord canadien (AINC) et/ou Condition féminine Canada (CFC) pour transférer un ou deux volets du programme.

Réponse de la gestion : Recommandation acceptée.

Le Ministère, par l'entremise de son renouvellement de Programme et sa Stratégie de mise en oeuvre, a l'intention de renouveler les autorités en cours du Programme de promotion des femmes autochtones à l'intérieur d'un cadre renouvelé pour le Programme des Autochtones. Ceci inclura l'établissement de résultats escomptés et d'indicateurs de rendement.

Calendrier de mise en oeuvre :

Redéveloppement des composantes du PPFA :

2005-2006 en vertu du renouvellement de Programme et de la Stratégie de mise en oeuvre

Dans le contexte de cette exercice, le Ministère examinera à nouveau, en consultation avec autres ministères fédéraux, les mécanismes appropriés de prestation afin d'atteindre les objectifs du Programme de promotion des femmes autochtones.

Calendrier de mise en oeuvre :

Examen des mécanismes appropriés de prestation: 2005-2006 en vertu du renouvellement de Programme et de la Stratégie de mise en oeuvre

III) Des outils et des ressources (dont des cadres de gestion appropriés) soient élaborés et qu'une formation pertinente soit donnée aux agents responsables de la gestion et de la prestation du programme. Il faudrait accorder la préséance aux points suivants :

- Formation relative au traitement des dossiers et à la gestion des contributions;
- Formation concernant les principes de gestion axée sur les résultats;
- Élaboration d'une stratégie réaliste de la surveillance du rendement.

Réponse de la gestion : Recommandation acceptée

Une Stratégie d'amélioration de la capacité a été élaborée pour améliorer la prestation du programme. À ce jour, la DGAA a révisé les directives du programme, les modèles d'accord de contribution et la liste de vérification de développement des propositions.

Calendrier de mise en oeuvre :

Stratégie d'amélioration de la capacité complétée en avril 2004.

La formation (y compris celle sur le traitement des dossiers, la gestion des contributions, la gestion de base orientée sur les résultats) continue d'être donnée aux partenaires et organismes autochtones, notamment les femmes autochtones, et le personnel de PCH, en vue d'améliorer la gestion et la prestation.

Calendrier de mise en oeuvre :

Des outils continuent d'être développés, de même qu'en 2005-2006

Toute la formation et le développement des outils doivent être basés sur un cadre de

gestion du Programme orienté vers les résultats.

Calendrier de mise en œuvre :

Formation entreprise en février 2004 pour se poursuivre en 2005-2006

1 Introduction

Le présent rapport expose les constatations de l'étude d'évaluation du Programme de promotion des femmes autochtones ainsi que les recommandations formulées relativement à la gestion et l'exécution de ce programme.

Les constatations découlent de deux études de recherche réalisées à la demande de la Direction générale des examens ministériels entre septembre 2003 et octobre 2004¹.

1.1 Objectif

Ce rapport fournit, à partir de données probantes, des réponses aux trois questions définies dans la politique d'évaluation du Secrétariat du Conseil du Trésor² :

- **Pertinence** - Le programme est-il toujours compatible avec les priorités du Ministère et de l'ensemble du gouvernement et répond-il véritablement à un besoin réel?
- **Succès** - Le programme a-t-il été efficace dans l'atteinte de ses objectifs, sans dépassement de budget et sans effets indésirables?
- **Rentabilité** - Utilise-t-on les moyens les plus appropriés et les plus efficaces pour atteindre les objectifs ou y aurait-il lieu d'envisager d'autres modes de conception et d'exécution (rentabilité)?

Pour la rédaction du rapport, on a également tenu compte des questions à considérer aux fins de l'examen des dépenses.

1.2 Méthodologie

De nombreuses sources de données ont été utilisées :

- Examen et analyse des données administratives : données sur le financement des opérations et des projets tirées du Système de gestion de l'information sur les subventions et les contributions (1998-1999 – 2002-2003), fournies par le programme.
- Examen des documents : les principaux documents examinés sont les suivants : décisions et mémoires concernant le PPFA tirés des présentations au Conseil du Trésor depuis 1987; évaluations et vérifications antérieures; Rapport de la Commission royale sur les peuples autochtones et *Rassembler nos forces – Le plan d'action du Canada pour les questions autochtones*; l'Enquête auprès des peuples autochtones de 2001 et le Recensement de 2001; et *Renforcer la relation. Rapport de la Table ronde Canada-Autochtones*.

¹ Évaluation du Programme de promotion des femmes autochtones; 24 septembre, 2004, Whiteduck Resources Inc.; *File Review of Projects/Organizations, AWP/AROP*, Beals & Lalonde, June 2004.

² Comme on le verra à la lecture de la Section 2 (Profil du programme), aucuns cadres de gestion et de responsabilisation axés sur les résultats n'ont été établis pour ce programme. Par conséquent, la présentation et l'analyse des constatations suivront de très près le modèle défini dans la politique d'évaluation.

- Entrevues menées auprès d'informatrices occupant des postes clés. Vingt-huit entrevues ont été menées avec les intervenantes suivantes, tel que suggéré par le Groupe consultatif de l'évaluation :
 - représentantes d'organisations nationales de femmes autochtones qui ont reçu un soutien opérationnel du PPFA (n=3);
 - représentantes de trois organisations provinciales ou territoriales affiliées (n=3);
 - non-participantes, c'est-à-dire des membres d'organisations n'ayant pas reçu de financement de projets dans le cadre du PPFA depuis cinq ans (financement de projets n=2; soutien opérationnel n=1).
 - personnel de Patrimoine canadien, dont quatre entrevues avec des fonctionnaires de l'administration centrale de la Direction des programmes autochtones (DPA) et huit entrevues avec des fonctionnaires de la DPA travaillant en région (n=12);
 - divers autres ministères et organismes fédéraux (Affaires indiennes et du Nord Canada, Condition féminine Canada, Bureau du Conseil privé) (n=3) offrant des programmes destinés aux femmes autochtones, et consultations par courriel du personnel de Condition féminine Canada (CFC) travaillant en région (n=2);
 - responsables provinciaux ou territoriaux de programmes destinés aux femmes autochtones (Nord canadien, Atlantique, Prairies) (n=3).
- Cercle de dialogue avec des organisations de femmes autochtones : un cercle de dialogue d'une journée a été organisé auquel ont participé des représentantes de 14 organisations ayant reçu une aide financière du PPFA³ et provenant de différentes régions du Canada
- Examen des dossiers : examen de tous les dossiers de financement pour l'année financière 2001-2002.

1.3 Limites

La principale faiblesse de cette évaluation est due à la nature de l'information disponible. Le rendement du programme n'ayant pas été surveillé de façon continue et systématique, l'information sur le rendement a dû être reconstituée sur une base empirique plutôt fragile, en se fondant sur des entrevues en profondeur ou un examen des dossiers.

Il faut noter aussi que la plupart des personnes proposées comme informatrices clés par les responsables du programme ont affirmé ne pas connaître assez bien ce programme pour participer à son évaluation.

³ Quinze projets ont été sélectionnés aux fins du cercle de dialogue. Les évaluateurs ont pu obtenir les dossiers de 12 de ces projets, dont neuf incluaient un rapport de projet.

2 Profil du programme

Le profil d'un programme est ordinairement défini dans les documents où sont décrits ses orientations stratégiques. Ce n'est pas le cas pour le PPFA et les évaluateurs ont donc élaboré eux-mêmes une description du programme qui inclut son contexte, sa raison d'être, la population cible, le mode d'exécution, les ressources, la structure de gouvernance et le profil de financement. Il n'existe pas pour ce programme une description des résultats escomptés.

2.1 Évolution du programme

Le PPFA a vu le jour en 1972, lorsque la Direction des citoyens autochtones (Secrétariat d'État) s'est vu confier un volet de financement visant à fournir une somme annuelle de 150 000 \$ pour des projets destinés aux groupes et associations de femmes autochtones hors-réserve. En 1976, le Secrétariat d'État établissait le Programme des femmes autochtones (PFA), programme distinct inspiré du Plan d'action mondial pour la Décennie des Nations Unies pour la femme (1975-1986).

En 1979, le Programme des femmes autochtones a été renouvelé pour cinq ans et son budget a été porté à 1,2 million de dollars. Selon la nouvelle formule, le financement accordé pour les projets visait à permettre aux femmes autochtones d'aborder les enjeux au niveau de la communauté. On posait alors comme postulat que les femmes autochtones avaient plus d'intérêt pour les affaires communautaires que pour les enjeux politiques, au sens large. Les fonds pour les projets étaient attribués aux diverses régions en fonction de leur population⁴ et de leurs besoins. Pour la première fois, le PFA comportait une composante de soutien opérationnel pour les organisations nationales de femmes autochtones⁵. L'Association des femmes autochtones du Canada (AFAC) et l'Association nationale pour la défense des droits des Indiennes⁶ ont été les premières organisations à bénéficier de ce nouveau volet. Il avait pour but de permettre aux organisations nationales de femmes autochtones d'exister de façon autonome et distincte des principales organisations représentant les Autochtones. Le soutien opérationnel était réservé aux organisations nationales⁷ et, selon les informatrices consultées, était fondé sur les postulats suivants :

- les femmes autochtones constituent une population défavorisée qui est privée de chances égales et équitables d'obtenir des fonds d'autres sources;
- les femmes autochtones ne peuvent pas participer de manière égale dans les principales organisations représentant les Autochtones;

⁴ On ignore l'année de référence des statistiques démographiques ayant servi à établir la répartition des fonds.

⁵ Plus tard, ce volet sera aussi appelé *financement de base* ou *de soutien*. Cette fâcheuse habitude existe encore aujourd'hui d'employer divers termes dans les documents et les communications du PPFA. Les lignes directrices relatives aux propositions de financement dans le cadre du PPFA (mai 2003) décrivent le PPFA comme un programme de *soutien opérationnel*. C'est ce terme qui a été utilisé dans le présent rapport.

⁶ En 1981-1982, le Secrétariat d'État a cessé de soutenir financièrement les opérations de cet organisation à cause de problèmes de gestion et de vérification.

⁷ En 1986, le Secrétariat d'État s'est penché sur cet aspect et a conclu qu'en raison des contraintes financières, il fallait maintenir le statu quo. Secrétariat d'État (1987). *Évaluation du Programme de promotion des femmes autochtones*, p. 10.

- l'appartenance à des organisations représentatives distinctes serait pour les femmes autochtones un moyen d'acquérir les compétences et l'expérience pratique nécessaires pour accroître leur participation à la vie civique ou politique.

En 1984, le PFA a été reconduit pour une période de trois ans et rebaptisé *Programme de promotion des femmes autochtones* (PPFA). Son budget a été porté à environ 2 millions de dollars. Le soutien opérationnel a été étendu à une organisation nationale, l'Association des femmes inuites (Pauktuutit).

Une évaluation du PPFA menée en 1987 est arrivée à la conclusion qu'il n'y avait pas consensus quant à sa raison d'être et sa pertinence. Les constatations faites concernant les répercussions et l'efficacité du programme n'ont pas été concluantes étant donné le manque d'indicateurs de succès et de données justificatives. Les évaluateurs ont recommandé le maintien du PPFA. Ils mentionnaient deux domaines prioritaires : le développement des compétences et la multiplication des occasions pour les organisations de femmes autochtones d'agir sur les politiques gouvernementales. Ce rapport d'évaluation comportait 14 recommandations dont, notamment : concevoir et utiliser des indicateurs de réussite; préciser et appliquer uniformément les critères de financement du programme; indiquer clairement la raison d'être de l'allocation des fonds; instaurer un financement étalé sur plusieurs années; apporter des changements à la gestion et à l'exécution du programme, entre autres en formant un conseil de gestion où seraient représentées les organisations de femmes autochtones⁸. Rien n'indique que ces recommandations aient été suivies.

À la suite de cette évaluation, le PPFA a été renouvelé sur une base permanente et doté d'un budget annuel de 2 249 500 \$. Au moment de ce renouvellement, le PPFA fournissait un soutien opérationnel à deux organisations nationales de femmes autochtones (AFAC et Pauktuutit), et fournissait un financement de projets à l'Association des infirmières et infirmiers indiens et inuits⁹, à 22 associations provinciales/territoriales, et à environ 40 groupes régionaux et locaux. En 1991, le PPFA est devenu un partenaire de l'Initiative de lutte contre la violence familiale (ILVF)¹⁰. L'objectif du PPFA/ILVF est de permettre aux organisations de femmes autochtones d'aborder les problèmes de violence familiale au niveau de la communauté, en mettant l'accent sur la famille élargie et sur l'élaboration de solutions globales et adaptées. Le PPFA reçoit encore une enveloppe annuelle de 215 000 \$ pour cette initiative.

Entre 1990 et 1991, le PPFA a octroyé des fonds de démarrage au Métis National Council of Women (MNCW)¹¹. Lorsque le MNCW a été constitué en personne morale (en 1992), il est devenu la troisième organisation nationale de femmes autochtones à recevoir un soutien opérationnel du PPFA.

En 1993, avec la réorganisation des ministères fédéraux, le ministère du Patrimoine canadien, par l'entremise de sa Direction des citoyens autochtones, a hérité de la responsabilité d'administrer le PPFA. En 1998, en réponse au Rapport de la Commission royale sur les peuples autochtones (CRPA)¹², le gouvernement fédéral lançait

⁸ Secrétariat d'État (1987). Évaluation du Programme de promotion des femmes autochtones, pp. 195-202.

⁹ Appelée aujourd'hui l'Association des infirmières et infirmiers autochtones.

¹⁰ Établi en 1988.

¹¹ On ignore si ces fonds provenaient du volet *soutien opérationnel* ou du volet *financement de projet*.

¹² La Commission a recommandé que le gouvernement du Canada fournisse un financement aux organisations nationales de femmes autochtones afin de les aider à mener des recherches et à participer à toutes les étapes du processus d'autodétermination.

*Rassembler nos forces — Le plan d'action du Canada pour les questions autochtones*¹³. En vertu de ce plan, une composante Initiative d'autodétermination (IAD) a été ajoutée au PPFA. L'objectif de la composante PPFA/IAD était de permettre aux organisations de femmes autochtones de prendre part aux initiatives d'autodétermination. De 1998-1999 à 2002-2003, le PPFA a reçu une enveloppe annuelle de 500 000 \$ pour cette initiative.

Le contexte dans lequel le PPFA fonctionne a beaucoup évolué depuis les débuts du programme. À l'origine seul soutien financier pour des projets ou organisations voués aux femmes autochtones, ce programme n'est désormais qu'un élément d'un ensemble complexe de programmes et de sources de financement dans ce domaine. Le programme a assisté à cette évolution mais n'a jamais tenté de revoir ses objectifs stratégiques ou sa raison d'être.

2.2 Financement offert par le programme

Le PPFA comporte trois volets de financement : *soutien opérationnel*, *Initiatives d'autodétermination* et *financement de projets*¹⁴. Un aperçu du budget depuis 1998-1999 donne une idée de l'envergure du programme.

• Tableau 1 : Aperçu du budget du PPFA de 1998-1999 à 2002-2003 (\$)

Année financière	Enveloppe budgétaire réelle (\$)
1998-1999	2 245 566
1999-2000	2 245 566
2000-2001	1 747 160
2001-2002	2 126 453
2002-2003	2 245 566

En 2000-2001, le budget de base de 2 249 500 \$ du PPFA a été réduit de 22 % (à 1 747 160 \$). En 2001-2002, le budget a été augmenté pour s'établir à 2 126 453 \$. Les documents relatifs au programme n'indiquent pas la répartition par volet de financement.

Entre 1994-1995 et 1997-1998, le budget alloué au PPFA a été réduit de 29,3 %, une baisse comparable à celle imposée aux programmes en vigueur durant cette période, ce qui donne au PPFA un budget annuel total de 1 530 566 \$ (qui comprend le montant annuel de 215 000 \$ octroyé pour l'ILVF). Depuis l'ajout en 1998-1999 des fonds destinés à l'IAD, le budget est demeuré constant à 2,2 millions de dollars (sauf pour l'année le 2000-2001). De ce total, 715 000 \$ doivent être consacrés aux deux initiatives spéciales que sont l'ILVF et l'IAD.

2.2.1 Soutien opérationnel

Suite au dépôt et à l'approbation d'une demande de financement annuel, un soutien opérationnel est fourni exclusivement aux trois organisations autonomes nationales de femmes autochtones, soit l'Association des femmes autochtones du Canada

¹³ Affaires indiennes et du Nord Canada, Direction des affaires intergouvernementales, Politiques et orientation stratégique. « A Discussion Paper on Issues Affecting National and Provincial/Territorial Aboriginal Organizations Funded through Indian and Northern Affairs Canada. » Ébauche, 21 août 2003.

¹⁴ Une autre évaluation de l'Initiative de lutte contre la violence familiale, faite par l'entremise du PPFA, a été réalisée séparément http://www.pch.gc.ca/progs/em-cr/eval/2002/2002_22/index_f.cfm

(depuis 1974), l'Association des femmes inuites Pauktuutit (depuis 1984) et le Métis National Council of Women (1992–2002-2003)¹⁵. Le PPFA n'a pas de critères précis pour déterminer la représentativité nationale aux fins du soutien opérationnel¹⁶, mais décrit ces organisations de femmes autochtones comme étant « formées principalement de membres de la population qu'elles représentent et dont les activités correspondent aux objectifs du PPFA ».

Les lignes directrices du programme pour 2003 désignent deux organisations admissibles — l'AFAC et Pauktuutit — et prévoient l'acceptation d'une association nationale de femmes métisses.

Les dépenses de soutien opérationnel admissibles sont les mêmes depuis 1987 et comprennent :

- les ressources nécessaires à des locaux à bureaux;
- les salaires et avantages sociaux du personnel clé;
- les fournitures et frais d'administration de bureau;
- les frais de déplacement et de participation à des réunions et conférences;
- les honoraires professionnels;
- les coûts de publication de bulletins d'information internes.

Le financement des immobilisations est limité au coût de remplacement du matériel de bureau. Selon le personnel de l'administration centrale de Patrimoine canadien, le soutien opérationnel ne vise pas à couvrir toutes les dépenses de fonctionnement d'une organisation. Il peut servir à couvrir par exemple une partie des salaires et avantages sociaux du personnel clé, ou encore une partie des frais que l'organisation peut engager à des fins de communication, de déplacement et de réunion¹⁷.

2.2.2 Financement de projets

Le financement de projets, sous forme de subventions ou contributions, est offert aux organisations autonomes de femmes autochtones, qu'elles soient d'envergure nationale, provinciale, territoriale ou communautaire. Le financement de projets est également offert aux groupes de femmes autochtones sans but lucratif constitués en personne morale en vertu d'une loi fédérale ou provinciale. Seuls les organisations indépendantes exploitées par et pour les femmes autochtones sont admissibles. On ne sait trop si les groupes de femmes autochtones établis dans une réserve sont admissibles. Dans la pratique, les groupes établis dans une réserve comme les groupes hors réserve ont bénéficié d'un financement de projets. Les deux types de groupes sont explicitement admissibles à un financement en vertu de l'IAD.

¹⁵ Le MNCW n'a pas reçu de fonds pour l'année 2003-2004.

¹⁶ Source : Analyse documentaire, confirmée auprès du personnel national de Patrimoine canadien. Les protocoles d'entente entre le/la ministre et les organisations bénéficiaires comportent une clause type disant que le/la ministre conclut l'entente en tenant pour acquis que l'organisation bénéficiaire représente la majorité des femmes autochtones au Canada.

¹⁷ Tel que noté plus haut, la répartition du budget de soutien opérationnel entre les trois organismes a été basée au départ sur des données démographiques, mais la formule de répartition selon la population n'a pas été mise à jour depuis plusieurs années.

Les activités des projets doivent concerner et soutenir les objectifs du PPFA. Il est également prévu que les groupes puissent entreprendre des projets axés sur d'autres enjeux qui les préoccupent¹⁸. Les projets doivent être lancés, gérés et dirigés par des femmes autochtones. Le PPFA envisagera de financer les projets proposés par des groupes ou comités nouveaux ou naissants formés pour des projets particuliers, pourvu qu'ils démontrent qu'ils ont l'appui de leur communauté (p. ex. en fournissant des lettres d'appui).

Au moment de l'évaluation, le PPFA n'acceptait pas les propositions demandant un financement à 100 %. Pour que leurs projets soient admissibles, les demanderesses doivent démontrer qu'elles ont accès à des ressources (aide financière, services, installations ou équipements) provenant de d'autres sources, p. ex. d'autres gouvernements, de la communauté, du secteur privé ou d'organismes de bienfaisance.

Depuis 1998, le financement de projets dans le cadre de l'IAD a également été offert aux organisations de femmes autochtones qui souhaitent entreprendre des activités conformes aux objectifs de l'IAD. Les critères généraux sont les mêmes que pour le financement de projets.

2.2.3 Financement en vertu de l'Initiative d'autodétermination (IAD)

Depuis 1998, le financement en vertu de l'IAD est offert aux organisations nationales qui sont admissibles au soutien opérationnel du PPFA. Entre 1998-1999 et 2002-2003, chaque organisation admissible a reçu un montant annuel de 40 000 \$ pour mener à bien des activités conformes aux objectifs de l'initiative. Le MNCW a reçu une somme additionnelle de 80 432 \$ dans le cadre de l'IAD depuis 1998-1999. Le financement en vertu de l'IAD est un élément distinct de l'accord de contribution conclu par chaque organisation avec Patrimoine canadien. Dans l'ensemble, l'IAD est censée permettre aux organisations de femmes autochtones d'étayer, d'élaborer et de faire connaître leur position sur l'autodétermination, de former des réseaux ainsi que de participer et de collaborer avec d'autres intervenants clés à des discussions sur l'autodétermination. Les résultats escomptés du financement des organisations nationales de femmes autochtones en vertu de l'IAD ne sont pas clairement définis dans la documentation du programme.

Cette documentation n'est pas plus claire quant aux liens entre les objectifs, les activités, les réalisations et les répercussions attendues du PPFA. Cette observation a été formulée dans la vérification du PPFA faite en 2002 par la Direction générale des examens ministériels et la vérification de suivi faite en 2003¹⁹. Durant l'année 2000-2001, on avait commencé à définir des critères pour un cadre de gestion et de responsabilisation axé sur les résultats, mais ce travail n'a pas été mené à terme.

¹⁸ Les lignes directrices du programme ne précisent pas le genre de projets qui pourraient être financés en vertu de cette disposition.

¹⁹ Voir Patrimoine canadien, Direction générale des examens ministériels (2002), *Rapport sur la diligence raisonnable au Programme d'aide aux organisations autochtones représentatives dans le traitement des subventions et contributions* et Patrimoine canadien, Direction générale des examens ministériels (2003), *Rapport sur la vérification de suivi du Programme d'aide aux organisations autochtones représentatives*.

3 Constatations de l'évaluation

Les constatations faites lors de l'évaluation sont présentées en regard de chacune des trois principales questions d'évaluation : pertinence, succès et rentabilité.

3.1 Pertinence

Comme l'exige la politique d'évaluation du Secrétariat du Conseil du Trésor, il faut évaluer si le programme continue d'être pertinent, et cela en fonction de sa capacité de répondre aux besoins des femmes autochtones et d'être pour le gouvernement et le Ministère un bon moyen pour réaliser les objectifs et priorités gouvernementales qui touchent les femmes autochtones.

3.1.1 Besoins des femmes autochtones

Le programme a été conçu et exécuté en fonction des postulats suivants :

- les femmes autochtones constituent une population défavorisée qui est privée de chances égales et équitables d'obtenir des fonds d'autres sources;
- les femmes autochtones sont dans l'impossibilité de participer de manière égale dans les principales organisations représentant les Autochtones;
- l'appartenance à des organisations représentatives distinctes serait pour les femmes autochtones un moyen d'acquérir les compétences et l'expérience pratique nécessaires pour accroître leur participation à la vie civique ou politique.

3.1.1.1 Condition socio-économique

L'Enquête auprès des peuples autochtones de 2001 laisse entrevoir que les femmes autochtones continuent d'être défavorisées au point de vue socio-économique. Par exemple, même si elles sont davantage scolarisées, elles accusent du retard sur les autres Canadiens et sur les hommes autochtones pour ce qui est des principaux indicateurs de participation, comme l'emploi et le revenu.

3.1.1.2 Représentation

En 1996, la Commission royale sur les peuples autochtones concluait :

Les femmes autochtones sentent qu'elles ont encore besoin d'avoir leurs propres organisations, cercles, réseaux et autres tribunes pour continuer à agir en fonction des questions qui les préoccupent particulièrement et atteindre leurs objectifs. Tous les gouvernements et les organisations doivent reconnaître et respecter ces organisations, et les faire participer aux décisions.²⁰

La recherche réalisée aux fins de cette évaluation a permis de constater qu'au cours de la période à l'étude, les organisations nationales qui représentent les Autochtones ont pris un certain nombre de mesures pour une faire meilleure place aux questions relatives aux

²⁰ Commission royale sur les peuples autochtones (1996). VOLUME 4 - *Perspectives et réalités*. Chapitre 2 - *Les femmes*. Section 7 - *Équité et responsabilisation*. http://www.ainc-inac.gc.ca/ch/rcap/sq/sj8_f.html

femmes. Par exemple, en 1999, le Ralliement national des Métis (RNM) a créé le Secrétariat des femmes métisses (SFM), formé d'une représentante pour chacune des organisations membres. Une porte-parole nationale, élue lors de la réunion annuelle du SFM parmi les représentantes désignées par les organisations membres, agit comme ministre de la Condition féminine au sein du cabinet de la Nation Métis. Le SFM est invité d'office à prendre part à toutes les réunions du conseil des gouverneurs du RNM. En 2001, l'Assemblée des Premières Nations a reconnu et inclus les femmes et les jeunes des Premières Nations dans sa charte, demandé à l'Assemblée de créer le Conseil des femmes²¹ et adopté la résolution (10/9) en faveur de l'établissement d'un Secrétariat pour l'égalité des sexes. Pauktuutit a pris part aux travaux du conseil et des groupes de travail de l'Inuit Tapiriit Kanatami (ITK), et les deux organisations envisagent de faire alliance. La liste des participants de la Table ronde Canada-Autochtones du 19 avril 2004 permet de constater que quelques femmes étaient présentes à titre de membres des principales délégations autochtones.

Par contre, les personnes interviewées pour l'évaluation, y compris les intervenantes du programme et les représentantes des organisations autochtones, ont dit à maintes reprises qu'il fallait aux femmes autochtones des organisations représentatives distinctes. Ces informatrices ont aussi dit avoir l'impression que les femmes autochtones ne sont pas encore représentées ni entendues équitablement au sein des instances de gouvernance autochtones. Il a été impossible d'évaluer dans quelle mesure cette façon de voir était partagée par la clientèle cible du programme.

Il est utile de noter que l'Association des femmes autochtones du Canada (AFAC) a été invitée à la Table ronde Canada-Autochtones du 19 avril 2004 et qu'elle y a participé. De plus, les associations de femmes autochtones ont constitué l'un des six groupes de travail lors de la première session. Le rapport produit à cette occasion préconise une représentation distincte :

Le groupe a [...] abordé des questions prioritaires pour les femmes autochtones comme la pauvreté et son lien avec le renforcement des capacités, la culture et la langue, la formation et la violence familiale. Il a ensuite discuté de la marginalisation des femmes due à des problèmes à multiples facettes qui ont de fortes répercussions pour les femmes. En ce qui concerne le logement par exemple, les femmes sont les chefs de ménage dans un grand nombre de familles; dans le domaine de l'éducation, elles ont moins de possibilités que les hommes; dans celui de la santé, elles ont des difficultés particulières à avoir accès aux services, surtout dans les régions isolées. Pourtant, bien qu'elles soient directement touchées, les femmes autochtones n'ont généralement pas l'occasion de participer aux processus décisionnels dans ces secteurs stratégiques.²²

Le rapport laissait entendre qu'il fallait également, entre autres choses, augmenter les ressources et moyens dont disposent l'AFAC et de ses représentantes régionales, élaborer des indicateurs et des mesures de progrès spécifiquement relatifs aux femmes, de même qu'établir des mécanismes pour soutenir le développement du leadership chez les femmes autochtones.

²¹ Résolution 16/2001, 8-10 mai 2001. Assemblée des Premières Nations.

²² *Renforcer la relation. Rapport de la Table ronde Canada-Autochtones*, 19 avril 2004. Ottawa, pp. 16-17. <http://www.pm.gc.ca/grfx/MASTER-FRENCH-1.pdf>

3.1.2 Priorités gouvernementales

Pour évaluer la pertinence du programme en regard des priorités et des politiques gouvernementales, les évaluateurs ont examiné certains discours du Trône et documents stratégiques, dont *Rassembler nos forces - Le plan d'action du Canada pour les questions autochtones*²³, qui a été élaboré en réponse au rapport de la CRPA.

Dans *Rassembler nos forces*, le gouvernement fédéral déclare :

Le renforcement des capacités signifie également qu'il faut s'assurer que les femmes autochtones participent activement aux consultations et aux prises de décisions touchant les initiatives d'autonomie gouvernementale. Le gouvernement fédéral reconnaît que les femmes autochtones ont joué traditionnellement un rôle de première importance dans l'histoire des peuples autochtones et accroîtra la participation des femmes dans les processus d'autonomie gouvernementale, en particulier au niveau local. Dans l'esprit de la recommandation de la Commission royale, le gouvernement fédéral examinera la possibilité de fournir des fonds additionnels à cette fin.²⁴

Dans ce document, le gouvernement fédéral reconnaît la nécessité de tenir compte du point de vue des femmes autochtones dans les discussions sur l'autonomie gouvernementale. Fait digne de mention, les auteurs du document insistent sur la participation au processus d'autonomie gouvernementale et soulignent que le rôle historique des femmes autochtones est particulièrement important à l'échelle de la communauté.

Bien que les discours du Trône de 2001 et 2002 ne parlent pas spécifiquement des femmes autochtones, celui de 2001 mentionne que le renforcement des relations avec les Autochtones est une priorité du gouvernement, et celui de 2002 que le gouvernement s'engage à travailler en partenariat avec les peuples autochtones et à renforcer la capacité de développement économique et social des communautés. Compte tenu de son mandat, il est raisonnable d'affirmer que le PPFA cadre bien dans les priorités du gouvernement.

Le gouvernement fédéral prend également position en faveur de l'égalité des sexes, engagement exposé dans le Programme d'action pour l'égalité entre les sexes (PAES), tel qu'il existe actuellement. Condition féminine Canada est chargé de l'application du PAES, lequel est fondé sur le *Plan fédéral pour l'égalité entre les sexes* (1995) et sur la politique actuelle en matière d'analyse comparative entre les sexes (ACS). En outre, en septembre 2003, le forum fédéral-provincial-territorial (FPT) des ministres responsables de la condition féminine a établi un groupe de travail sur la situation des femmes autochtones dont le mandat général est d'améliorer la qualité de vie des femmes autochtones.

3.1.3 Objectifs stratégiques du Ministère

Au cours de la période à l'étude, le PPFA était relié aux priorités stratégiques de Patrimoine canadien et était principalement axé sur deux des objectifs stratégiques du Ministère, à savoir :

²³ Affaires indiennes et du Nord Canada : *Rassembler nos forces - Le plan d'action du Canada pour les questions autochtones*. http://www.ainc-inac.gc.ca/gs/chg_f.html

²⁴ Id., section intitulée : « Les femmes autochtones et l'autonomie gouvernementale ».

- **Participation et engagement dans le domaine culturel** : Cet objectif stratégique vise à « favoriser l'accès et la participation des Canadiens et des Canadiennes à la vie culturelle de notre pays ». Le PPFA a pour but de soutenir des projets intégrant une expression, une participation et un engagement proprement autochtones dans divers aspects du travail des organisations de femmes autochtones. Cela prend diverses formes, par exemple au moyen de projets visant à se réapproprier et à faire mieux apprécier les enseignements et les traditions de la culture autochtone ainsi que par des projets qui intègrent ces enseignements et traditions dans des conférences et autres rassemblements.
- **Citoyenneté active et participation communautaire** : Cet objectif stratégique vise à « promouvoir la compréhension des droits et responsabilités qui se rattachent à la citoyenneté partagée et favoriser les occasions de participer à la vie en société au Canada ». Le PPFA vise à faciliter la participation des femmes autochtones aux affaires publiques et aux processus décisionnels en favorisant leur présence au plan national, en particulier par le biais du volet IAD, dont le but est de financer des projets qui contribuent au développement du leadership et du sens de l'engagement.

Dernièrement, le Ministère a réexaminé ses priorités et a défini deux résultats stratégiques :

- les Canadiens et Canadiennes expriment leurs expériences culturelles diversifiées et les partagent entre eux et avec le monde;
- les Canadiens et Canadiennes vivent au sein d'une société inclusive fondée sur la compréhension interculturelle et la participation des citoyens.

Cette nouvelle formulation des priorités du Ministère ne diminue en rien la pertinence des objectifs du programme.

3.2 Succès : atteindre les résultats escomptés

Il n'existe pas pour ce programme de résultats prévus ou escomptés, d'indicateurs de rendement ni de stratégie de surveillance du rendement. Par conséquent, la seule façon d'aborder la question du succès du programme est de voir s'il en existe des preuves pour chacun de ses objectifs pris séparément.

Les objectifs du programme sont les suivants :

Fournir à des groupes de femmes autochtones un soutien financier et technique afin que ces groupes puissent :

- maintenir des structures organisationnelles nationales représentatives
 - exercer de l'influence sur les politiques et les décisions de tous les ordres de gouvernement (canadien et autochtone) en ce qui concerne leurs préoccupations et aspirations
 - contribuer à maintenir le caractère distinct et l'identité culturelle autochtones
 - améliorer et perfectionner de solides capacités de direction ainsi que des aptitudes et des talents individuels et collectifs afin que les femmes autochtones puissent jouer un rôle clé au sein de leurs propres communautés et participer pleinement à la vie de la société canadienne
- entreprendre des projets visant à améliorer les conditions sociales et économiques des communautés autochtones

3.2.1 Note concernant la méthode

La surveillance du rendement et la détermination de l'atteinte des résultats ne sont pas choses aisées étant donné la manière très indirecte dont sont formulés les objectifs du programme : permettre à des organisations externes au Ministère (c'est-à-dire des groupes de femmes autochtones) d'atteindre un ensemble d'objectifs ambitieux.

Le libellé des objectifs laisse entendre que les organisations de femmes autochtones doivent démontrer que le soutien opérationnel ou le financement de projets qu'elles reçoivent leur permet d'atteindre les résultats attendus par le programme. Cependant, il serait passablement difficile et complexe de prouver que des projets d'envergure somme toute modeste produisent des résultats susceptibles d'avoir un impact sensible sur ces grands objectifs. Il est irréaliste de s'attendre à ce que les bénéficiaires des fonds aient les ressources et les compétences voulues pour rendre des comptes en fonction d'objectifs aussi larges.

Une approche plus appropriée et réaliste a été suivie, où les évaluateurs se sont efforcés d'analyser les activités qui ont été réalisées grâce à un soutien opérationnel ou un financement de projets et de déterminer la probabilité que ces activités aient contribué à l'atteinte des objectifs du programme. Par exemple :

- Pour ce qui est du soutien opérationnel, un examen des activités réalisées avec l'aide financière de Patrimoine canadien peut permettre d'établir dans quelle mesure le Ministère a contribué à tout résultat éventuel obtenu par l'organisation en regard des objectifs.
- Pour ce qui est du financement de projets visant l'élaboration d'outils de formation ou l'organisation d'ateliers de formation, un examen de ces outils ou plans de formation peut permettre d'établir si, grâce à ces outils, les participantes seraient susceptibles d'acquiescer le niveau souhaité de connaissances ou de conscientisation.

En suivant cette approche et en adoptant l'hypothèse qu'il existe un lien logique entre les activités réalisées et les résultats qui en sont attendus, il est possible de faire une analyse causale. Il n'est pas irréaliste de s'attendre à ce que des organisations représentatives nationales puissent fournir assez d'information pour qu'il soit possible de faire un lien entre fonds reçus et activités particulières. Dans ce contexte, un indicateur élémentaire et direct de la contribution du Ministère à l'atteinte des résultats pourrait être le pourcentage du soutien opérationnel total ou du budget pour les projets ayant été fourni par le PPFA — même si, évidemment, un résultat de 100 % ne pourrait pas être interprété comme l'indicateur d'une pleine et entière responsabilité pour un succès ou un échec éventuel. Les évaluateurs ont reconnu, comme toutes les intervenantes des organisations de femmes autochtones et toutes les participantes du cercle de dialogue l'ont dit à maintes reprises, que c'est le bénévolat et l'engagement dynamique des femmes autochtones actives au plan national, provincial, territorial ou communautaire qui est le véritable moteur du succès.

Une évaluation de ce type, dans la mesure où elle s'appuie sur des données très solides, peut être considérée comme plus juste qu'une analyse hautement technique qui ferait appel à des modèles logiques complexes mais utiliserait des données peu fiables.

C'est la méthode que les évaluateurs du PPFA ont choisi d'adopter.

3.2.2 Maintenir des structures organisationnelles nationales représentatives

À première vue, il est évident que les organisations de femmes autochtones ont réussi à maintenir leurs organisations à vocation nationale. On le voit par la longévité de ces organisations, leur visibilité et leur capacité d'obtenir des fonds de diverses sources²⁵. À cet égard, leur participation à la Table ronde Canada-Autochtones du 19 avril 2004 prouve amplement leur réussite comme représentantes des femmes autochtones.

Ce qu'il reste à évaluer est le crédit que l'on peut attribuer au soutien opérationnel et au financement de projets en vertu du PPFA et le degré de représentativité de ces organisations.

3.2.2.1 Contribution du soutien opérationnel

Le soutien opérationnel en vertu du PPFA pour la période visée ne couvrait qu'une partie des dépenses de fonctionnement des organisations. Nous avons établi dans le Profil du programme que le soutien opérationnel n'a pas pour but de couvrir toutes les dépenses de fonctionnement. Selon les informatrices interviewées, la couverture des budgets des organisations pour la période à l'étude varie de 20 % à 80 %. D'autres sources de revenus (surtout fédérales) suppléent au manque à gagner. Les seules données disponibles concernent la proportion du soutien opérationnel par rapport aux recettes totales (Tableau 2).

Tableau 2 - Aperçu du soutien opérationnel accordé aux organisations nationales de femmes autochtones

Organisation	Soutien opérationnel	Recettes totales ²⁶	Soutien opérationnel en % des recettes totales
AFAC	311 531	3 055 318	10,20
Pauktuutit	226 900	1 647 503	13,80
MNCW	200 000	538 523	37,14

La documentation du PPFA ne permet pas d'établir de lien logique entre l'octroi d'un soutien opérationnel et les activités ou résultats prévus, quels qu'ils soient. La détermination de l'atteinte des résultats, même à ce niveau très élémentaire, fait problème car il s'est avéré difficile d'extraire des dossiers de l'information sur le budget total de chaque organisation. Dans ces conditions, il est difficile de faire un lien entre les activités et résultats d'une part, et les fonds accordés d'autre part.

Cette analyse n'étant pas réalisable à cause de l'absence dans les dossiers des données budgétaires pertinentes, les évaluateurs ont dû se rabattre sur des données qualitatives. Les informatrices des organisations nationales de femmes autochtones ont signalé que le soutien opérationnel permet à leurs organisations d'être physiquement présentes à Ottawa et de compenser certains coûts administratifs et opérationnels de base liés à cette présence. À leur avis, le soutien opérationnel accordé par le PPFA a surtout contribué aux activités administratives quotidiennes des organisations (y compris la préparation des états financiers) et à leur gouvernance, notamment les réunions des conseils

²⁵ Cependant le programme ne finance plus le MNCW.

²⁶ Ce chiffre comprend le montant de 40 000 \$ reçu du PPFA pour l'IAD, ainsi que tous les autres fonds versés par Patrimoine canadien.

d'administration et les assemblées générales annuelles, qui offrent des occasions précieuses de discuter et d'adopter les politiques et les orientations générales des organisations. Les informatrices ont souligné que si une présence nationale peut servir de base de lancement pour des activités de revendication ou autres, leurs organisations doivent néanmoins se tourner vers des sources de financement autres pour leurs activités essentielles et les résultats qui en dépendent (p. ex. prises de positions sur des enjeux stratégiques, projets, programmes).

Cela ne veut pas dire que le soutien opérationnel est jugé inutile. Les informatrices ont dit craindre que si le soutien opérationnel fourni par le PPFA devait disparaître, la « voix » indépendante des femmes autochtones sur la scène nationale en serait affaiblie, voire même réduite au silence. L'infrastructure étant déjà fragile, les informatrices ont dit avoir peine à imaginer comment les organisations de femmes autochtones pourraient arriver à maintenir leur niveau actuel de fonctionnement sans un soutien opérationnel du PPFA. Il est à noter cependant que le PPFA étant la source des recettes dans des proportions variant de 10 % et 34 % —recettes totales qui varient d'ailleurs beaucoup selon l'organisation (voir le Tableau 2 ci-dessus—, les effets de sa disparition seraient très différents d'une organisation à l'autre.

3.2.2.2 Répercussions du financement de projets nationaux

Parmi les cinq projets nationaux financés au cours des cinq dernières années, deux étaient liés à cet objectif.

- L'Association des infirmières et infirmiers autochtones a reçu 10 000 \$ pour rédiger, traduire et diffuser le rapport final d'une conférence annuelle. Le résultat escompté, tel que décrit dans le *Formulaire de recommandation d'approbation* (FRA) était : élaborer et produire un outil qui aiderait à recruter et à retenir des infirmières et infirmiers autochtones dans les communautés autochtones et les centres urbains à forte concentration autochtone. Cependant, l'analyse du dossier a révélé que le rapport de conférence qui a été produit ne consistait pas à expliquer comment recruter et retenir du personnel, mais traitait de la technologie dans les communautés autochtones. Il appert que le recrutement et le maintien des infirmières et infirmiers n'était qu'un parmi les huit objectifs distincts de la conférence. Il est juste de dire que ce projet a contribué à l'atteinte de l'objectif général de maintenir des organisations représentatives nationales de femmes autochtones. En revanche, ses répercussions apparaissent minimales étant donné que la somme fournie par le PPFA ne représente même pas la dixième du budget total initial de la conférence.
- L'organisme *Métis Women of Saskatchewan Inc.* a reçu 50 750 \$ pour un projet intitulé « Ateliers de développement organisationnel », qui consistait en cinq rencontres régionales (BC, AB, SK, MA et ON) comprenant des réunions en petits groupes, des séances plénières et des groupes de travail (*focus groups*). Toutefois, une documentation insuffisante et le manque de clarté des comptes rendus ne permettent pas d'estimer les chances de succès du projet.

3.2.2.3 Représentation

Le PPFA ne possède aucun critère précis pour déterminer la représentativité nationale aux fins du soutien opérationnel²⁷. Il définit les organisations de femmes autochtones comme celles qui sont « formées principalement de membres de la population qu'elles

²⁷ Source : Analyse documentaire, confirmée par le personnel de l'administration centrale de Patrimoine canadien.

représentent et dont les activités correspondent aux objectifs du PPFA ». Les protocoles d'entente entre le ou la Ministre et les organisations bénéficiaires comportent une clause type disant que le/la ministre conclut l'entente en tenant pour acquis que l'organisme bénéficiaire représente la majorité des femmes autochtones au Canada.

Les participantes au cercle de dialogue national se sont dites inquiètes quant à la capacité du programme d'assurer une représentation nationale sans devoir soutenir également les organisations de femmes autochtones œuvrant aux plans provincial, territorial et local. Elles ont fait valoir, en termes on ne peut plus clairs, *qu'il ne peut y avoir de voix nationales sans organismes locaux : les organisations nationales doivent rendre des comptes à l'échelon local. Pour que cela se réalise, il faut instaurer une forme quelconque d'infrastructure et de financement stable aux niveaux provincial, territorial et local.*

Le PPFA n'accorde pas de financement à cette fin. L'administration centrale de Patrimoine canadien, les autres informatrices du gouvernement fédéral et celles des organisations nationales de femmes autochtones ont toutes affirmé que ces organisations ne sont pas adéquatement branchées sur les communautés locales parce qu'il n'existe pas de sources de financement pour soutenir la représentation au niveau local. Les informatrices des organisations nationales ont déploré en particulier leur incapacité de remplir leur mandat et de communiquer efficacement avec leurs membres et de bien les représenter. L'une des organisations a indiqué fonctionner avec une structure de gouvernance réduite, les restrictions budgétaires l'ayant obligé à ramener de 35 à 19 le nombre de ses déléguées à l'assemblée générale annuelle. Les informatrices des organisations nationales ont également fait remarquer qu'il leur faut recourir au financement de projets pour survivre. Les participantes au cercle de dialogue ont déploré tout particulièrement qu'on privilégie le financement de projets au niveau local alors qu'aucun soutien opérationnel n'est disponible au niveau provincial ou territorial²⁸.

L'absence de soutien opérationnel au niveau local entrave la capacité des organisations nationales de représenter efficacement les femmes autochtones, même sur le plan national. Bien que les organisations nationales puissent utiliser le soutien opérationnel pour établir certaines positions par rapport à des enjeux stratégiques (p. ex. résolutions présentées aux réunions du conseil d'administration), il leur faut avoir accès à d'autres sources de financement pour promouvoir activement ces positions. En ce sens, on pourrait arguer que ces organisations n'ont pas la pleine maîtrise de leur propre plan d'action et que, conséquemment, elles ne sont pas en mesure de représenter adéquatement leur base.

3.3 Exercer de l'influence sur les politiques et les décisions gouvernementales

Les deux volets du programme — soutien opérationnel et le financement de projets — peuvent être utilisés pour atteindre cet objectif.

3.3.1.1 Soutien opérationnel

Pour être conforme à l'approche méthodologique exposée plus haut, une évaluation empirique de l'efficacité du soutien opérationnel pour exercer de l'influence sur les politiques et les décisions gouvernementales requiert deux types de données. Premièrement, il faut pouvoir déterminer dans quelle mesure Patrimoine canadien a contribué au soutien opérationnel. Malheureusement, il a été impossible d'extraire les

²⁸ En 1986, le Secrétariat d'État s'est penché sur cet aspect et a conclu qu'en raison de contraintes financières, il fallait maintenir le statu quo. Secrétariat d'État (1987) : *Évaluation du Programme de promotion des femmes autochtones*, p. 10.

données pertinentes des dossiers. Deuxièmement, et cela est plus important encore, il faut pouvoir examiner, voir même reconstituer un compte rendu des activités des organisations ayant eu pour objet d'exercer une influence sur les politiques et les décisions gouvernementales. Cela s'est également avéré impossible. Il a donc fallu avoir recours à des données qualitatives.

Les informatrices ont dit croire fermement que le soutien opérationnel à lui seul ne peut fournir toutes les ressources dont ont besoin les organisations pour participer utilement à l'élaboration des politiques et à la prise de décisions gouvernementales (p. ex. pour étayer et élaborer des prises de position sur des enjeux stratégiques). Une telle participation doit également être soutenue par le financement de projets.

3.3.1.2 Financement de projets

L'examen des dossiers montre que dix projets ont été évalués par les agents du programme comme étant susceptibles de contribuer à l'objectif d'exercer de l'influence sur les politiques et les décisions gouvernementales (selon les FRA). L'examen des dossiers donne à penser que le succès ne peut être attribué au financement de projets que de manière très indirecte. La plupart de ces activités ont eu lieu à l'intérieur même des organisations de femmes et seulement quelques unes de ces activités ont donné lieu, même à plus long terme, à des contacts avec des décideurs externes aux organisations et avec le processus d'élaboration des politiques. Il y a donc assez peu probable que ces activités aient pu exercer une influence sur les politiques et les décisions gouvernementales.

3.3.2 Maintenir le caractère distinct de la culture et préserver l'identité culturelle

Le soutien opérationnel pour les organisations nationales et le financement de projets au niveau local peuvent être utilisés pour atteindre cet objectif.

3.3.2.1 Soutien opérationnel

Aucune donnée sur le rendement n'a pu être recueillie concernant les répercussions du programme ou des organisations sur le maintien du caractère distinct et de l'identité culturelle autochtones. On peut présumer que le fait que ces organisations continuent d'exister contribue au maintien du caractère distinct de la culture autochtone. Mais, comme on l'a déjà souligné, il a été impossible d'évaluer le rôle qu'a pu jouer le PFFA quant au maintien de ces organisations.

3.3.2.2 Financement de projets

Parmi les huit projets qui ont été financés en 2001-2002 pour contribuer au maintien du caractère distinct de la culture, cinq semblent être parvenus à atteindre leurs résultats immédiats escomptés, en ce sens que la plupart des activités prévues ont été menées à terme. Parmi ces projets, on peut citer une remarquable étude de cas sur les droits de propriété intellectuelle. Les documents produits comprenaient un manuel fort impressionnant rédigé en trois langues (anglais et deux langues autochtones) ainsi que des mémoires et des rapports susceptibles de servir à d'autres groupes désireux de préserver leurs droits de propriété culturelle ou intellectuelle dans l'avenir.

3.3.3 Renforcer et développer les aptitudes au leadership

Parmi les 11 projets financés dont l'objectif était de contribuer au développement des capacités de direction, sept semblent être parvenus à atteindre leurs résultats immédiats escomptés, c'est-à-dire que la plupart des activités prévues ont été menées à terme.

3.3.4 Améliorer les conditions socio-économique des communautés

Parmi les sept projets financés dont l'objectif était d'améliorer les conditions socio-économiques de femmes autochtones et de leurs communautés, trois semblent avoir atteint leurs objectifs immédiats.

• Tableau 3 : Résumé de l'étude des dossiers de 2001-2002

Organisation et titre du projet	Somme approuvée (% du budget du projet)	Objectifs	Résultats dont il est fait état dans le rapport	Probabilité que le projet ait contribué à l'atteinte de l'objectif du programme
Mother of Red Nations (MORN) Women's Council of Manitoba	32 000 \$ (33 %)	2, 3, 4	<p>Rencontre de 215 femmes de 23 communautés du Manitoba pour les informer sur les initiatives de la MORN, leur demander leur point de vue sur la représentation politique, établir des réseaux, déterminer les enjeux importants qui touchent leurs communautés. Ces femmes venaient de divers milieux : sud et nord, régions rurales et urbaines, réserve et hors réserve, personnes âgées et jeunes.</p> <p>Aménagement d'un bureau principal doté de l'équipement et des fournitures nécessaires</p> <p>Présentation d'un plan d'activités au ministère des Affaires autochtones et du Nord (Manitoba) pour demander un financement de soutien</p> <p>Élaboration de la publicité relative aux quatre rencontres régionales</p> <p>Tenue de quatre réunions d'une journée où un total de 48 femmes autochtones se sont présentées (sans compter les membres du conseil et du personnel)</p> <p>Mini-consultation régionale auprès de 11 femmes présentes</p> <p>Préparation du justificatif des révisions proposées aux règlements et à d'autres documents de base</p> <p>Relevé complet des façons dont une organisation provinciale de femmes autochtones peut soutenir et aider des femmes de diverses communautés</p> <p>Information de toutes les personnes-ressources concernant la prochaine Assemblée générale constituante</p> <p>Aide au développement des aptitudes au leadership chez les jeunes femmes</p> <p>Embauche d'une directrice exécutive et d'autres employées</p> <p>Élaboration et mise en œuvre d'une stratégie de communication</p> <p>Examen des liens avec les organisations soeurs</p> <p>Campagnes régionales de recrutement de membres</p> <p>Collaboration à l'élaboration et à la tenue d'ateliers sur le</p>	Très probable.

Organisation et titre du projet	Somme approuvée (% du budget du projet)	Objectifs	Résultats dont il est fait état dans le rapport	Probabilité que le projet ait contribué à l'atteinte de l'objectif du programme
			<p>leadership des femmes autochtones et sur l'autodétermination</p> <p>Dresser une liste provinciale de 215 femmes</p> <p>Tenue d'une assemblée générale constituante</p> <p>Établissement officiel du conseil de la MORN et nomination de des représentantes des régions</p> <p>Établissement de la MORN comme organisation principale des femmes autochtones de la province</p>	
<p>Committee for the Career Advancement of Aboriginal Women : 2002 Aboriginal Women's Gathering</p>	<p>20 000 \$ (75 %)</p>	<p>2, 4</p>	<p>Planification, tenue et suivi d'une conférence de deux jours pour plus de 50 femmes autochtones de tous âges (qui s'adressait au départ aux jeunes femmes) portant sur :</p> <ul style="list-style-type: none"> l'amélioration des compétences dans des domaines où il n'y a pas assez d'information la conciliation travail, communauté et besoins personnels l'établissement de partenariats communautaires <p>Résultats :</p> <ul style="list-style-type: none"> trois nouveaux membres au comité de direction du CCAAW amélioration des méthodes de planification des activités, grâce à l'arrivée au conseil de personnes ayant plus d'expérience et une expertise nouvelle meilleure participation des bénévoles à cause de l'arrivée de nouveaux membres plus grand sentiment d'être partie prenante à la planification et à l'organisation de la conférence chez les jeunes femmes impliquées création d'occasions de réseautage entre les participantes et les conférencières, dont plusieurs étaient des fonctionnaires 	<p>Selon une vérification de Conseils et Vérification Canada, la conférence a été une réussite.</p>

Organisation et titre du projet	Somme approuvée (% du budget du projet)	Objectifs	Résultats dont il est fait état dans le rapport	Probabilité que le projet ait contribué à l'atteinte de l'objectif du programme
Comité de planification Mawiyab'n, Maliseet Nation à Tobique (NB)	3 500 \$ (46 %)		<p>Les objectifs étaient les suivants :</p> <ul style="list-style-type: none"> - augmenter le niveau de connaissance et la participation des femmes autochtones dans des domaines clés touchant leur communauté - établir un réseau de soutien pour les femmes autochtones qui occupent des postes de direction - rédiger le rapport faisant état des résultats de la rencontre - proposer un plan d'action pour l'avenir. <p>Selon le rapport final de l'activité :</p> <ul style="list-style-type: none"> - les femmes tiennent à former un réseau de soutien - les femmes sont revenues dans leur communauté avec une information meilleure et plus complète. 	Probable
Newfoundland Native Women's Association : The Developing Role of Women Provincial Symposium	15 349 \$ (74 %)	3	<p>Le rapport reçu le 27 septembre 2002 indique :</p> <ul style="list-style-type: none"> - qu'on a cerné des enjeux en vue d'une action future, après une longue discussion - qu'on a reçu des conseils et de l'aide pour mener des recherches généalogiques. <p>Il appert que la rencontre a été pour les femmes une belle occasion de s'exprimer sur leurs problèmes et d'apprendre à être productives dans les recherches généalogiques.</p>	Probable. L'agente de projet se demande si la NNWA reste en contact avec certains groupes de femmes de la province et comment elle parvient à le faire.
Nova Scotia Native Women's Association, Mi'kmaq Women Today II.	39 066 \$ (73 %)	2, 5	Des ateliers ont été tenus dans différentes communautés; les participantes ont été sensibilisées aux sujets proposés.	Peu probable. Information insuffisante.

Organisation et titre du projet	Somme approuvée (% du budget du projet)	Objectifs	Résultats dont il est fait état dans le rapport	Probabilité que le projet ait contribué à l'atteinte de l'objectif du programme
Equay-Wuk Women's Group : Nishnawbe Women and Self-Government 2001	35 000 \$ (50 %)	2, 4, 5	<p>Sept ateliers (deux de plus que prévu) ont été tenus, avec un total de 104 participantes</p> <p>Organisation des groupes de travail</p> <p>Révision des manuels de formation</p> <p>Trois femmes représentent maintenant les femmes de la Nishnawbe Aski Nation (NAN) de façon régulière aux réunions des chefs</p> <p>Plus grande publicité autour du projet</p> <p>Plus d'intérêt pour l'Equay-Wuk et ce projet</p> <p>Les femmes sont davantage représentées dans les autres comités de la NAN</p> <p>Création de réseaux au sein de la NAN et avec d'autres groupes de femmes au Canada</p> <p>Plus de femmes participent à la gouvernance des Premières Nations au niveau communautaire</p> <p>Meilleure compréhension de l'autodétermination</p> <p>Formation accrue de réseaux avec les femmes et d'autres organismes</p> <p>Renforcement des liens entre l'Equay-Wuk et la Nation Nishnawbe Aski.</p>	<p>Très probable</p> <p>La rapport final (novembre 2002) regorge d'information sur les ateliers; sur les réactions et commentaires des participantes aux ateliers; sur le manuel de formation révisé; sur les résultats concernant les femmes interrogées parce qu'elles ne pourraient pas assister aux ateliers (les membres de l'<i>Equay-Wuk Women's Group</i> souhaitaient vraiment entendre parler de leurs préoccupations et de leurs idées, ainsi que des recommandations pour l'avenir). Rapport final très complet et très impressionnant.</p> <p>Les objectifs ont manifestement été atteints.</p>
Fort William Ojibway Nation Anishnabequek : Oshke Enabowin – A New Look	60 000 \$ (98 %)	2, 3, 4	<p>Établissement d'un comité de gestion et d'un comité d'orientation</p> <p>Élaboration et emploi d'outils de formation plus adaptés à la culture</p> <p>Tenue d'ateliers de quatre jours sur le développement organisationnel et le renforcement des capacités</p> <p>Des autochtones qualifiés ont dispensé aux dirigeantes de la FWONA un encadrement individuel, notamment sur les fonctions de trésorière et de secrétaire</p> <p>23 participantes réparties en quatre ateliers ont acquis une compréhension claire des rôles et responsabilités de l'organisation, élaboré des énoncés de mission et de vision, établi les priorités essentielles, dressé un plan de travail annuel, créé des politiques et des procédures relatives au personnel, élaboré des processus et politiques de gestion financière, acquis des notions en tenue de livres et de registres, abordé la mesure du rendement.</p>	<p>Très probable</p> <p>Selon l'agente responsable, ce projet a également permis d'accroître le rayonnement du programme, puisque le matériel élaboré continue d'être utilisé par les groupes de femmes autochtones de tout l'Ontario.</p>

Organisation et titre du projet	Somme approuvée (% du budget du projet)	Objectifs	Résultats dont il est fait état dans le rapport	Probabilité que le projet ait contribué à l'atteinte de l'objectif du programme
			<p>Mise au point de règlements, tenue de rencontres annuelles pour les deux sections locales</p> <p>Constitution en personne morale des sections locales</p> <p>Élaboration d'un Guide des ressources</p> <p>Participation de cinq organisations communautaires autochtones</p> <p>Les ressources peuvent être offertes à d'autres organisations autochtones si elles en font la demande.</p>	
<p>Red River Michif Women's Council Inc.: Capacity Building – Métis Women in the 21st Century</p>	<p>36 000 \$ (100 % de la contribution en nature du Métis National Council of Women : 10 000 \$)</p>	<p>4</p>	<p>Aperçu du rapport final :</p> <ul style="list-style-type: none"> - [Traduction] « En plus de créer des réseaux avec les femmes métisses du tout le Manitoba, nous avons renforcé notre structure organisationnelle, car les membres du conseil ont acquis une expérience irremplaçable à travailler ensemble à la réalisation des objectifs. » - Création d'une infrastructure organisationnelle (bureau et systèmes fonctionnels, politique et procédures de fonctionnement) - Base de données sur 75 membres et partenaires éventuels, et bailleurs de fonds possibles - Mise en place de moyens de communication (courriel, messagerie vocale, fax, numéro de téléphone sans frais) - Les femmes ont participé pleinement à l'atelier - [Traduction] « Une liste des enjeux prioritaires a été établie ainsi qu'un plan des étapes à venir, prévoyant entre autres la tenue prochaine d'un atelier sur la formation des dirigeantes et l'établissement d'un conseil d'administration. » - Ces enjeux prioritaires comprennent : la santé (diabète, VIH/sida, santé des enfants, cancer, etc.), l'emploi, la formation et l'éducation (ateliers sur l'animation et le développement du leadership) et les enjeux sociaux comme la pauvreté, les services aux aînés, le logement et les droits de la personne. - Élaboration d'une liste de partenaires éventuels - [Traduction] « Les participantes ont reçu l'épanouissement de 	<p>Assez probable</p> <p>Le projet visait une augmentation de la capacité pour accroître le bassin de membres et un développement de l'organisme pour en solidifier la structure. Selon l'évaluation faite par l'agente du programme, le projet a été réussi et bien administré, et ses rapports sont bien faits.</p>

Organisation et titre du projet	Somme approuvée (% du budget du projet)	Objectifs	Résultats dont il est fait état dans le rapport	Probabilité que le projet ait contribué à l'atteinte de l'objectif du programme
			<p>vision et recommandé des changements ainsi que l'adoption de lignes directrices concernant les critères d'appartenance. »</p> <ul style="list-style-type: none"> - 24 femmes ont pris part à l'atelier : 15 déléguées (de partout au Manitoba), six membres du conseil, deux invitées et un membre du personnel - Les formulaires d'évaluation remplis par les participantes ont été positifs. 	
<p>Canadian Indigenous Women's Resource Institute : Connecting Aboriginal Women with the Community through Traditional Native Teachings</p>	<p>15 647 \$ (22 %)</p>	<p>2, 3, 4</p>	<p>Aperçu de la proposition :</p> <ul style="list-style-type: none"> - offrir des ateliers sur les moyens traditionnels autochtones de réconciliation et de guérison, l'art d'être parents ainsi que des séminaires sur le deuil et la santé holistique - célébrer la semaine de sensibilisation au fait autochtone, la décennie des Peuples autochtones et la Journée de sensibilisation au fait autochtone - tenir une série de cercles de guérison et de discussion - utiliser les tambours, les chants, les incantations ainsi que d'autres traditions et cérémonies, y compris la cabane à suer, le jeûne, l'identification et la cueillette des plantes médicinales. <p>Aperçu du rapport :</p> <ul style="list-style-type: none"> - modèles de comportement plus forts pour la communauté et ses membres - les femmes sont capables d'exprimer leurs connaissances et leur fidélité aux traditions au sein des gouvernements et des organismes - 35 cabanes à suer réunissant 614 participantes : occasions d'apprendre leurs pratiques culturelles et de les utiliser - cinq cérémonies à la pleine lune réunissant 86 participantes : permettent de mieux connaître cette tradition et d'honorer les cycles de la lune - huit quêtes de la vision auxquelles prennent part 48 participantes : pour aider à prévenir le suicide, à guérir les comportements destructeurs, à diminuer la violence familiale et à augmenter la confiance en soi - 12 participantes ont appris à confectionner des 	<p>Probable</p> <p>Extraits du rapport :</p> <ul style="list-style-type: none"> - modèles de comportement plus forts pour la communauté et ses membres - les femmes sont capables d'exprimer leurs connaissances et leur fidélité aux traditions au sein des gouvernements et des organisations

Organisation et titre du projet	Somme approuvée (% du budget du projet)	Objectifs	Résultats dont il est fait état dans le rapport	Probabilité que le projet ait contribué à l'atteinte de l'objectif du programme
			tambours - 17 cercles de guérison réunissant 143 participantes : pour offrir un soutien et un enseignement afin de bien gérer les relations interpersonnelles et le perfectionnement professionnel - 81 activités communautaires auxquelles ont pris part 3 671 participantes : renforcement de la capacité communautaire pour apprendre à offrir un perfectionnement professionnel aux femmes autochtones, à y participer et à le soutenir - un nettoyage de l'environnement : pour rassembler deux communautés, favoriser le dialogue, la compréhension et le respect mutuels - médecine parallèle : prévention du suicide, traitement des personnes ayant des comportements destructeurs, abandon d'emploi, maintien de la famille - rétablissement de la culture dans un milieu sécuritaire, accroissement de la fierté et de l'estime de soi, guérison des blessures.	
Pacific Association of First Nations' Women : Aboriginal Women's Family Violence Prevention Training Program	24 600 \$ (86 %)	4	La formation a été donnée et les commentaires des participantes ont été positifs.	Probable Le projet porte sur la violence familiale – une priorité du PPFA - La proposition renfermait des renseignements factuels sur le programme de formation qui serait offert (apparemment il avait déjà été élaboré). Le dossier contenait des outils de formation. - Un rapport partiel sur le projet a été reçu en décembre 2004.
Wahkotowin Society : A Voice of Hope – Survivors of Cancer Retreat	23 000 \$ (sur deux ans) (81 %)	3, 5	Journée de réflexion de juin 2001 : Éducation, soutien et formation de réseaux chez les participantes de la conférence Il semble que peu de choses ont été faites au retour dans la communauté, pour diverses raisons; certaines prévoient former un jour un groupe de soutien On ne sait rien sur la journée de réflexion d'octobre 2002	Improbable 20 femmes ont pris part à la journée de réflexion de juin 2001; aucune information sur les participantes de la journée de réflexion d'octobre 2002

Organisation et titre du projet	Somme approuvée (% du budget du projet)	Objectifs	Résultats dont il est fait état dans le rapport	Probabilité que le projet ait contribué à l'atteinte de l'objectif du programme
Northern Haven Support Society	13 410 \$ (sur deux ans) (54 %)	5	L'activité a eu lieu, mais le rapport final manque.	Assez probable Un atelier réunissant 19 participantes; d'après les commentaires recueillis au cours de l'évaluation, elles ont maintenant les connaissances qu'il faut pour apporter des changements dans leur vie
Northern Mamawapowin Society : Mise en œuvre de l'atelier <i>Community Consultation and Early Intervention</i>	24 900 \$ (77 %)	3, 4, 5	Clientèle cible : jeunes femmes qui ont un besoin d'encadrement et d'entraide – jeunes femmes qui ont des difficultés scolaires, toxicomanes, femmes violentes. Changer les conceptions négatives de la vie, dispenser des services d'entraide et aider à lancer des projets scolaires et communautaires pour d'autres jeunes femmes. <ul style="list-style-type: none">- Les participantes sont plus aptes à faire des choix sains- Elles prennent de meilleures décisions- Elles sont plus motivées à explorer leurs talents de direction- À long terme : recours moindre aux refuges pour femmes et aux services familiaux.	Probable
Institute for the Advancement of Aboriginal Women : Supporting Aboriginal Women in their Home Communities	35 000 \$ (43 %)	1, 2, 4	Les objectifs consistaient entre autres à élaborer « une trousse complète de formation sur le développement communautaire et le renforcement des capacités ». Les ateliers ont eu lieu dans 5 communautés – ils ont porté sur les questions relatives à la création de sections et au leadership tel qu'il est vécu et compris par les femmes présentes. <ul style="list-style-type: none">- Formation de conseils d'aînés.- Création de nouvelles sections de l'IAAW- Analyse du concept de leadership.	Succès très partiel. Selon le rapport final : « Les objectifs ont été atteints partiellement » et « Une demande de financement a été faite pour le Manuel de formation, mais les fonds n'ont pas été accordés. »
Femmes autochtones du Québec : publication des faits saillants du colloque <i>Voici la pointe du jour III – Skennen'ko : wa</i> (conférence sur la violence familiale).	27 235 \$ (80 %)	2	Financement approuvé pour l'activité suivante : Exécuter les tâches et activités relatives à la production (en français et en anglais) et à la dissémination des faits saillants du colloque <i>Skinnen'ko : wa</i> (paix) organisé par l'Association des femmes autochtones du Québec (FAQ) les 21, 22 et 23 novembre 2001.	Très probable Même si le dossier n'en contenait pas d'exemplaire, le rapport de la conférence a été produit en français et en anglais et distribué aux membres et aux ministères.

Organisation et titre du projet	Somme approuvée (% du budget du projet)	Objectifs	Résultats dont il est fait état dans le rapport	Probabilité que le projet ait contribué à l'atteinte de l'objectif du programme
Femmes Autochtones du Québec (AFAQ) : priorités 2001-2002 – Assemblées générales annuelles, conseils généraux des Nations – conseils d'administration	114 000 \$ (72 %)	2	L'assemblée générale annuelle a été tenue en novembre 2001 et a réuni plus de 60 déléguées de neuf Nations : elle a permis de discuter des problématiques au sein de chaque communauté, de faire connaître les réalisations et d'établir une liste de priorités d'intervention pour permettre une pleine participation des femmes autochtones. <ul style="list-style-type: none"> - trois réunions du conseil d'administration - quatre téléconférences avec les directrices des Nations - la présidente et la vice-présidente ont assisté à plusieurs rencontres des diverses Nations Il semble que seulement quatre des 10 réunions prévues aient eu lieu, sous forme de téléconférences au lieu de rencontres. Il avait été convenu que la présidente seulement visiterait les communautés, mais en fait la vice-présidente l'a accompagnée.	Ce projet a reçu un soutien opérationnel (financement de base), mais il est classé comme « financement de projet ». On dit dans le dossier que le soutien opérationnel ne pouvait être supprimé après avoir été offert pendant tant d'années. Les membres de l'AFAQ ont reçu à deux occasions (2002 et 2003) une formation sur la présentation de projets. Par la suite, un plan stratégique triennal a été élaboré.
Paruktuutit Inuit Women's Association : The Amauti – Protecting Women's Traditional Knowledge – A Case Study	40 000 \$ (100 %)	2, 3, 5	Élaboration d'un manuel rédigé en trois langues, définition des enjeux, établissement des objectifs à long terme et à court terme, sensibilisation plus grande.	Très probable : ce projet est exemplaire. Les évaluateurs ont trouvé le manuel fort impressionnant
Association des infirmières et infirmiers autochtones du Canada : rapport final sur la conférence d'enseignement <i>Nursing Recruitment and Retention in Aboriginal Communities</i>	10 000 \$ (100 % du coût du rapport)	1, 3, 4	Le rapport de la conférence a été produit et a été versé au dossier. Il est improbable que ce rapport puisse permettre d'atteindre les résultats escomptés, soit : élaborer et livrer un outil qui aiderait à recruter et retenir des infirmières et infirmiers autochtones dans les communautés autochtones et les centres urbains à forte concentration autochtone.	La Conférence d'enseignement, d'après le rapport national, ne porte pas sur le recrutement et le maintien du personnel, mais a pour titre « La technologie dans les communautés autochtones ». Il appert que le recrutement et le maintien des infirmières et infirmiers n'était qu'un des huit objectifs distincts de la conférence.
Métis National Council of Women - Métis Women : Breaking the Cycle (Phase 1)	10 000 \$ (9 %)	3, 4, 5	Le projet comportait la création d'un document vidéo (non financé en vertu de ce projet) sur l'origine des comportements violents et la tenue d'un atelier sur la formation d'animatrices pour permettre aux femmes métisses de diriger des ateliers dans les communautés Trois ateliers ont été tenus pour apprendre aux formatrices régionales à utiliser le manuel de formation quand elles donnent les ateliers de sensibilisation à la violence familiale dans les communautés	Probable
Métis Women of Saskatchewan	50 750 \$	4	Un rapport final : le <i>MMWS 2001 Report</i> qui comprend un	Improbable : la description des activités dans

Organisation et titre du projet	Somme approuvée (% du budget du projet)	Objectifs	Résultats dont il est fait état dans le rapport	Probabilité que le projet ait contribué à l'atteinte de l'objectif du programme
Inc. : atelier sur le développement organisationnel	(84 %)		<p>compte rendu à Patrimoine canadien et précise que quatre ateliers ont été organisés et tenus (au lieu des cinq prévus). Le rapport final décrit ce qui s'est passé dans les ateliers, en indiquant les comptes rendus de réunion en petit groupe qui ont été présentés en séance plénière; il ne contient pas de résumé de ce qui a été accompli globalement dans les ateliers, et n'aborde pas les résultats escomptés, sauf pour les énoncés suivants :</p> <ul style="list-style-type: none"> - définition des enjeux - élaboration de la vision - discussions tenues sur la gouvernance métisse et sur la façon dont les femmes métisses peuvent devenir plus actives dans leur communauté ainsi qu'aux niveaux régional, provincial et national. 	<p>l'accord de contribution explique en partie le contexte du projet.</p> <p>À l'origine, la demande de financement avait été présentée par le <i>National Métis Women's Secretariat</i> (non constitué en personne morale); puis à une date qui n'est attestée par aucun document, l'organisme demandeur est devenu le <i>Métis Women of Saskatchewan Inc.</i>, probablement parce que les femmes métisses de la province sont constituées en personne morale et qu'elles ont déjà entretenu des relations avec Patrimoine canadien.</p> <p>Il appert que ces ateliers visaient à obtenir que les associations de femmes métisses provinciales acceptent et soutiennent l'idée que le NMWS s'incorpore et renforce la voix des femmes métisses, leur pouvoir, etc. Cela n'a été mentionné nulle part.</p>

3.3.5 Financement en vertu de l'IAD

Depuis 1998, le financement de projets en vertu de l'IAD est également accessible aux organisations de femmes autochtones souhaitant entreprendre des activités conformes aux objectifs de l'IAD. Les critères généraux sont les mêmes que pour le financement des projets. Les liens entre les objectifs du PPFA et les activités, résultats et répercussions escomptés de l'aide financière ne sont pas clairement définis dans la documentation du programme. De manière générale, le financement en vertu de l'IAD est censé permettre aux organisations de femmes autochtones d'étayer, d'élaborer et de faire connaître leurs positions sur l'autodétermination, de former des réseaux ainsi que de participer et de collaborer avec d'autres intervenants clés à des discussions sur l'autodétermination. Cependant, ni le Système de gestion de l'information sur les subventions et contributions (SGISC) ni les exigences en matière de rapports ne font de distinction entre les activités financées en vertu de l'IAD et les autres.

Depuis cinq ans, chacune des organisations nationales de femmes autochtones a reçu une enveloppe annuelle de 40 000 \$. Le MNCW a reçu en plus un montant additionnel de 80 432 \$. Les informatrices des organisations nationales ont indiqué qu'elles avaient utilisé l'aide financière reçue de l'IAD principalement pour renforcer leurs organisations par le développement des infrastructures et la planification stratégique et, dans une moindre mesure, pour les communications avec les membres. Toutefois, l'examen des dossiers n'a pas permis de trouver beaucoup de traces d'activités de communication. Les activités des organisations nationales dans le cadre de l'IAD ont surtout été axées sur la gouvernance interne des organisations. Ces activités ont eu pour résultats, entre autres, l'élaboration de plans stratégiques, le renforcement des structures de gestion et l'élaboration de certains outils de communication. Il n'est pas possible d'isoler les répercussions qu'a pu avoir le financement en vertu de l'IAD à l'échelon provincial, territorial ou communautaire parce que le SGISC ne fait pas de distinction entre les différentes sources de financement des projets et n'inclut pas d'information sur les résultats. Les répercussions escomptées de l'aide financière accordée en vertu de l'IAD pour des projets d'organisations de femmes autochtones ne sont pas clairement définis dans les documents du programme.

En général, les informatrices de Patrimoine canadien travaillant en région ont dit estimer que l'aide financière de l'IAD a permis de créer des possibilités de maillage, de consultation et de développement des compétences touchant les questions liées à l'autodétermination. À leurs yeux, cela a eu par ricochet un effet de sensibilisation et incité les femmes autochtones à participer aux discussions sur l'autodétermination.

3.3.6 Répercussions non intentionnelles

Deux répercussions non intentionnelles ont été mises en évidence en ce qui a trait aux volets soutien opérationnel et financement de projets du programme.

- La première se rapporte à ce que les intervenantes considèrent comme des attentes démesurées concernant la capacité des organisations nationales de femmes autochtones : les informatrices de ces organisations nationales ont indiqué avoir constaté que dans certains ministères fédéraux, on avait l'impression que le soutien opérationnel du PPFA couvrait la totalité des dépenses de fonctionnement essentielles, alors que ce n'est pas le cas. À cause de cela, certains ministères

fédéraux semblent s'attendre à ce que les organisations nationales soient d'emblée capables de jouer pleinement le rôle d'interlocuteur. Ces ministères s'attendent à ce que les organisations nationales soient en mesure de participer sans délai et de façon significative aux consultations gouvernementales et aux processus d'élaboration des politiques. En réalité, la capacité des organisations nationales de femmes autochtones est à cet égard limitée. Ces organisations pourraient utiliser une plus large part de leurs ressources pour ce type d'activités, mais cela risquerait de compromettre leur capacité de réaliser leurs propres objectifs prioritaires — objectifs qui ne concordent pas nécessairement avec les priorités du gouvernement fédéral. Certaines des informatrices des organisations nationales de femmes autochtones ont dit qu'il était de plus en plus difficile d'obtenir une aide financière pour couvrir leurs frais généraux administratifs. En conséquence, il leur est plus difficile de trouver les ressources nécessaires pour combler l'écart entre le soutien opérationnel assuré par le PPFA et les coûts de fonctionnement réels.

- Une autre « conséquence non intentionnelle » est que les organisations nationales de femmes autochtones ne sont pas toutes traitées sur un même pied par les instances fédérales. Le PPFA est censé offrir une aide financière à des organisations représentatives des femmes autochtones, mais ce terme n'est pas défini clairement. Le résultat, selon les informatrices, est que les ministères fédéraux ne traitent pas toutes les organisations nationales de femmes autochtones de la même manière. Par exemple, certaines des organisations estiment être écartées des tables d'élaboration de politiques et de prise de décisions où sont discutés des enjeux qui les concernent. Ces organisations estiment également ne pas avoir un accès égal au financement de projets²⁹.

3.4 Rentabilité

Techniquement, la rentabilité est évaluée en examinant le coût par extrant d'un programme et en établissant une comparaison avec d'autres programmes analogues. Il n'existe que peu de données sur les résultats du PPFA et il n'est donc pas possible de calculer son coût par extrant. Cependant, comme l'autorise la politique d'évaluation du SCT, la rentabilité peut, jusqu'à un certain point, être évaluée en examinant la conception, l'exécution et le fonctionnement du programme ainsi que d'autres modes d'exécution possibles.

3.4.1 Conception

La difficulté d'évaluer le rendement de ce programme tient pour beaucoup à ce qu'on appelle, dans les travaux de recherche sur l'évaluation, des vices de conception.

3.4.1.1 Absence d'un cadre de rendement

Une évaluation du PPFA a été réalisée en 1987. Les constatations qui ont alors été faites concernant la réussite et l'efficacité du programme n'ont pas été concluantes, et cela en raison de l'absence d'indicateurs de succès et de données probantes. Force est de constater qu'en 2003, on avait encore ni élaboré un cadre de gestion et de responsabilisation axé sur les résultats (CGRR) ni défini d'indicateurs de rendement.

²⁹ L'une des organisations aurait intenté une action en justice à ce propos.

3.4.1.2 Dispersion des efforts

Nombre d'informatrices ont mentionné à plusieurs reprises qu'avec le temps, le programme était devenu moins ciblé. Pendant plusieurs années, les organisations de femmes autochtones ont joué un rôle important en s'occupant des droits, des questions familiales et sociales ainsi que du développement culturel au niveau communautaire. Plus récemment, leur champ d'action s'est élargi pour englober un large éventail de préoccupations comme la santé, le ressourcement, la formation, le développement économique de même que la question, plus vaste, de l'autodétermination.

À l'origine, le programme visait à habiliter les femmes autochtones à aborder les enjeux au niveau de la communauté, et cela parce qu'on tenait pour acquis que les femmes autochtones seraient plus intéressées aux affaires communautaires qu'aux enjeux politiques, au sens large. En 1979, le volet *soutien opérationnel* des organisations nationales de femmes autochtones a été ajouté. À l'époque, le PPFA constituait la seule source nationale de financement pour les femmes autochtones et leurs organisations. Depuis lors, les intérêts des femmes autochtones sont devenus plus complexes et plus diversifiés. Parallèlement, d'autres bailleurs de fonds — fédéraux, provinciaux et territoriaux, municipaux ou privés — ont accordé une aide financière aux organisations de femmes autochtones. Aujourd'hui, le PPFA a cessé d'être le plus important contributeur aux budgets des organisations de femmes autochtones. Il est donc inévitable qu'un programme qui n'a pas été modifié pour l'adapter à l'évolution des besoins et des sources de financement en vienne à paraître mal ciblé.

3.4.2 Exécution et fonctionnement

Un certain nombre de préoccupations touchant l'exécution du programme ont été soulevées par des informatrices et confirmées par l'examen des dossiers qui a été fait aux fins de la présente évaluation. Outre les préoccupations habituelles et prévisibles touchant les sommes accordées et l'attribution en temps utile de l'aide financière, deux questions principales se détachent.

3.4.2.1 Accès au programme

Il semble y avoir un problème en ce qui concerne l'accès de la population cible au PPFA. Il est difficile de voir clairement comment le programme touche les femmes autochtones sauf par l'intermédiaire des organisations qui reçoivent une aide financière. On semble tenir pour acquis que les organisations nationales subventionnées rejoignent elles-mêmes efficacement une large tranche de la population de femmes autochtones, mais on dispose en fait de peu d'information sur la façon dont cela se fait et on n'est pas en mesure de savoir quelle proportion de la population cible est ainsi rejointe. Sauf à l'occasion du cercle de dialogue, les évaluateurs n'ont pas recueilli d'information auprès des bénéficiaires du programme. Il est important de noter que les informatrices et les participantes du cercle de dialogue avec les organisations de femmes autochtones se sont plaintes du fait que les organisations de femmes autochtones, qui sont situées un peu partout au Canada, n'avaient pas un accès égal au PPFA, ce qui, par ricochet, pourrait empêcher les femmes autochtones de profiter équitablement du programme.

Mais, plus important encore, pour avoir accès au PPFA, les femmes autochtones doivent faire partie de groupes structurés et indépendants. Selon les informatrices de Patrimoine

canadien qui travaillent en région, ce ne sont pas toutes les femmes autochtones qui, au niveau communautaire, font partie d'organisations structurées ou indépendantes. De plus, lorsque des femmes autochtones choisissent d'être représentées par des organisations (dont elles sont membres, tels les cercles d'amitié) qui sont intégrées à l'un ou l'autre des principaux organismes qui représentent l'ensemble des Autochtones, les règlements actuels font qu'elles sont explicitement exclues du programme.

En outre, selon la formule établie à l'origine, le personnel du PPFA de Patrimoine canadien pouvait fournir un soutien technique aux organisations ou groupes désireux de présenter une demande (p. ex. en les aidant à remplir les formulaires de demandes d'aide financière). Cette forme d'aide a été presque entièrement éliminée. Les informatrices du PPFA et des organisations de femmes autochtones se plaignent depuis un moment déjà que l'absence de soutien technique représente un important facteur d'exclusion. Ce problème est devenu encore plus aigu parce que les propositions doivent désormais être présentées de manière plus rigoureuse (diligence raisonnable). En mars 2003, le programme a financé un atelier régional sur la rédaction des propositions afin de s'attaquer à ce problème.

3.4.2.2 Tenue des dossiers

Les évaluateurs ont constaté que la majorité des dossiers du programme (autant les dossiers du volet *financement de projets* que ceux du volet *soutien opérationnel*) étaient mal tenus et difficiles à utiliser.

Par exemple, de nombreux dossiers :

- Contenaient des exemplaires multiples (souvent non datés) des mêmes documents.
- Contenaient des rapports non identifiés et d'autres documents dépourvus de notes d'accompagnement — il a parfois été impossible d'établir lequel parmi les documents contenus dans un dossier était le rapport d'activité officiel (si tant est qu'il y en eut un).
- Ne comportaient pas de chronologie, rendant d'autant plus difficile la reconstitution de l'historique d'un projet.
- N'incluaient pas les ententes de contribution.
- Incluaient les ententes de contribution mais sans que le contenu-type en soit le même d'un dossier à l'autre. Des renseignements indispensables étaient manquants, y compris un énoncé clair des objectifs ou une description adéquate des activités. Il y avait des différences importantes dans la quantité de détails fournis (dans les cas où des détails étaient fournis).
- Ne comportaient pas un énoncé uniforme des objectifs, repris systématiquement dans les divers documents clés relatifs à un projet donné, c.-à-d. dans la demande, le formulaire de recommandation d'approbation et l'entente de contribution.

Même dans les cas où de l'information a pu être extraite des dossiers, il y avait généralement un manque de clarté et une absence d'uniformité dans la description des objectifs, des activités et des résultats attendus.

Une telle situation est un obstacle sérieux à une saine gestion axée sur les résultats.

3.4.3 Solutions de rechange

Plusieurs solutions de rechange ont été évoquées pour ce qui est de l'exécution du programme.

- Une première solution de rechange serait de laisser le programme tel quel, mais en le rendant conforme aux normes actuelles de la gestion axée sur les résultats. Le maintien du *statu quo* n'est pas une option. Depuis le début du programme, les gestionnaires n'ont pratiquement pas fait de recherche ni affecté des ressources afin de déterminer si le programme avait toujours sa raison d'être par rapport aux politiques gouvernementales. Les évaluateurs ont recueilli auprès du personnel affecté au programme une foule d'opinions et de justifications concernant le besoin d'un programme de promotion des femmes autochtones. Néanmoins, on n'a jamais fait d'étude systématique sur les problèmes ou priorités des femmes autochtones, étude dont les résultats auraient permis de réorienter le programme afin qu'il puisse avoir des effets significatifs. Comme on l'a constaté en faisant l'examen des dossiers, il n'est pas possible de mettre en évidence les succès ou les répercussions du programme parce que le système de gestion ne prévoit pas la collecte des données justificatives nécessaires. En outre, le programme n'a adopté aucune des améliorations recommandées lors de l'évaluation faite en 1987 (dont les constatations sont très semblables à celles qui sont présentées dans le présent rapport). Cela amène à se demander si la structure de gestion actuelle a les ressources nécessaires pour continuer à gérer le programme, ou encore si ce programme, tel qu'il existe actuellement, est un outil adéquat pour s'attaquer aux problèmes auxquels font face les femmes autochtones. Quoi qu'il en soit, si cette solution de rechange devait être retenue, elle nécessitera des investissements considérables afin de clarifier les objectifs fondamentaux du programme et de les réorienter en fonction des besoins des femmes autochtones – par le moyen d'une étude en profondeur et de consultations auprès des femmes autochtones et de différents intervenants clés, et cela afin d'établir une orientation stratégique appropriée.
- Une seconde solution de rechange a été proposée par des personnes ayant participé au cercle de dialogue et par certaines des informatrices : transférer le programme à des organisations autochtones. Au fil des ans, il y a eu plusieurs cas où la gestion de programmes fédéraux a été transférée à des organismes autochtones. À Patrimoine canadien par exemple, les centres d'amitié autochtones ont été transférés à l'Association nationale des centres d'amitié qui a maintenant charge de répartir l'aide financière de Patrimoine canadien entre les divers centres. Toutefois, les constatations faites au cours de cette évaluation ne permettent pas de penser que les organisations nationales de femmes autochtones sont actuellement en mesure de prendre charge du programme au nom du gouvernement du Canada.
- Une troisième solution de rechange serait de transférer le programme, en totalité ou en partie, au ministère des Affaires indiennes et du Nord Canada (AINC). Des changements récents dans les activités d'AINC semblent indiquer que la tendance est à une approche plus intégrée, par ex. l'inclusion du portefeuille des Métis et des

Indiens non inscrits dans le mandat du ministre des Affaires indiennes et la récente décision de transférer le Bureau de l'interlocuteur fédéral pour les Métis et les Indiens non inscrits du Bureau du Conseil privé à AINC. Dans ce nouveau contexte, il pourrait être sage de se demander si les besoins des femmes autochtones ne seraient pas mieux servis par AINC.

- Une quatrième solution de rechange serait le transfert du PPFA à Condition féminine Canada (CFC), dont la mission est de « promouvoir l'égalité entre les sexes et la pleine participation de toutes les femmes à la vie économique, sociale, culturelle et politique du pays »³⁰. Les informatrices qui ont proposé cette solution ont dit être conscientes du fait que les paramètres du cadre de référence du programme auraient à être réexaminés, voire même modifiés. Cela dit, force est de constater que les besoins des femmes autochtones sont une grande priorité de CFC. En 2004, la recherche sur les enjeux qui touchent les femmes autochtones y a bénéficié d'une attention accrue, comme en témoignent les activités actuellement en cours. Il a été suggéré au cours de l'évaluation que cette solution de rechange pourrait inclure la mise sur pied d'un conseil de gestion des femmes autochtones indépendant, lequel serait composé de dirigeantes autochtones (issues éventuellement des milieux universitaire, des affaires, de la politique et de la société civile).

L'analyse comparative de ces solutions de rechange doit être faite à la lumière des constatations de l'évaluation. C'est là l'objet de la section suivante.

³⁰ Condition féminine Canada. *Rapport sur le rendement pour la période se terminant le 31 mars 2003*. http://www.tbs-sct.gc.ca/rma/dpr/02-03/SWC-CFC/SWC-CFC03D01_f.asp.

4 Conclusions, recommandations et réponse de la gestion

On trouvera dans cette section des réponses aux questions auxquelles devaient répondre les évaluateurs, dans la mesure où l'information recueillie le permet.

4.1 Pertinence

La pertinence du programme a été évaluée en regard des besoins réels des femmes autochtones ainsi que des priorités et objectifs d'ensemble du gouvernement et du Ministère.

4.1.1 Besoins des femmes autochtones

Il ne fait aucun doute que les femmes autochtones ont des besoins particuliers qui sont inhérents aux conditions socio-économiques des communautés autochtones et de la société au sens plus large. Les femmes autochtones doivent être en mesure d'agir sur les politiques et les décisions gouvernementales. Elles peuvent également tirer profit d'activités de formation et d'habilitation pour jouer un rôle important dans leurs communautés et contribuer au développement socio-économique et culturel de ces communautés.

4.1.2 Objectif et priorités du gouvernement et du Ministère

Rassembler nos forces reconnaît que les organisations de femmes autochtones sont solidaires du renforcement des capacités de la communauté. Le gouvernement fédéral prend également position en faveur de l'égalité des sexes, engagement exposé dans le Programme d'action pour l'égalité entre les sexes (PAES), tel qu'il existe actuellement³¹. En outre, en septembre 2003, le forum fédéral-provincial-territorial des ministres responsables de la condition féminine a établi un groupe de travail sur la situation des femmes autochtones dont le mandat général est d'améliorer la qualité de vie des femmes autochtones.

En conséquence, le gouvernement du Canada doit écouter la voix des femmes autochtones et tenir compte de leurs points de vue, de leur savoir et de leurs intérêts dans ses processus d'élaboration de politiques et de prise de décisions.

4.2 Succès/rendement

Le rendement du programme a été évalué en regard de ses objectifs officiels et de ses différents volets.

4.2.1 Répercussions du volet *soutien opérationnel*

Il ressort d'une première analyse que le soutien opérationnel accordé par le programme a bel et bien contribué au maintien des organisations nationales de femmes autochtones. Il est évident que l'aide financière du PPFA a aidé ces organisations à maintenir une présence nationale, à avoir de l'influence sur les politiques et, jusqu'à un certain point, à

³¹ Condition féminine Canada est responsable de la mise en œuvre du PAES, lequel est fondé sur le *Plan fédéral pour l'égalité entre les sexes* (1995) et sur la politique actuelle en matière d'analyse comparative entre les sexes (ACS).

préserver le caractère distinct de la culture autochtone. Cependant, une question soulevée au cours de l'évaluation a été la mesure dans laquelle ces organisations nationales représentent véritablement les femmes autochtones. Certaines informatrices clés ont fait valoir, de façon fort convaincante, que les organisations nationales n'ont pas de racines profondes dans les communautés locales et ne rejoignent pas les femmes autochtones avec un succès égal dans toute les régions du pays. Aux yeux des informatrices autochtones, le fait qu'il n'y ait pas de liens solides entre les infrastructures locales, provinciales et territoriales et les organisations nationales de femmes autochtones, de même que l'absence de soutien opérationnel au niveau local, sont des obstacles à une représentation adéquate au niveau national.

Les données disponibles ne permettent pas de relier le soutien opérationnel fourni par le PPFA à des activités ou structures organisationnelles spécifiques, ni à des contributions particulières à l'élaboration de politiques publiques ou au processus décisionnel. Selon les informatrices de ces organisations, les succès remportés par leurs organisations ne peuvent être attribués au soutien opérationnel du PPFA. Rien n'indique, à part l'existence même de ces organisations nationales de représentation, que le programme ait contribué à permettre aux groupes de femmes autochtones de maintenir le caractère distinct et l'identité culturelle autochtones. En revanche, on pourrait arguer que la raison d'être d'un financement de base est précisément de contribuer au maintien même des organisations qui en bénéficient.

En somme, on peut conclure que même si les informatrices n'attribuent pas les succès des organisations nationales de femmes autochtones au soutien opérationnel fourni par le PPFA, il n'est guère possible de douter qu'au fil des ans, le programme ait contribué à leur croissance. Certaines de ces organisations ont subi des transformations importantes et d'entièrement dépendantes de l'aide financière du PPFA qu'elles étaient, sont devenues de grandes organisations complexes capables d'obtenir des fonds de plusieurs sources différentes.

4.2.2 Répercussions du volet *financement de projets*

Il n'y a guère d'indication que le financement de projets nationaux ait eu des répercussions sur les contributions que les organisations nationales ont pu faire pour assurer la représentation nationale.

L'examen des dossiers du programme pour l'année financière 2001-2002 a fait ressortir des éléments qui corroborent l'idée que le financement de projets a pu aider certaines femmes à devenir des leaders dans leurs communautés locales et à contribuer au mieux-être culturel et socio-économique de ces communautés. Toutefois, les données recueillies fournissent au mieux une preuve qui est indirecte et qui n'a pas la même valeur qu'une mesure indépendante des répercussions du financement de projets.

4.3 Rentabilité

La rentabilité du PPFA pourrait être améliorée dans une certaine mesure en corrigeant les lacunes suivantes dans la conception et l'exécution du programme.

- La théorie dont s'inspire le programme devrait être repensée. Il faut définir les résultats attendus puis élaborer et mettre en œuvre un système de surveillance du rendement et des cadres de responsabilisation de la gestion.

- Une partie de la clientèle visée semble ne pas avoir accès au programme à cause de certains vices de conception.
- Ni le *statu quo* ni le transfert à des organisations de femmes autochtones ne constituent des solutions de rechange acceptables. Le programme doit être soit radicalement amélioré, soit transféré en tout ou en partie à d'autres institutions fédérales, où il devra être réexaminé afin d'en clarifier les objectifs et les résultats attendus.

4.4 Recommandations et réponse de la gestion

Attendu :

- que les problèmes auxquels doivent faire face les femmes autochtones et les enjeux auxquels elles s'intéressent sont devenus plus nombreux et plus complexes, autant à l'échelon local qu'aux plans provincial, territorial et national;
- les doutes exprimés quant à la représentativité véritable des organisations de femmes autochtones et leur peu d'enracinement au niveau local;
- l'inadéquation entre les objectifs atteints au plan national et les besoins exprimés à l'échelon local;
- que le type d'efforts qu'il faut déployer pour maintenir des structures nationales représentatives et ceux qui sont nécessaires à l'habilitation et au développement des capacités des individus et des communautés locales sont très différents.

Il est recommandé que :

- l) Les deux volets du programme, à savoir le financement de soutien et des projets d'organismes nationaux, et le financement de projet au niveau communautaire, soient divisés et réaménagés.

Réponse de la gestion : Recommandation acceptée.

Les deux composantes du Programme de promotion des femmes autochtones (PPFA) sont livrées séparément. Le financement des projets communautaires se fait au niveau régional alors que le financement des organisations nationales se fait au palier national. Des directives distinctes du PPFA ont été élaborées en 2004 pour le financement du programme national et le financement des projets communautaires.

Dans le contexte du renouvellement de Programme, et comme l'indique l'architecture de l'activité des programmes ministériels, le PPFA a été séparé en deux composantes.
Calendrier de mise en œuvre : Séparation complétée des composantes du PPFA

Le PPFA sera développé de nouveau dans le cadre du renouvellement de Programme et de la Stratégie de mise en œuvre, ce qui comprendra à la fois l'examen des composantes du Programme pour ce qui est de leur contribution à l'ensemble du programme et aux volets de prestation et de fonctionnement.

Calendrier de mise en œuvre :

Redéveloppement des composantes du PPFA :

2005-2006 en vertu du renouvellement de Programme et de la Stratégie de mise en œuvre

Attendu :

- qu'il existe au sein du gouvernement une volonté de réorganiser et de mieux coordonner les politiques relatives aux Autochtones;
- que selon les constatations de l'évaluation, il n'existe pas encore une capacité suffisante pour permettre le transfert du programme.

Il est recommandé que :

II) Le Ministère décide d'adopter l'une des deux approches suivantes à l'égard du Programme de promotion des femmes autochtones :

1. Une redéfinition de la théorie sur laquelle repose le programme, des résultats escomptés, des indicateurs de rendement, des cadres de gestion – y compris des consultations auprès des autres établissements fédéraux pertinents, des femmes autochtones et de leurs organismes pour permettre d'atteindre clairement les objectifs attribués de façon réaliste;
2. L'amorce de discussions ou de négociations avec d'autres établissements fédéraux, à savoir Affaires indiennes et du Nord canadien (AINC) et/ou Condition féminine Canada (CFC) pour transférer un ou deux volets du programme.

Réponse de la gestion : Recommandation acceptée.

Le Ministère, par l'entremise de son renouvellement de Programme et sa Stratégie de mise en œuvre, a l'intention de renouveler les autorités en cours du Programme de promotion des femmes autochtones à l'intérieur d'un cadre renouvelé pour le Programme des Autochtones. Ceci inclura l'établissement de résultats escomptés et d'indicateurs de rendement.

Calendrier de mise en œuvre :

Redéveloppement des composantes du PPFA :

2005-2006 en vertu du renouvellement de Programme et de la Stratégie de mise en œuvre

Dans le contexte de cette exercice, le Ministère examinera à nouveau, en consultation avec autres ministères fédéraux, les mécanismes appropriés de prestation afin d'atteindre les objectifs du Programme de promotion des femmes autochtones.

Calendrier de mise en œuvre :

Examen des mécanismes appropriés de prestation: 2005-2006 en vertu du renouvellement de Programme et de la Stratégie de mise en œuvre

Attendu que :

- le Ministère pourrait décider ou être contraint de conserver les deux volets du programme et continuer à fournir une aide financière aux organisations de femmes autochtones;
- les analystes et les évaluateurs ont constaté que les dossiers étaient fort mal tenus et qu'il y manquait des données essentielles.

Il est recommandé que :

- III) Des outils et des ressources (dont des cadres de gestion appropriés) soient élaborés et qu'une formation pertinente soit donnée aux agents responsables de la gestion et de la prestation du programme. Il faudrait accorder la préséance aux points suivants :
- Formation relative au traitement des dossiers et à la gestion des contributions;
 - Formation concernant les principes de gestion axée sur les résultats;
 - Élaboration d'une stratégie réaliste de la surveillance du rendement.

Réponse de la gestion : Recommandation acceptée

Une Stratégie d'amélioration de la capacité a été élaborée pour améliorer la prestation du programme. À ce jour, la DGAA a révisé les directives du programme, les modèles d'accord de contribution et la liste de vérification de développement des propositions.

Calendrier de mise en œuvre :

Stratégie d'amélioration de la capacité complétée en avril 2004

La formation (y compris celle sur le traitement des dossiers, la gestion des contributions, la gestion de base orientée sur les résultats) continue d'être donnée aux partenaires et organismes autochtones, notamment les femmes autochtones, et le personnel de PCH, en vue d'améliorer la gestion et la prestation.

Calendrier de mise en œuvre :

Des outils continuent d'être développés, de même qu'en 2005-2006

Toute la formation et le développement des outils doivent être basés sur un cadre de gestion du Programme orienté vers les résultats.

Calendrier de mise en œuvre :

Formation entreprise en février 2004 pour se poursuivre en 2005-2006