

Stratégie ministérielle d'intégration professionnelle des Premières Nations et des Inuit

Rapport d'évaluation

Mai 2024

Remerciements

Nos remerciements sincères vont d'abord aux interlocuteurs clés régionaux, locaux et nationaux, aux représentantes et représentants¹ des organisations autochtones et au personnel de Services Québec qui ont accepté de participer aux entretiens nous permettant de mieux saisir leurs réalités, leurs défis, leurs expériences et leurs points de vue à propos de la stratégie ministérielle, des activités ou des projets qui y sont associés.

Cette évaluation n'aurait pu être réalisée sans la généreuse collaboration et l'indéfectible implication des membres du comité d'évaluation tout au long des travaux. Merci pour votre confiance et votre générosité à partager tant votre expertise que vos préoccupations à l'égard des personnes des Premières Nations et Inuit. Si, de notre point de vue, le processus évaluatif a été vécu comme une expérience de rapprochement, c'est aussi la contribution souhaitée quant aux résultats de ce rapport.

Comité d'évaluation

Représentants du Ministère

Direction générale de Services Québec de la Côte-Nord
Direction générale de Services Québec de la Mauricie
Direction générale de Services Québec du Nord-du-Québec
Direction des mesures et services aux entreprises
Direction des politiques d'emploi et des stratégies

Représentants des organisations autochtones

Regroupement des Centres d'Amitié autochtones du Québec (RCAAQ)
Administration Régionale Kativik (ARK)
Commission de développement des ressources humaines des Premières Nations du Québec (CDRHPNQ)

¹ Le masculin a été utilisé tout au long de l'écriture de ce rapport par souci de ne pas alourdir la lecture. Le caractère invariable de certains mots en langue autochtone (ex. : Inuit) a été respecté.

Rédaction

Raymonde Beaudoin, Rachel Couture et Christine Samson
Direction de l'évaluation
Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale

Édition

Direction de l'évaluation
Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale

Diffusion

Le présent rapport d'évaluation peut être consulté sur le site du gouvernement du Québec : [Québec.ca](https://www.quebec.ca).

Dépôt légal – Bibliothèque et Archives nationales du Québec, 2024

ISBN : 978-2-550-98838-0 (PDF)

© Gouvernement du Québec

Table des matières

INTRODUCTION.....	1
1 STRATÉGIE MINISTÉRIELLE D'INTÉGRATION PROFESSIONNELLE DES PREMIÈRES NATIONS ET DES INUIT	2
1.1 Contexte	2
1.2 Raison d'être de la stratégie ministérielle	3
1.3 Objectifs généraux, dimensions ciblées et orientations	3
1.4 Nature de l'intervention	4
1.5 Structure de gouvernance de la stratégie	6
1.5.1 Comité de coordination central du Ministère pour la mise en œuvre du plan d'action.....	6
1.5.2 Comité de suivi de la mise en œuvre de la stratégie.....	7
1.5.3 Comités de travail mixtes régionaux et instances de concertation régionales.....	7
1.5.4 Autres comités.....	8
2 STRATÉGIE D'ÉVALUATION ET MÉTHODOLOGIE	9
2.1 Enjeux et objectifs d'évaluation.....	9
2.2 Stratégie évaluative et approche retenue	10
2.3 Sources d'information	12
2.3.1 Étude documentaire	12
2.3.2 Données administratives	12
2.3.3 Entrevues semi-dirigées avec des parties prenantes impliquées dans la mise en œuvre de la stratégie	12
2.3.4 Sondage Web sur l'appropriation et l'adhésion à la stratégie.....	14
2.3.5 Recensements de 2016 et de 2021.....	14
2.4 Portée et limites.....	15
3 MISE EN ŒUVRE – CONCERTATION ET RELATIONS PARTENARIALES	16
3.1 Principaux partenaires autochtones actifs dans le développement de l'employabilité	16
3.2 Historique des relations partenariales antérieures à la stratégie.....	17
3.3 Structures de concertation mises en place depuis le lancement de la stratégie	18
3.3.1 Comités de travail mixtes régionaux.....	18
3.3.2 Comité de partenariat.....	22
3.3.3 Partenariats directs.....	25
3.3.4 Autres structures de concertation pour favoriser l'accessibilité des PNI aux services gouvernementaux	27
3.3.5 Agents de liaison au développement de la main-d'œuvre – Projet ALDMO avec la CDRHPNQ.....	28
3.3.6 Grands constats à propos des modèles de concertation.....	33
4 MISE EN ŒUVRE – ARRIMAGES ET CONTINUUM DES SERVICES	35
4.1 Quatre grandes orientations pour l'application de la complémentarité intergouvernementale	35
4.2 Trajectoire des clients dans un continuum de services, le cheminement opérationnel	37
4.2.1 Autodéclaration du statut autochtone et échange d'information entre les organisations	37
4.2.2 Admission directe aux organismes externes spécialisés en employabilité	38
4.3 Défis d'arrimage de l'intervention.....	39
4.3.1 Différentes allocations de soutien à la participation pour une intervention similaire	39
4.3.2 Application du principe de fédéral premier payeur et approche culturellement adaptée	40
4.3.3 Référencement et défis de recrutement pour les organisations autochtones	41
4.3.4 Manque d'information sur les ententes de services Service d'aide à l'emploi (SAE) avec la CDRHPNQ	42
4.3.5 Besoin d'arrimage avec l'aide financière de dernier recours (AFDR).....	43
4.3.6 Formations offertes dans les communautés.....	43
4.3.7 Difficultés d'application des orientations.....	44
4.3.8 Variabilité régionale et proximité avec les services culturellement adaptés	45
4.4 Synthèse de la mise en œuvre de la complémentarité et des arrimages observés	46
5 FACTEURS INFLUENÇANT LA MISE EN ŒUVRE DE LA STRATÉGIE MINISTÉRIELLE	47
5.1 Ressources humaines et financières	47
5.1.1 Mouvement de personnel et difficultés de recrutement	47
5.2 Soutien des unités centrales du Ministère	48

5.3	Soutien à l'échelle régionale et locale.....	49
5.4	Soutien des représentants des organisations autochtones	49
5.5	Mise en place de conditions propices à la confiance et au dialogue	49
5.6	Formation du personnel de Services Québec et outils informationnels.....	50
5.7	Priorisation du dossier des Premières Nations et Inuit et des actions à l'échelle régionale.....	51
5.8	Choc des cultures administratives – exigences de suivi et de reddition de comptes	51
5.9	Contexte de la pandémie	53
6	PERTINENCE DE LA STRATÉGIE MINISTÉRIELLE	55
6.1	Besoins et enjeux relatifs à l'intégration professionnelle	55
6.1.1	<i>Besoins transversaux indirectement liés au marché du travail</i>	<i>56</i>
6.1.2	<i>Besoins ou enjeux relatifs à l'intégration professionnelle</i>	<i>58</i>
6.2	Adhésion et perception de la valeur ajoutée d'une stratégie ministérielle	63
6.3	Pertinence des orientations de la stratégie	65
6.3.1	<i>Accès favorisé à la participation aux services publics d'emploi</i>	<i>65</i>
6.3.2	<i>Valorisation de la main-d'œuvre des PNI – sensibilisation des entreprises et des partenaires</i>	<i>66</i>
6.3.3	<i>Accroissement de la concertation</i>	<i>67</i>
6.3.4	<i>Absence d'orientation reconnaissant la pertinence d'agir aussi en pré-employabilité</i>	<i>67</i>
6.4	Complémentarité de l'intervention à travers différents champs de compétences	68
6.4.1	<i>Pertinence de la mesure PAIPNI – duplication dans l'offre de subventions salariales</i>	<i>69</i>
6.4.2	<i>Pertinence du projet des agents de liaison (ALDMO).....</i>	<i>69</i>
7	EFFICACITÉ DE LA GOUVERNANCE DE LA STRATÉGIE.....	71
7.1	À propos de la structure de gouvernance de la stratégie	71
7.2	Engagement mutuel et vision de l'intervention	73
7.3	Rôles et responsabilités des parties prenantes	73
7.3.1	<i>Implication des parties prenantes à toutes les étapes de la planification à l'évaluation.....</i>	<i>73</i>
7.3.2	<i>Influence et autonomie des parties prenantes.....</i>	<i>74</i>
7.3.3	<i>Clarté des rôles et responsabilités</i>	<i>74</i>
7.4	Communication	75
7.4.1	<i>Efforts pour sensibiliser et former le personnel et les parties prenantes</i>	<i>75</i>
7.4.2	<i>Efforts de communication et compréhension de la stratégie</i>	<i>76</i>
7.5	Utilisation des ressources financières.....	78
7.6	Constats à partir du modèle de synergie partenariale	79
8	ÉVOLUTION DE LA PARTICIPATION DES PREMIÈRES NATIONS ET INUIT AUX SERVICES PUBLICS D'EMPLOI DE 2011-2012 À 2022-2023.....	80
8.1	Portrait d'ensemble de l'évolution de la présence des PNI dans les services publics d'emploi	81
8.2	Évolution de la participation des PNI selon le sexe	83
8.3	Évolution de la participation des PNI selon l'âge	84
8.4	Évolution de la participation des PNI selon les mesures des Services publics d'emploi.....	84
8.4.1	<i>Activités d'aide à l'emploi (AAE).....</i>	<i>86</i>
8.4.2	<i>Services d'aide à l'emploi (SAE)</i>	<i>87</i>
8.4.3	<i>Projet de préparation à l'emploi (PPE)</i>	<i>87</i>
8.4.4	<i>Subventions salariales (SSAL) incluant le PAIPNI</i>	<i>87</i>
8.4.5	<i>Mesure de formation de la main-d'œuvre (MFOR).....</i>	<i>88</i>
8.4.6	<i>Recherche et innovation (RINN).....</i>	<i>88</i>
8.5	Évolution de la participation des PNI selon les régions administratives	88
8.5.1	<i>Le Nord-du-Québec.....</i>	<i>88</i>
8.5.2	<i>La Côte-Nord.....</i>	<i>90</i>
8.5.3	<i>Le Saguenay–Lac-St-Jean</i>	<i>91</i>
8.5.4	<i>L'Abitibi-Témiscamingue</i>	<i>92</i>
8.5.5	<i>Montréal</i>	<i>93</i>
8.5.6	<i>La Mauricie.....</i>	<i>94</i>
8.5.7	<i>L'Outaouais</i>	<i>95</i>

8.6	Retours en emploi des PNI à la suite d'une participation aux Services publics d'emploi.....	96
8.7	Taux d'emploi des PNI à la suite d'une participation aux Services publics d'emploi.....	97
9	ÉVOLUTION DES ÉCARTS SUR LE MARCHÉ DU TRAVAIL ENTRE LES AUTOCHTONES ET LES ALLOCHTONES.....	98
9.1	Évolution de la situation sur le marché du travail.....	99
9.2	Évolution de la situation pour deux groupes d'âge parmi les jeunes Autochtones.....	100
9.2.1	Les 15 à 24 ans.....	100
9.2.2	Les 25 à 34 ans.....	101
10	RAPPROCHEMENT ENTRE AUTOCHTONES ET ALLOCHTONES DANS LE SECTEUR DE L'EMPLOI – PREMIERS EFFETS .	102
10.1	Rapprochement dans le secteur de l'emploi.....	102
10.2	Rapprochement entre les partenaires autochtones	105
	Annexe 1	110

Liste des tableaux

Tableau 1 - Orientations et axes d'intervention de la stratégie ministérielle.....	5
Tableau 2 – Caractéristiques des régions sélectionnées pour l'évaluation de la mise en œuvre régionale et locale de la stratégie	11
Tableau 3 – Interlocuteurs clés rencontrés et entretiens réalisés dans le volet mise en œuvre régionale et locale de la stratégie	13
Tableau 4 – Répondants et taux de réponse selon les trois groupes de parties prenantes sondées	14
Tableau 5 – Distribution des agents de liaison (ALDMO) sur le territoire au printemps 2023.....	29
Tableau 6 – Appréciation de la structure de gouvernance de la stratégie.....	72
Tableau 7 – Répartition de la population selon l'identité autochtone, Québec 2021.....	98
Tableau 8 – Principaux indicateurs du marché du travail 2016 et 2021 selon les populations du Québec	99
Tableau 9 – Principaux indicateurs du marché du travail pour les 15 à 24 ans, 2016 et 2021	100
Tableau 10 – Principaux indicateurs du marché du travail pour les 25 à 34 ans, 2016 et 2021	101

Liste des figures

Figure 1 – Structure de gouvernance de la stratégie PNI.....	6
Figure 2 – Concertation dans les comités de travail mixtes.....	21
Figure 3 – Concertation dans le comité de partenariat	24
Figure 4 – Concertation dans les partenariats directs	26
Figure 5 – Mise en œuvre de la complémentarité et variété des arrimages observés – volet individu	46
Figure 6 – Principaux besoins à considérer en lien avec l'intégration professionnelle des PNI	55
Figure 7 – Modèle logique de la stratégie ministérielle 2017-2022 d'intégration professionnelle des Premières Nations et des Inuit (mesure 1.12.19 PAGDSCPNI).....	110

Liste des graphiques

Graphiques 1 et 2 – Importance accordée à des actions pour favoriser l'intégration des PNI au marché du travail	64
Graphique 3 – Niveau d'accord avec les travaux réalisés dans le cadre de la stratégie	65
Graphique 4 – Communication des questions, préoccupations ou commentaires	78
Graphique 5 – Présence des PNI dans les services publics d'emploi, 2011-2012 à 2022-2023	81
Graphique 6 – Évolution de la présence des participants autochtones et non autochtones dans les SPE (base 100 en 2011-2012)	82
Graphique 7 – Participants des PNI selon le sexe, 2011-2012 à 2022-2023 (N et %).....	83
Graphique 8 – Participants des PNI selon l'âge, 2011-2012 à 2022-2023 (N et %).....	84
Graphique 9 – Participants des PNI, 2017-2018 à 2022-2023, Après la stratégie (N).....	85
Graphique 10 – Participants des PNI, 2011-2012 à 2016-2017, Avant la stratégie (N)	85
Graphique 11 –Présence des PNI selon les mesures des SPE de 2011-2012 à 2022-2023 (%).....	86
Graphique 12 – Évolution de la participation des PNI dans le Nord-du-Québec, participants Total et 35 ans et moins	89
Graphique 13 – Évolution de la participation des PNI sur la Côte-Nord, participants Total et 35 ans et moins.	90
Graphique 14 – Évolution de la participation des PNI au Saguenay–Lac-Saint-Jean.....	91
Graphique 15 – Évolution de la participation des PNI en Abitibi-Témiscamingue, participants Total et 35 ans et moins	92
Graphique 16 – Évolution de la participation des PNI à Montréal	93
Graphique 17 – Évolution de la participation des PNI en Mauricie	94
Graphique 18 – Évolution de la participation des PNI en Outaouais	95
Graphique 19 – Nombre de retours en emploi postparticipation des PNI, 2017-2018 à 2022-2023 (N).....	96
Graphique 20 – Nombre de retours en emploi postparticipation des PNI selon les régions, 2017-2018 à 2022-2023 (N).....	96
Graphique 21 – Taux d'emploi postparticipation, participants Total et PNI, 2017-2018 à 2022-2023	97
Graphique 22 – Taux d'emploi postparticipation selon les régions, 2017-2018 à 2022-2023 (%)	97
Graphique 23 – Impacts positifs perçus à propos de travaux associés à la stratégie	104

Liste des abréviations

APNQL	Assemblée des Premières Nations du Québec et du Labrador
ARK	Administration régionale Kativik
BSQ	Bureaux de services locaux de Services Québec
CAA	Centre d'amitié autochtone
CCPNIMT	Comité consultatif des Premières Nations et des Inuit relatif au marché du travail
CDRHNA	Corporation de développement des ressources humaines et de développement durable de la Nation Algonquine
CDRHPNQ	Commission de développement des ressources humaines des Premières Nations du Québec
CNA	Conseil de la Nation Atikamekw
CPMT	Commission des partenaires du marché du travail
CRPMT	Conseils régionaux des partenaires du marché du travail
CSEF	Centres de service en emploi et formation
CSMO	Comité sectoriel de main-d'œuvre
DE	Direction de l'évaluation, Secteur de la gouvernance et de la performance organisationnelle
DMSEP	Direction des mesures et des services aux entreprises et du placement, Secteur emploi
DMSI	Direction des mesures et services aux individus, Secteur emploi
DPES	Direction des politiques d'emploi et des stratégies, Secteur emploi
DRSEQ	Directions régionales de Services Québec
EDSC	Emploi et développement social Canada
FCP	Fonds pour les compétences et les partenariats
FDRCMO	Fonds de développement et de reconnaissance de la main-d'œuvre
GNC	Gouvernement de la Nation Crie
ME	ministère de l'Éducation
MO	Ministères et organismes
MSSS	ministère de la Santé et des Services sociaux
MESS	ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale
OSE	Organisme spécialisé en employabilité
PAIPNI	Programme d'aide à l'intégration en emploi des membres des Premières Nations et des Inuit
PARPNI	Plan d'action régional de la stratégie ministérielle d'intégration professionnelle des Premières Nations et des Inuit
PNI	Personnes membres des Premières Nations et Inuit
PFCEA	Programme de formation pour les compétences et l'emploi destiné aux Autochtones
SCT	Secrétariat du Conseil du trésor
SEQ	Secteur Emploi
SFCEA	Stratégie de développement des ressources humaines autochtones
SRPNI	Secrétariat aux relations avec les Premières Nations et les Inuit
SPE	Services publics d'emploi

Sommaire

Mise en œuvre de la stratégie ministérielle

Ouverture, souplesse et adoption d'un mécanisme formel à la convenance des parties prenantes composent une approche gagnante. Déterminer ensemble les besoins non satisfaits et les actions à privilégier exige du temps et un climat de confiance. Le dossier est complexe et prenant, mais estimé nécessaire. Pour établir les priorités régionales, l'implication des représentants autochtones a varié. Le rapprochement nécessite des efforts et des ressources à tous les paliers décisionnels.

Agir en complémentarité s'interprète de différentes manières et pose des défis d'application et d'arrimage. Le petit volume de clients des Premières Nations et Inuit (PNI), les multiples formes d'intervention et la connaissance qu'en ont les intervenants, plusieurs services comparables, avec des paramètres normatifs différents, complexifient l'exercice de la complémentarité. Pour une intervention similaire, la durée ou le montant du soutien à la participation ne sont pas équivalents selon les paliers gouvernementaux et la complémentarité financière varie. L'accès à un service culturellement adapté, la proximité d'un organisme autochtone ou d'autres organismes spécialisés en employabilité (OSE), l'ouverture de la personne à recevoir de l'aide, ainsi que son lieu de résidence sont d'autres facteurs évoqués. L'admission directe des PNI aux OSE varie de même que la validation de l'absence de fonds et le soutien à la participation.

Un véritable choc des cultures administratives est observé dans la gestion des ententes de services. Les représentants autochtones sont habitués aux façons de faire du fédéral, soit une plus grande marge de manœuvre et une charge administrative décrite comme beaucoup moins lourde. Le personnel de Services Québec est soumis aux cadres normatifs des mesures, plus exigeants en termes de suivi et de reddition de comptes attendus de tous les OSE. Il reste du chemin à faire de part et d'autre. Plusieurs sont persuadés de l'importance d'adapter la gestion des projets des organisations autochtones.

Quinze agents de liaison au développement de la main-d'œuvre sont en poste au printemps 2023. Le recrutement a nécessité des efforts considérables et l'installation ou leur maintien en fonction demeure un enjeu. Une contribution à la sécurisation culturelle dans les services publics d'emploi (SPE) et sur le marché du travail ainsi qu'une facilitation des partenariats locaux sont attendues. La stratégie des petits pas serait à préconiser, car du temps est nécessaire pour établir un climat de confiance. L'arrivée de ces nouveaux joueurs a exigé une réelle adaptation pour les principaux partenaires. Les rôles et responsabilités ont dû être clarifiés. Certaines zones grises subsisteraient. Les communautés disposant de ressources différentes, les conditions précaires de certaines font que la nature et le contexte du mandat des agents de liaison diffèrent.

Pertinence de la stratégie ministérielle

Les besoins et les enjeux propres aux PNI justifient la pertinence d'agir du Ministère, et ce, dans une perspective de développement socioprofessionnel. Les besoins d'ordre psychosocial doivent être pris en compte, selon la majorité des intervenants. Un accompagnement culturellement adapté pour les personnes et le personnel de l'entreprise dans l'accueil, l'intégration et le maintien en emploi sont à propos. La majorité des interlocuteurs clés sont mobilisés au regard de la stratégie et y perçoivent une valeur ajoutée. Les trois orientations sont jugées pertinentes, mais la suffisance ou l'adéquation des moyens sont questionnés par une majorité de répondants au sondage. Après une année, le projet des agents de liaison obtient l'assentiment de la grande majorité des interlocuteurs clés qui les voient susceptibles de concrétiser l'application de la stratégie à l'échelle locale. Enfin, les objectifs et la nature de l'intervention des organisations étant plutôt similaires, des difficultés d'arrimage ayant été observées, la complémentarité attendue sur le terrain entre les champs de compétences est à parfaire.

Efficacité de la gouvernance

Les instances de concertation ont contribué à faire cheminer les parties prenantes vers une vision commune. Impliquer ces dernières à toutes les étapes du cycle de vie d'une intervention interministérielle est l'une des dimensions pour apprécier l'efficacité de la gouvernance. Des pistes d'amélioration se dégagent : positionnement national sur certains enjeux, ajustement de la structure de suivi, efforts de communication à déployer, formation du personnel sur les réalités autochtones, sur la stratégie et sur l'offre de service aux PNI. Des zones grises ont été relevées à propos des rôles et responsabilités, et ce, que ce soit entre les paliers décisionnels du Ministère, entre les instances de gouvernance de la stratégie ou dans le partage des rôles entre Services Québec et les organisations autochtones. Il n'a pas été possible de chiffrer l'ensemble des ressources financières consacrées à la stratégie depuis sa mise en œuvre ni de porter un regard sur l'utilisation des ressources financières. Les ressources investies au Québec par le fédéral manquent aussi à l'analyse.

Efficacité opérationnelle

Avant la stratégie, une hausse constante de la proportion de participants des PNI aux SPE est observée entre 2011 et 2023 et, de façon plus marquée, chez les 35 ans et moins. Malgré une baisse de participants au net depuis la pandémie, la progression de la représentation des PNI se poursuit en raison de la baisse encore importante des participations totales aux SPE. En 2022-2023, les PNI demeurent sous-représentées dans les SPE (1,2 %) par rapport à leur poids démographique (1,6 %). Le Nord-du-Québec a connu la progression la plus marquée de la représentation des PNI aux SPE. Dans l'ensemble du Québec, Jeunes en mouvement vers l'emploi (JME) affiche la hausse la plus importante de représentation des PNI dans les SPE.

Premiers effets – contribution de la stratégie

La stratégie permet de mieux comprendre les réalités et les enjeux de part et d'autre. Une concertation régionale formelle ainsi que les projets menés ont procuré des conditions propices au rapprochement. Les traces d'un rapprochement sont tangibles, mais il reste du chemin à parcourir et les points de vue varient sur les façons de concevoir la bonne manière de s'y prendre pour le favoriser. Pour le Ministère, l'enjeu est d'arriver à saisir les différents contextes et d'agir équitablement avec les partenaires autochtones. Les agents de liaison sont susceptibles de contribuer à un rapprochement.

Les recensements de 2016 et de 2021 indiquent une diminution de 2,3 points des écarts entre le taux d'emploi des Autochtones et celui des non-Autochtones du Québec. Toutefois, l'écart de 5,3 points en 2021 reste important.

Introduction

En 2021, 132 355 membres des Premières Nations et Inuit (PNI) composent 1,6 % de la population québécoise. Parmi les plus défavorisés sur les plans de la formation et de l'emploi, plus jeunes et moins scolarisés, les membres des PNI sont plus touchés par la pauvreté et l'exclusion sociale. C'est la nécessité de faire plus pour contribuer à améliorer leurs conditions de vie et leur participation à l'essor économique du Québec qui a donné lieu à la stratégie ministérielle d'intégration professionnelle des Premières Nations et des Inuit (PNI; stratégie) en juin 2017. Celle-ci comporte trois grandes orientations : 1) un accès favorisé aux services publics d'emploi (SPE), 2) la valorisation de l'apport de la main-d'œuvre des PNI au marché du travail, et 3) la concertation avec les différents partenaires du milieu régional et local. Un Plan d'action national 2017-2022, prolongé jusqu'au printemps 2024, soutient son déploiement.

Le Ministère s'est aussi engagé à former son personnel aux réalités autochtones et à soutenir l'embauche d'agents de liaison autochtones au développement de l'emploi dans le Plan d'action gouvernemental pour le mieux-être social et culturel des Premières Nations et des Inuit 2022-2027, *Ensemble pour les prochaines générations*.

La Direction de l'évaluation du Ministère a été mandatée pour réaliser cette évaluation afin d'orienter les prises de décision relatives au futur plan d'action national 2024-2029 ainsi que celles ayant trait au projet pilote des agents de liaison de la Commission du développement des ressources humaines des Premières Nations du Québec (CDRHPNQ).

Ce rapport comprend dix chapitres. Le premier décrit le modèle logique de la stratégie, sa raison d'être, les objectifs, la nature de l'intervention ainsi que la structure de gouvernance prévue. La méthodologie, les enjeux évaluatifs, les objectifs, les questions et l'ensemble de la stratégie évaluative font l'objet du second chapitre. Les chapitres trois à cinq présentent les résultats de l'évaluation de la mise en œuvre de la stratégie. Ils mettent l'accent sur la concertation et les relations partenariales (chapitre 3), les arrimages pour appliquer la complémentarité entre les réseaux et le continuum des services aux PNI (chapitre 4) ainsi que les principaux facteurs ayant influencé la mise en œuvre de la stratégie (chapitre 5). Le chapitre 6 examine la pertinence de la stratégie et des orientations retenues, sa valeur ajoutée et la complémentarité de l'intervention en fonction des champs de compétences. Le chapitre 7 est consacré à l'évaluation de l'efficacité de la gouvernance de la stratégie. L'évolution de la participation des PNI dans les SPE sur une période de 12 années, de 2011 à 2023, et sa mise en relation avec celle des non-Autochtones étaye l'évaluation de l'efficacité opérationnelle de la stratégie au chapitre 8. Les chapitres 9 et 10 sont consacrés à l'analyse des premiers effets auxquels la stratégie est susceptible de contribuer, à savoir un rapprochement entre les Autochtones et les allochtones dans le secteur de l'emploi et l'évolution de leurs écarts sur le marché du travail.

1 Stratégie ministérielle d'intégration professionnelle des Premières Nations et des Inuit

1.1 CONTEXTE

En juillet 2013, le Comité consultatif des Premières Nations et des Inuit relatif au marché du travail (CCPNIMT) dépose l'[Avis de pertinence pour le développement d'une stratégie ministérielle d'insertion sociale et professionnelle des Premières Nations et des Inuit \(PNI\) : une contribution au développement du Québec](#) à la Commission des partenaires du marché du travail (CPMT). Pour y donner suite, le MTESS lance en juin 2017 une première stratégie d'intégration professionnelle s'adressant précisément aux peuples autochtones du Québec avec l'approbation de ce comité.

La [Stratégie ministérielle d'intégration professionnelle des Premières Nations et des Inuit](#) (stratégie) s'inscrit dans une démarche plus large de réconciliation et de réparation amorcée par Québec, notamment en tant que mesure du [Plan d'action gouvernemental pour le développement social et culturel des Premières Nations et des Inuit 2017-2022, Faire plus, faire mieux](#).

Les autorités du Ministère ont demandé une évaluation en vue d'un renouvellement du plan d'action national de mise en œuvre de la stratégie, prévu au printemps 2024.

Population des membres des Premières Nations et Inuit au Québec

Les [communautés autochtones au Québec](#) regroupent les Premières Nations et les Inuit (PNI). La stratégie ministérielle les vise spécifiquement. L'expression peuples autochtones les désigne collectivement².

« Ces communautés vivent dans des environnements très différents. Certaines sont établies à proximité de grands centres urbains, d'autres ne sont accessibles que par des chemins forestiers, par avion ou par bateau. (...) **La diversité est au cœur de la réalité autochtone au Québec.** Elle se manifeste de plusieurs manières, dans la langue, dans les traditions, les styles de vie, les croyances et elle se trouve à la base d'identités spécifiques à chaque nation. » (Lepage, 2019)

C'est une population plus jeune que les allochtones, mais elle vieillit plus rapidement aussi. Ainsi, entre 2016 et 2021, l'âge moyen des PN a crû de 3,7 ans et il est prévu que les 65 ans et plus doublent d'ici 2041. Les PNI sont plus jeunes, surtout lorsqu'ils vivent dans leurs communautés. Leur scolarité est inférieure à celle des non-Autochtones, surtout pour ceux vivant dans leurs communautés ou dans un village nordique³.

Au recensement de 2021, **132 355 PNI** sont dénombrés au Québec⁴, soit :

- ✓ 116 555 membres des Premières Nations (1,4 % de la population du Québec; âge moyen 38,5 ans);
- ✓ 15 800 Inuit (0,2 % de la population du Québec; âge moyen 27,7 ans).

Les PNI composent **1,6 % de la population québécoise en 2021**.

Les dix Premières Nations (PN) comprennent les Abénakis, les Anishnabek (Algonquins), les Atikamekw, Nehirowisiw, les Eeyou (Cris), les Hurons-Wendat, les Innus, les Malécites, les Mi'gmaq, les Mohawks et les Naskapis. Les Inuit sont répartis dans 14 villages situés au nord du 55^e parallèle, tandis que les dix Premières Nations sont réparties dans 41 communautés.

La distribution territoriale des PNI est davantage concentrée dans quelques régions administratives, notamment le Nord-du-Québec et la Côte-Nord. Dans le Nord-du-Québec, les populations crie et inuite vivent une croissance démographique d'année en année. En 2022, la population inuite compose 31 % et celle crie 40 % de la population, pour un total de 71 %⁵. La quasi-totalité de la population inuite s'y retrouve, de même que plusieurs villages Cris de la Baie-James, un village Innu et un village Naskapi.

² Les Métis ne font pas l'objet d'une reconnaissance officielle au Québec à titre de communauté historique sur le territoire québécois. Les données s'y rattachant ne sont pas considérées ici.

³ Pour un portrait exhaustif à jour, consulter [Le marché du travail des Premières Nations et des Inuit du Québec – Rapport 2023 \(CCPNIMT\)](#)

⁴ Série « Perspective géographique », Recensement de 2021 – Québec ([statcan.gc.ca](#))

⁵ [Plan d'action de la Direction régionale de Services Québec du Nord-du-Québec 2023-2024](#) (p. 8)

Viennent ensuite la Montérégie, l'Outaouais, Montréal et la Capitale-Nationale. Ces six régions abritent les deux tiers (66,6 %) de la population PNI québécoise. Suivent la Mauricie, l'Abitibi-Témiscamingue et le Saguenay–Lac-Saint-Jean. Les régions de l'Estrie, de Chaudière-Appalaches et de Laval ne comptent aucune communauté autochtone sur leur territoire.

La population des membres des PN résidant en dehors d'une communauté autochtone tend à croître plus rapidement. Chez les Inuit, une tendance inverse est observée. En 2021, 56,7 % des personnes des PN vivent dans leurs communautés.

En outre, 34,2 % de la population autochtone du Québec réside en milieu rural, 26,8 % dans de petits centres de population tandis que 33,8 % habitent dans de grands centres urbains. Enfin, bien qu'en plus faible proportion au Québec que dans les autres provinces canadiennes, c'est la croissance remarquable de la population des PNI du Québec qui retient l'attention.

1.2 RAISON D'ÊTRE DE LA STRATÉGIE MINISTÉRIELLE

Au Québec, les personnes des PNI sont parmi les plus touchées par la pauvreté et l'exclusion. La raison d'être de la stratégie ministérielle s'inscrit dans la nécessité de faire plus pour contribuer à améliorer leurs conditions de vie et à accroître leur participation à l'essor socioéconomique du Québec.

1.3 OBJECTIFS GÉNÉRAUX, DIMENSIONS CIBLÉES ET ORIENTATIONS

La stratégie vise l'augmentation de la participation des membres des PNI au marché du travail.

L'objectif général de la stratégie est de contribuer à **réduire l'écart entre le taux d'emploi** des membres des PNI et celui de la population québécoise non autochtone.

Pour améliorer la situation des PNI, la stratégie ministérielle a ciblé **trois orientations** qui traduisent les voies sur lesquelles le Ministère privilégie des actions.

1. Accès favorisé aux services publics d'emploi (SPE).
2. Valorisation de l'apport de la main-d'œuvre des PNI au marché du travail.
3. Concertation avec les différents partenaires du milieu régional et local.

Dans le même esprit, le [Plan d'action gouvernemental pour le développement social et culturel des PNI, 2017-2022](#) propose aussi d'**accroître la concertation** avec les autochtones et entre les gouvernements (mesure 4.1). La stratégie ministérielle est inscrite parmi les mesures du plan dans l'axe d'Amélioration des services (axe 1) du plan gouvernemental qui privilégie d'agir comme suit :

- ✓ mettre en place une offre de services diversifiée et efficace, pertinente et sécurisante du point de vue des cultures autochtones (mesure 1.1);
- ✓ consolider les services existants et favoriser, par la complémentarité des interventions, la création de continuums de services (mesure 1.2);
- ✓ mesure 1.2.19, mettre en œuvre la Stratégie pour l'intégration professionnelle des PNI (MESS).

Le [Plan d'action gouvernemental pour le mieux-être social et culturel des Premières Nations et des Inuit 2022-2027](#), Ensemble pour les prochaines générations, y fait suite. Dans le chantier des conditions socioéconomiques et de l'inclusion sociale de ce plan, le MESS s'est engagé à :

- ✓ former les employés du MESS aux réalités autochtones (Mikimowin; mesure 4.5);
- ✓ soutenir l'embauche d'agents de liaison autochtones au développement de l'emploi afin de consolider la collaboration et le partenariat entre les bureaux de Services Québec, les communautés des Premières Nations concernées et les entreprises (mesure 4.6).

1.4 NATURE DE L'INTERVENTION

Dix **axes d'intervention** sont structurés autour des **trois grandes orientations** de la stratégie, détaillés dans le tableau 1 à la page suivante.

En outre, l'intervention du Ministère se concrétise de différentes façons détaillées dans un Plan d'action national 2017-2022 (prolongé jusqu'en mars 2024) dont les principales actions sont :

- ✓ diverses formes de soutien et d'accompagnement des PNI ou des employeurs par le biais des mesures des SPE ou de projets soutenus par les programmes du Fonds de développement et de reconnaissance de la main-d'œuvre (FDRCMO) et, plus particulièrement la mise en œuvre
 - d'une subvention au salaire propre aux PNI par la création du [Programme d'aide à l'intégration en emploi des membres des Premières Nations et des Inuit \(PAIPNI\)](#);
 - de projets majeurs ou d'envergure en matière de formation de la main-d'œuvre PNI;
- ✓ des activités de formation et de sensibilisation du personnel; des activités de communication;
- ✓ des activités de concertation (comités de travail mixtes régionaux et autres comités existants);
- ✓ du développement des connaissances (études, recherches, recension d'écrits).

En outre, deux interventions ont été inscrites dans le plan d'action gouvernemental de 2022-2027 :

- ✓ la formation aux réalités autochtones de 4 000 employés du Ministère sur quatre ans (mesure 4.5);
- ✓ l'embauche d'agents de liaison autochtones au développement de la main-d'œuvre (ALDMO) (mesure 4.6).

TABLEAU 1 – ORIENTATIONS ET AXES D'INTERVENTION DE LA STRATÉGIE MINISTÉRIELLE

1. Augmenter la participation des PNI au marché du travail en favorisant leur accès aux services publics d'emploi

- 1.1. Compréhension commune des orientations ministérielles ainsi que des mandats dévolus aux organisations autochtones en matière de développement de la main-d'œuvre et du marché du travail. Des orientations à l'intention du personnel du réseau qui peuvent se résumer comme suit :
- un engagement à favoriser l'accessibilité des PNI aux SPE, en respect de certaines balises;
 - la responsabilité première appartient au gouvernement fédéral;
 - agir en complémentarité et éviter le double financement;
 - la décision appartient à l'instance locale.
- 1.2. Contribution à la **préparation à l'emploi et à l'accompagnement par l'entremise d'ententes de service destinées à la clientèle des PNI**, notamment par l'entremise d'ententes de services afin de développer leurs compétences professionnelles pour une meilleure intégration en emploi. Une attention particulière devrait être accordée aux jeunes.
- 1.3. Information sur le marché du travail pour une meilleure adéquation entre les compétences de la main-d'œuvre et les emplois à pourvoir.
- 1.4. Amélioration des compétences de la main-d'œuvre des PNI par l'entremise de la **formation qualifiante**, dans l'optique de l'adéquation entre la formation et l'emploi, avec la collaboration du réseau de l'éducation et des organismes autochtones.

2. Valoriser l'apport de la main-d'œuvre des PNI au marché du travail

- 2.1. Intensification de l'information et de la sensibilisation auprès des entreprises et des partenaires du marché du travail pour favoriser l'embauche de la main-d'œuvre des PNI.
- 2.2. Interventions auprès des employeurs pour favoriser l'embauche et le maintien en emploi des PNI par le recours aux mesures des SPE et aux programmes du Fonds de développement et de reconnaissance de la main-d'œuvre (FDRCMO), notamment au moyen de la formation en entreprise.
- 2.3. Aide au placement proactif dans les entreprises des PNI ayant participé aux SPE.

3. Se concerter avec les différents partenaires du milieu régional et local pour assurer des interventions cohérentes et porteuses, et pour encourager un partenariat diversifié et solide, garant de succès

- 3.1. Besoin d'une meilleure connaissance sur le profil de la main-d'œuvre des PNI, notamment au moyen de la réalisation d'études et de recherches.
- 3.2. Intensification des interventions structurées, cohérentes et arrimées à celles déjà existantes.
- 3.3. Inventaire et promotion des pratiques gagnantes adaptées aux particularités régionales, en collaboration avec les acteurs du milieu.

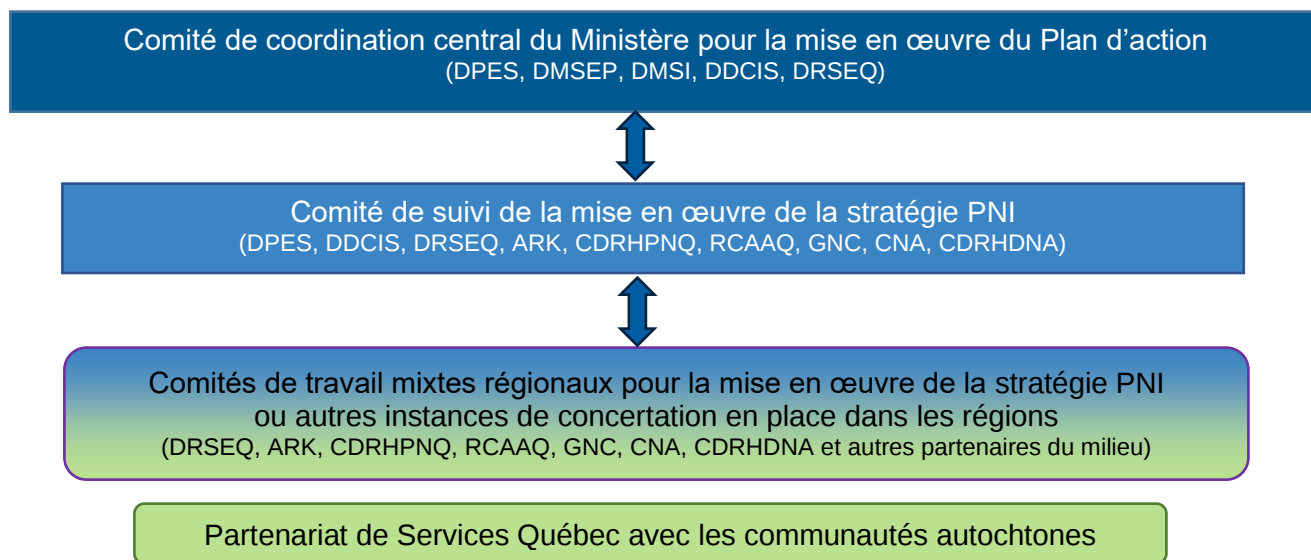
***** Une synthèse de l'ensemble du modèle logique de la stratégie se trouve à l'annexe 1. *****

1.5 STRUCTURE DE GOUVERNANCE DE LA STRATÉGIE

La Direction des politiques d'emploi et des stratégies (DPES) est responsable de la stratégie ministérielle. À ce titre, elle assure la coordination ministérielle de la stratégie et de sa mise en œuvre. Elle représente le Ministère auprès des représentants autochtones et des partenaires externes associés à la stratégie.

La structure de gouvernance convenue dans le cadre de la mise en œuvre de la stratégie est illustrée par la figure 1. Les mandats des comités sont résumés ensuite⁶.

FIGURE 1 – STRUCTURE DE GOUVERNANCE DE LA STRATÉGIE PNI



1.5.1 COMITÉ DE COORDINATION CENTRAL DU MINISTÈRE POUR LA MISE EN ŒUVRE DU PLAN D'ACTION

Le comité de coordination central du Ministère a pour mandat de définir les orientations ministérielles et de coordonner les activités ministérielles permettant la mise en œuvre du plan d'action 2017-2024. Il est notamment mandaté pour :

- ✓ évaluer les zones de complémentarité entre les services financés de diverses provenances pour s'assurer de la cohérence et de l'homogénéité des travaux des comités mixtes régionaux;
- ✓ soutenir les directions générales de Services Québec dans la réalisation des actions prévues dans le plan d'action;
- ✓ faire le lien avec le comité de suivi de mise en œuvre de la stratégie;
- ✓ effectuer un suivi de l'avancement de la réalisation des actions prévues au plan d'action.

Il est prévu que le comité se réunisse sur une base régulière et au besoin.

⁶ Tiré de documents produits par la DPES (2018-10-05 et 2020-07-03).

1.5.2 COMITÉ DE SUIVI DE LA MISE EN ŒUVRE DE LA STRATÉGIE

Le comité de suivi de la mise en œuvre de la stratégie PNI se veut un lieu de concertation composé des représentants des unités centrales du MESS ainsi que des organisations autochtones. Le comité, coordonné par la DPES, assure un suivi de la mise en œuvre des différentes actions prévues dans les plans d'action national ou régionaux. Les membres devraient être appelés à prendre connaissance du portrait de la situation du marché du travail des PNI, à analyser la reddition de comptes, à identifier les enjeux et à discuter des problématiques ainsi qu'à explorer des pistes de solutions. Les représentants font des liens avec leurs vis-à-vis des comités mixtes régionaux. Le document de la stratégie indique qu'il y aura deux réunions de ce comité par année, après la mise en œuvre du plan d'action. Un autre document sur la structure de gouvernance précise que ce comité se réunira sur une base régulière et au besoin.

1.5.3 COMITÉS DE TRAVAIL MIXTES RÉGIONAUX ET INSTANCES DE CONCERTATION RÉGIONALES

Les comités de travail mixtes régionaux ou les autres instances de concertation régionales sont composés de représentants des organisations autochtones du domaine de l'emploi et de représentants de Services Québec ainsi que d'autres partenaires. Les comités mixtes sont la structure de concertation privilégiée pour le déploiement régional et local de la stratégie. Bien que le mandat des comités puisse prendre une couleur particulière selon les régions, le mandat suggéré initialement par la DPES a été défini comme suit :

- 1) inventorier tous les services d'employabilité offerts par les organisations autochtones hors communautés;
- 2) inventorier les services financés grâce aux ententes avec le gouvernement fédéral dans les communautés et hors de celles-ci;
- 3) déterminer, dans un esprit de complémentarité, les besoins des individus qui ne sont pas comblés par le financement provenant du gouvernement fédéral;
- 4) réaliser les actions régionales et locales prévues dans le Plan d'action de la stratégie (PARPNI);
- 5) prendre connaissance du portrait général de la situation sur le marché du travail de la clientèle PNI et l'analyser afin de proposer des actions à poser pour améliorer la situation;
- 6) émettre des recommandations au Comité de suivi, qui fera les liens avec le Comité de coordination centrale, concernant les actions à prendre pour améliorer la participation des PNI aux services publics d'emploi et leur intégration au marché du travail;
- 7) collaborer à l'élaboration du processus opérationnel de continuum de services entre les services de Services Québec et ceux des organismes autochtones impliqués.

Il est prévu que les comités de travail mixtes se réunissent sur une base régulière et au besoin.

Collaborations avec les communautés autochtones

En plus des comités, des collaborations sont prévues entre le personnel des directions régionales de Services Québec (DRSQ) et les représentants des communautés autochtones pour veiller à l'arrimage entre les services de Services Québec et ceux offerts par les communautés, en complémentarité avec le gouvernement fédéral. Cette collaboration vise à connaître l'inventaire de tous les services d'employabilité offerts par les communautés et à déterminer les besoins qui ne sont pas comblés par le financement provenant du gouvernement fédéral pour chaque communauté.

1.5.4 AUTRES COMITÉS

En dehors de la structure de gouvernance présentée par le Ministère, d'autres comités sont susceptibles d'être interpellés dans le cadre de la stratégie ministérielle.

1.5.4.1 Comité consultatif des Premières Nations et Inuit relatif au marché du travail (CCPNiMT)

Le [Comité consultatif des Premières Nations et Inuit relatif au marché du travail](#) (CCPNiMT) assure un rôle-conseil dans le cadre de la stratégie. Il formule des avis et des propositions qui visent à améliorer les conditions socioéconomiques et le cheminement vers l'employabilité des membres des PNI éloignés du marché du travail.

1.5.4.2 Comité des coordonnateurs du dossier autochtone (SRPNI)

La stratégie ministérielle PNI est une mesure du Plan d'action gouvernemental pour le développement social et culturel des Premières Nations et des Inuit 2017-2022 coordonné par le Secrétariat aux relations avec les Premières Nations et les Inuit (SRPNI; auparavant Secrétariat aux affaires autochtones). Une représentante de la DPES agit à titre de coordonnatrice ministérielle pour le MESS et siège au Comité des coordonnateurs du dossier autochtone, composé des coordonnateurs ministériels du dossier autochtone (professionnels et gestionnaires) et de représentants du SRPNI. Le mandat du comité consiste à :

- ✓ partager de l'information sur la mise en œuvre des mesures du plan d'action gouvernemental;
- ✓ assurer le suivi général de la mise en œuvre du Plan d'action;
- ✓ assurer la concertation autour de la mise en œuvre des mesures;
- ✓ produire la reddition de comptes et les bilans annuels.

2 Stratégie d'évaluation et méthodologie

2.1 ENJEUX ET OBJECTIFS D'ÉVALUATION

L'évaluation couvre plusieurs enjeux évaluatifs rattachés à des objectifs d'évaluation distincts.

Enjeu de la mise en œuvre : L'évaluation vise à relever les faits marquants de la mise en œuvre de la stratégie, en mettant l'accent sur les pratiques de concertation régionales et locales (orientation 3) et sur la mise en application des orientations relatives l'exercice de la complémentarité et du continuum de services à l'intention des PNI. En outre, elle vise à situer où ont été concentrés les efforts, à relever les principaux défis d'application, les facteurs facilitants et les obstacles rencontrés ainsi qu'à identifier les perspectives d'amélioration souhaitables pour la suite. Enfin, elle porte une attention particulière aux principaux constats relatifs à l'entrée en fonction des agents de liaison au développement de la main-d'œuvre (ALDMO) et à leur apport dans la mise en œuvre de la stratégie.

Enjeu de la pertinence : Cette première initiative ministérielle à l'intention des PNI présente un défi majeur quant à l'arrimage de l'intervention dans le secteur de l'employabilité en tenant compte des offres de services dans les champs de compétences fédéral, provincial et autochtone. Bien que les orientations ministérielles stipulent que la responsabilité première appartient au fédéral, les risques de duplication des efforts ou de chevauchements paraissent bien présents. Pour les contrer, une connaissance des programmes et des offres de services respectives est requise. En outre, la raison d'être, la cohérence et les points de vue sur la valeur ajoutée d'une stratégie ainsi que les initiatives et les orientations privilégiées dans ce contexte global retiennent l'intérêt dans ce volet d'évaluation.

Enjeu de l'efficacité opérationnelle : La stratégie vise à favoriser l'accès des PNI aux SPE (orientation 1). Est-ce que la stratégie a contribué à l'augmentation de la participation des PNI aux SPE? S'appuyant sur les données administratives du MESS, ce volet d'évaluation trace l'évolution de la participation des PNI aux mesures des SPE sur une période de 12 ans, de 2011-2012 à 2022-2023, soit avant et après le lancement de la stratégie PNI.

Premiers effets : Un rapprochement entre les Autochtones et les allochtones dans le secteur de l'emploi ainsi que des relations constructives entre les parties prenantes sont d'importantes retombées attendues de la stratégie PNI. L'évaluation souhaite relever les effets perçus au regard de sa contribution au rapprochement des parties prenantes ainsi qu'à une meilleure conjugaison des efforts de tous dans le secteur de l'emploi.

Enjeu de l'efficacité de la gouvernance : Le bon déroulement du déploiement de la stratégie PNI repose en partie sur l'efficacité de la gouvernance, notamment sur la capacité à mobiliser et à susciter l'adhésion et l'implication des parties prenantes dans les processus de planification, de coordination et de déploiement des actions. Ces dimensions englobent l'exercice du leadership, les efforts de communication ainsi que la clarté des rôles et des responsabilités de chacun. Elles retiennent particulièrement l'attention pour porter un regard sur la gouvernance de la stratégie PNI et pour suggérer, le cas échéant, des pistes d'amélioration.

2.2 STRATÉGIE ÉVALUATIVE ET APPROCHE RETENUE

Un premier cadre d'évaluation a été adopté en mai 2021. Toutefois, considérant l'état d'avancement de la mise en œuvre de la stratégie, de la prolongation du plan d'action ministériel, des retards dans l'offre de la formation sur les réalités autochtones au personnel du Ministère ainsi que dans l'entrée en fonction de 15 agents de liaison (ALDMO) découlant d'une entente de deux ans conclue avec la CDRHPNQ, une mise à jour de la stratégie évaluative a été effectuée à l'hiver 2022. Il a alors été décidé de centrer les travaux d'évaluation sur le cœur de la mise en œuvre de la stratégie, à savoir la concertation et les relations partenariales entre les parties prenantes. Conséquemment, pour l'évaluation de la mise en œuvre régionale et locale, certaines dimensions de la pertinence et l'étude des premières retombées de la stratégie, il a été convenu de réaliser une collecte de données plus ciblée dans cinq régions du Québec, avec deux visites, à une année d'intervalle, afin de pouvoir mieux apprécier la progression de la mise en œuvre de la stratégie et l'apport des agents de liaison. En outre, les entrevues devaient se dérouler en français.

Pour sélectionner cinq régions sur les quatorze ayant des communautés autochtones ou ayant un bassin suffisant de leurs membres sur leur territoire, trois grands critères ont été utilisés pour tenter de refléter la plus grande diversité des situations à approfondir dans une perspective qualitative. Il a été supposé que la mise en œuvre de la stratégie est notamment susceptible de varier selon que les régions :

- ✓ implantent ou non le modèle de concertation préconisé par la stratégie, à savoir des comités mixtes régionaux, ou encore si des relations partenariales avaient été initiées ou non antérieurement à la stratégie,
 - trois régions sélectionnées ont implanté le modèle des comités mixtes régionaux;
 - au moins une région a un historique partenarial de longue date (d'avant 2017),
 - une région n'a pas déployé de structure de concertation propre à la stratégie PNI;
- ✓ accueillent ou non des agents de liaison (ALDMO),
 - ces agents de liaison œuvrent dans trois des cinq régions retenues;
- ✓ réalisent principalement les interventions dans la communauté, à proximité de l'une d'elles, en milieu urbain ou hors communauté, tout en considérant l'étendue du territoire québécois et l'éloignement ou non des populations autochtones.

Pour refléter cette diversité, l'Abitibi-Témiscamingue, le Centre-du-Québec, la Côte-Nord, la Mauricie et Montréal ont été sélectionnées.

Comme il s'agit d'une étude exploratoire, il est à noter que la diversité des réalités des communautés et des nations impose une interprétation prudente des constats quant à leur transférabilité aux autres expériences régionales.

À la page suivante, le tableau 2 présente les cinq régions retenues en fonction des principales caractéristiques de sélection.

TABLEAU 2 – CARACTÉRISTIQUES DES RÉGIONS SÉLECTIONNÉES POUR L'ÉVALUATION DE LA MISE EN ŒUVRE RÉGIONALE ET LOCALE DE LA STRATÉGIE

Région	Structure de concertation	Agent de liaison	Contexte d'intervention	Nations et Communautés (Recensement 2021)
04 – Mauricie	Partenariat autour de projets spécifiques	Non	Majoritairement dans la communauté Note : Pas de CSEF sur le territoire	Attikamekws – 8 302 personnes 2 communautés en Haute Mauricie : Wemotaci (2 080 personnes) et Opitciwan (3 155 personnes) Note : 3 067 personnes à Manawan dans la région de Lanaudière
06 – Montréal	1 comité mixte	Non	Milieu urbain – hors communauté	Aucune communauté Population inuite présente 15 310 personnes ayant déclaré un statut autochtone/8 065 PN et 540 Inuit (Recensement 2021; attention sous dénombrement)
08 – Abitibi-Témiscamingue	2 comités mixtes	Oui	Mixte Sur 12 607 Algonquins, environ 6 000 habitent les 9 communautés de la nation; 2 955 personnes en communauté en Abitibi ⁷	Algonquins (Anishinabe) Sept des communautés algonquines en Abitibi-Témiscamingue, plus précisément à Hunter's Point, à Kebaowek, à Lac Simon, à Kitcisakik, à Pikogan, à Timiskaming et à Winneway. Les deux autres, Lac-Rapide et Kitigan Zibi, sont situées dans la région de l'Outaouais.
09 – Côte-Nord	Aucun Comité mixte interrompu	Oui	Mixte ⁸	Innus – 16 000 personnes Essipit, Pessamit, Uashat-Maliotenam, Mingan, Nutashkuan, Unamen Shipu (La Romaine) et Pakuashipi
17 – Centre-du-Québec	Comité de partenariat	Oui à Wôlinak/ non à Odanak	Hors communauté majoritairement (3 000 au Québec; 400 en communauté)	Abénaquis Odanak et Wôlinak

Les personnes les mieux à même de renseigner sur la mise en œuvre de la stratégie ont été identifiées avec l'aide des répondants régionaux associés au dossier autochtone à Services Québec. Dans la démarche, il était incontournable d'obtenir les points de vue tant du personnel de Services Québec que des représentants des organismes autochtones. Au moins un représentant de Services Québec et un représentant des organisations autochtones impliqués dans le développement de l'employabilité des PNI, s'exprimant en français, ont donc été retenus. La participation des personnes s'est faite sur une base volontaire. Elles ont été rencontrées au printemps 2022 puis, une deuxième fois, au printemps 2023, dans les cinq régions sélectionnées. Leurs propos sont anonymisés dans le présent rapport.

Enfin, même s'il s'agit d'une stratégie ministérielle, les différents paliers gouvernementaux interpellés (autochtones, fédéral et québécois) suggèrent une perspective intergouvernementale dans la plupart des enjeux évaluatifs à l'étude.

⁷ « Plus d'un membre des Premières Nations sur deux habitait dans une communauté, soit 2 955 personnes » : « Les portraits de la région : Premières Nations », mars 2019, in *L'Observatoire de l'Abitibi-Témiscamingue*, no 04.

⁸ « Sur l'ensemble des 16 460 Autochtones recensés sur la Côte-Nord, 9 255 soit 56,2 % résident dans une réserve alors que 7 200, soit 44,7 %, sont hors réserve » : Pascal Yameogo, *Les populations autochtones de la région de la Côte-Nord*, Services Québec (Baie-Comeau), 2020.

2.3 SOURCES D'INFORMATION

Plusieurs sources d'information ont été utilisées pour mener à bien cette évaluation.

2.3.1 ÉTUDE DOCUMENTAIRE

Tous les documents permettant de comprendre la stratégie et sa mise en œuvre ont été colligés tout au long des travaux d'évaluation. Des rapports sur la question des Autochtones et du marché du travail, des avis, des stratégies gouvernementales, des études ainsi que des documents opérationnels, dont les plans d'action annuels régionaux de la stratégie et la reddition de comptes des régions ainsi que la documentation produite par les comités mixtes régionaux, ont été consultés.

2.3.2 DONNÉES ADMINISTRATIVES

Les données tirées des fichiers administratifs du MESS ont permis de tracer l'évolution de la participation des PNI aux services publics d'emploi (SPE) sur plus de 10 années, soit entre 2011 et 2023, avant et depuis la mise en œuvre de la stratégie, et ce, en la mettant en perspective avec l'ensemble des participants aux SPE. À cet effet, afin de contrôler un biais relatif au sous-dénombrement de la population à l'étude, une analyse préliminaire du profil des participants dans des projets propres aux PNI a permis de confirmer la possibilité de s'appuyer sur l'autodéclaration du statut autochtone pour apprécier leur participation aux différentes mesures des SPE.

2.3.3 ENTREVUES SEMI-DIRIGÉES AVEC DES PARTIES PRENANTES IMPLIQUÉES DANS LA MISE EN ŒUVRE DE LA STRATÉGIE

Les entrevues semi-structurées ont principalement couvert l'enjeu de la mise en œuvre et des premières retombées perçues de la stratégie avec des interlocuteurs clés impliqués régionalement ou localement. D'autres séries d'entrevues avec des acteurs nationaux ont été davantage axées sur la pertinence de la stratégie PNI. Un guide d'entrevue a été adapté pour chaque type d'interlocuteur et selon l'enjeu évaluatif considéré.

Lors de la première vague d'entrevues au printemps 2022, le choix de faire des entrevues mixtes regroupant des parties prenantes internes (personnel de Services Québec) et externes (Autochtones) a été laissé aux répondants régionaux afin de mieux s'adapter à la réalité de leur région respective, de mettre en place des conditions favorables à l'expression de leur expérience et à la possibilité de conjuguer les agendas de chacun. Les guides d'entrevue ont été adaptés en fonction des modalités d'entrevues privilégiées et des particularités régionales, tout en assurant la couverture des thèmes principaux (voir le gabarit de base qui se trouve à l'annexe 2). L'option d'une rencontre mixte pouvait avoir pour avantages de permettre de faire le point ensemble sur l'évolution de la mise en œuvre et de témoigner de la qualité des interactions. En contrepartie, ces conditions ont pu être moins propices pour s'ouvrir sur certains points. Il s'agit d'un biais possible. Neuf entrevues semi-dirigées ayant réuni 17 personnes ont été menées virtuellement sur Teams au printemps 2022.

Une année plus tard, lors de la deuxième série d'entrevues auprès des interlocuteurs régionaux et locaux tenus au printemps 2023, neuf entrevues réunissant 16 personnes ont été réalisées (11 de Services Québec et 5 des organisations autochtones). Les mêmes interlocuteurs ont été sollicités et ont été rencontrés séparément cette fois, selon qu'ils étaient de Services Québec ou des organisations autochtones. Le tableau 3 précise le nombre d'interlocuteurs, leur provenance selon les cinq régions retenues aux deux temps de mesure.

TABEAU 3 – INTERLOCUTEURS CLÉS RENCONTRÉS ET ENTRETIENS RÉALISÉS DANS LE VOLET MISE EN ŒUVRE RÉGIONALE ET LOCALE DE LA STRATÉGIE

Provenance des interlocuteurs clés	2022		2023	
	Services Québec	Organisations autochtones	Services Québec	Organisations autochtones
Mauricie	3	2	3	2
Montréal	1	1	2	(1)
Abitibi-Témiscamingue	1	1	2	1
Côte-Nord	2	1	1	1
Centre-du-Québec	2	3	3	1
Nombre selon les organisations	9	8	11	5
Nombre total d'interlocuteurs	17		16	
Nombre total d'entretiens	9		9	

Les questions d'entrevues couvraient les thèmes suivants : la concertation, la complémentarité des services, l'établissement des priorités locales et régionales, les principales actions ou les principaux efforts déployés dans le cadre de la stratégie, la mobilisation des acteurs concernés, le soutien à la mise en œuvre de la stratégie, les principales retombées et les enjeux perçus. La durée moyenne des entrevues était d'environ 1 h 30.

En outre, pour couvrir l'enjeu de la pertinence et de l'efficacité de la gouvernance de la stratégie, quatre entretiens ont été réalisés à l'hiver 2023 avec des acteurs ayant une implication à portée nationale sur sa mise en œuvre, à savoir des membres de comités des partenaires du marché du travail, dont le CCPNIMT. Les thèmes suivants ont été abordés avec eux : implication dans l'élaboration de la stratégie et son suivi, pertinence des orientations retenues, complémentarité des actions gouvernementales, mobilisation des parties prenantes, communications et perspectives d'améliorations. Il est à noter que, lorsque la situation s'appliquait, le point de vue sur ces aspects a aussi été recueilli auprès des représentants des organisations autochtones ayant une implication nationale dans les séries d'entretiens couvrant la mise en œuvre régionale.

En raison du caractère exploratoire de cette évaluation, une analyse globale par thèmes à l'étude a été adoptée dans la présentation des résultats en distinguant, s'il y a lieu, le type d'interlocuteur (interne ou externe) ou le modèle de concertation. Lorsque pertinent, la référence à la région concernée ou à ses caractéristiques sera faite, sans toutefois compromettre l'anonymat des propos.

L'analyse thématique a été réalisée à l'aide du logiciel NVIVO. Une grille d'analyse qui s'appuie sur les thèmes du gabarit d'entrevue a été constituée au préalable, tout en étant sujette à modification au cours de l'avancement de l'analyse.

Dans la présentation des résultats du rapport, les grands groupes d'appartenance des interlocuteurs clés sont identifiés en surlignant les extraits de leurs propos de différentes couleurs :

- ✓ représentants régionaux d'une organisation autochtone en **vert**,
- ✓ représentants régionaux et locaux de Services Québec en **bleu** et
- ✓ représentants nationaux en **jaune**.

2.3.4 SONDAGE WEB SUR L'APPROPRIATION ET L'ADHÉSION À LA STRATÉGIE

L'atteinte des trois grandes orientations de la stratégie PNI repose sur la participation et l'adhésion des parties prenantes impliquées aux paliers national, régional et local aux travaux réalisés par Services Québec en collaboration avec les réseaux autochtones et sur la collaboration entre les différents partenaires et diverses instances. Pour apprécier ces aspects, des parties prenantes de la stratégie ont été sondées.

Du 27 février au 27 mars 2023, un sondage Web a été réalisé auprès de trois groupes distincts, à savoir les membres du personnel de Services Québec, ceux d'organisations autochtones ayant un mandat de développement de la main-d'œuvre, ainsi qu'auprès des membres des comités de partenaires suivants : Commission des partenaires du marché du travail (CPMT), Conseils régionaux des partenaires du marché du travail (CRPMT), Comités sectoriels de la main-d'œuvre (CSMO) et Comité consultatif des Premières Nations et des Inuit relatif au marché du travail (CCPNIMT).

Les dimensions suivantes ont été sondées : connaissance et compréhension de la stratégie, communication entourant la mise en œuvre de la stratégie et les actions menées en partenariat, participation aux travaux de mise en œuvre de la stratégie ou aux actions, caractère des impacts perçus (positifs ou négatifs), adhésion à la stratégie et aux actions qui y sont associées.

Les personnes visées ont été sollicitées par courriel pour répondre au sondage. Le MESS a pris en charge la diffusion du sondage auprès du personnel de Services Québec et la firme TACT, les comités. Les organisations autochtones ont collaboré à la réalisation du sondage auprès de leurs organisations en transmettant l'invitation à participer au sondage, accompagnée du lien Internet pour y répondre.

La démarche a permis de recueillir des réponses de 512 personnes, représentant un taux de réponse global de 41 % (tableau 4). Les analyses et un rapport de sondage ont été réalisés par l'équipe de recherche de la firme TACT. Les principaux constats sont intégrés au présent rapport.

TABLEAU 4 – RÉPONDANTS ET TAUX DE RÉPONSE SELON LES TROIS GROUPES DE PARTIES PRENANTES SONDEES

Groupes	Personnes invitées (n)	Répondantes (n)	Taux de réponse (%)
Organisations autochtones	90	66	73,3
Services Québec	1 082	400	37,0
Comités des partenaires du marché du travail	84	46	54,8
Total	1 256	512	40,8

2.3.5 RECENSEMENTS DE 2016 ET DE 2021

Considérant que la stratégie a comme objectif général de contribuer à la réduction des écarts entre le taux d'emploi des Autochtones et celui des allochtones, et les données du plus récent Recensement étant disponibles depuis l'automne 2023, l'analyse des principaux indicateurs du marché du travail a été ajoutée à l'évaluation. Les données des deux derniers recensements, celui de 2016 (avant la stratégie) et celui de 2021 (quatre ans après le lancement de la stratégie) ont été mises en relation pour mesurer l'évolution de la situation.

Il faut par ailleurs indiquer qu'il n'est pas possible d'établir un lien causal direct entre la stratégie et le taux d'emploi des PNI depuis la mise en œuvre de la stratégie. Leur situation d'emploi s'inscrivant dans un contexte beaucoup plus large que les actions de la stratégie; la notion de « contribution » à la réduction des écarts paraît plus appropriée, sans pour autant être en mesure de quantifier l'ampleur.

2.4 PORTÉE ET LIMITES

Il s'agit d'une première évaluation s'intéressant à la clientèle autochtone au Ministère et, du fait de différents enjeux méthodologiques expliqués ci-après, elle revêt un caractère particulièrement complexe.

L'évaluation d'une stratégie est de façon générale un exercice complexe puisqu'elle déborde des paramètres d'un programme. Au regard de cette stratégie ministérielle, le caractère complexe prend tout son sens. À titre illustratif, peuvent être évoqués : la diversité des interventions déjà existantes auxquelles s'en ajoutent de nouvelles, plusieurs initiatives s'inscrivent en dehors d'un cadre normé, un nombre important de parties prenantes, différentes instances gouvernementales et des bailleurs de fonds en présence, plusieurs paliers décisionnels, une complexité liée aux différentes réalités culturelles, des distinctions d'une Nation ou d'une communauté à l'autre, une diversité régionale conjuguée avec une présence autochtone dispersée sur un vaste territoire, etc.

Par ailleurs, il ne saurait être passé sous silence que *« le contexte a beaucoup évolué, depuis cinq ans, à la fois dans l'espace public et au sein de ministères et organismes de l'État québécois. Plus que jamais, les réalités vécues par les citoyens autochtones du Québec sont à l'ordre du jour et occupent une grande place dans les enjeux sociétaux québécois. »* (SRPNI, 2022, p. 3) D'un point de vue évaluatif, il faut préciser qu'au-delà de la stratégie ministérielle, tous les événements marquants des dernières années exercent assurément une influence sur l'évolution de la situation autochtone, y compris au regard de leur intégration professionnelle.

L'analyse est centrée sur la stratégie ministérielle dans les grandes lignes de ses orientations et de ses interventions, et non pas sur une mesure en particulier développée dans la foulée de cette stratégie. En revanche, l'évaluation permet certains constats sur la mise en œuvre du **projet des agents de liaison** (ALDMO) amorcé en 2022 ainsi que sur la perception de la pertinence de la subvention dans le cadre du **Programme d'aide à l'intégration en emploi des Premières Nations et des Inuit (PAIPNI)** du point de vue des parties prenantes.

En outre, il est important de prendre en compte qu'une évaluation ne consiste pas à faire un bilan des actions réalisées. Elle ne fait pas donc pas le bilan du plan d'action ministériel national 2017-2024 qui découle de la stratégie PNI. L'exercice d'un bilan est du ressort du suivi de gestion du secteur emploi du Ministère.

Les aspects qualitatifs de la stratégie évaluative ne permettent pas la généralisation des conclusions en raison du nombre de personnes rencontrées et de la diversité des réalités. Toutefois, elles permettent de mieux comprendre, d'approfondir les connaissances et d'en tirer des apprentissages.

Dans le volet qualitatif de l'efficacité de la gouvernance et de la pertinence de la stratégie PNI, des refus de participer à une entrevue ou des non-réponses de quelques parties prenantes impliquées à l'échelle nationale limitent la portée des constats.

Dans la stratégie d'évaluation initiale de 2021, il était prévu de sonder le personnel du Ministère en lien avec la formation sur les réalités culturelles autochtones et une intervention adaptée. Comme cette formation n'avait pas été déployée au printemps 2023, ce sondage n'a pas été réalisé. En revanche, l'évaluation de la mise en œuvre fournit le point de vue de quelques interlocuteurs clés et le sondage apporte une première information à ce sujet.

Les résultats tirés du sondage ne peuvent pas être généralisés à l'ensemble du personnel de Services Québec, des organisations autochtones partenaires et des comités puisque l'échantillonnage n'a pas été effectué de façon aléatoire. Dans ce contexte, il ne peut être exclu que les personnes ayant participé au sondage soient plus intéressées par le sujet que celles n'y ayant pas participé (biais de sélection). Toutefois, les taux de réponse élevés, notamment celui des membres des organisations autochtones, limitent les impacts potentiels d'un tel biais de sélection sur les résultats des analyses.

Enfin, la présente évaluation ne mesure pas les effets de la stratégie. Dans le contexte d'une stratégie, il est plus juste de parler de contribution à certains effets ou de premiers effets sur certaines dimensions. Malgré l'impossibilité de démontrer un lien direct de cause à effet entre la stratégie et des changements observables dans la situation d'insertion professionnelle des membres des PNI, des employeurs, des partenaires ou du personnel du Ministère, la contribution qu'elle pourrait avoir eue pour favoriser les rapprochements entre les parties prenantes est d'intérêt et documentée comme étant des premiers effets dans le cadre de cette démarche évaluative.

3 Mise en œuvre – Concertation et relations partenariales

« Se concerter avec les différents partenaires du milieu régional et local pour assurer des interventions cohérentes et porteuses, et pour encourager un partenariat diversifié et solide, garant de succès » est l'une des trois orientations de la stratégie. Conséquemment, un rapprochement et des relations constructives entre les Autochtones et les allochtones dans le secteur de l'emploi sont parmi les principaux effets attendus. Le thème de la concertation et des relations partenariales comporte dès lors un intérêt majeur de l'évaluation de la mise en œuvre de la stratégie, de la pertinence de cette orientation (chapitre 6) et de l'analyse de ses premières retombées (chapitre 10). Le présent chapitre s'intéresse à plusieurs facettes de la concertation et des relations partenariales, tant aux modèles mis en place, aux défis rencontrés, aux facteurs critiques de leur succès qu'à la qualité perçue des relations.

3.1 PRINCIPAUX PARTENAIRES AUTOCHTONES ACTIFS DANS LE DÉVELOPPEMENT DE L'EMPLOYABILITÉ

Présentons d'abord les partenaires autochtones œuvrant pour le développement de l'employabilité des membres de leurs communautés ou de leurs nations. Les principales organisations autochtones actives dans ce domaine sont les suivantes.

- ✓ Les [Centres d'amitié autochtones](#) (CAA) sont des carrefours de services urbains, dont certains en matière d'employabilité et de participation sociale. Les centres sont énumérés dans la figure ci-après. Une approche holistique, qui prend en compte toutes les dimensions de la vie des personnes, guide l'intervention⁹. La plupart des centres sont membres d'un regroupement, le RCAA.



Tirée de RCAA – Qui sommes-nous?

- ✓ La [Commission de développement des ressources humaines des Premières Nations \(CDRHPNQ\)](#) déploie 31 Centres de services en emploi et formation (CSEF) dans 27 communautés des Premières Nations et quatre centres urbains (Montréal, Québec, Val-d'Or et Sept-Îles).
- ✓ Les conseils de bandes¹⁰ des communautés des Premières Nations sont responsables, entre autres, de la santé, de l'éducation, de la culture, de l'habitation, de l'emploi, de la justice, de l'environnement, de la police, de l'aide sociale et du développement économique.
- ✓ L'[Administration Régionale Kativik](#) (ARK) offre une grande variété de services à la population inuite tels que la gestion des aéroports et l'entretien des infrastructures maritimes, le développement économique local et régional, les services policiers, l'emploi, la formation, les services de garde à l'enfance, les sports et loisirs.

Gestionnaires et intervenants de chacune de ces organisations sont susceptibles d'être parties prenantes dans la concertation locale et régionale autour de la stratégie.

À l'échelle nationale, la plupart de ces organisations sont membres du CCPNIMT et leurs représentants siègent également au comité de suivi de la mise en œuvre de la stratégie.

⁹ RCAA, [Cadre d'orientation: Employabilité et participation sociale des Autochtones en milieu urbain](#), 4 p.

¹⁰ Il s'agit d'un niveau de gouvernement spécial pour les Autochtones défini par la [Constitution canadienne](#) de 1982. Le fonctionnement et la gestion politique des conseils de bande est défini par la [Loi sur les Indiens](#) de 1876.

3.2 HISTORIQUE DES RELATIONS PARTENARIALES ANTÉRIEURES À LA STRATÉGIE

Des relations partenariales plus ou moins formelles, des échanges réguliers autour de projets ponctuels ou dans le cadre des ententes de services particulières conclues avec des organisations autochtones avaient déjà cours avant la stratégie lancée en juin 2017.

Ce n'était pas de la concertation qu'on faisait avant. [...] Dans le fond, avant le comité régional mixte, les partenariats, c'était juste dans le cadre des ententes; les sujets de conversation, c'était dans le cadre des ententes SAE, PPE qu'on signait avec ces partenaires-là. (Représentant de Services Québec)

Ainsi, à l'échelle régionale, les relations entre les représentants des organisations autochtones et ceux de Services Québec s'articulaient autour d'ententes de services pour offrir des services aux PNI, par le biais des mesures Services d'aide à l'emploi (SAE) ou Projets de préparation à l'emploi (PPE) principalement. C'est donc dans le cadre des activités courantes du cycle de gestion des ententes (négociation, signature, suivi, reddition de comptes) que les échanges se déroulaient.

Sur le terrain, à l'échelle des services aux individus, les relations entre Services Québec et les organisations autochtones se vivent depuis longtemps au cas par cas, autour de la situation particulière d'une personne ou dans le cadre de la promotion ponctuelle de formations offertes. Par exemple, les agents d'aide à l'emploi échangeaient déjà avec des conseillers des Centres de services en emploi et formation (CSEF) ou ceux des conseils de bande.

Les relations avec les communautés, elles étaient existantes à petite échelle via les BSQ avec quelques projets ponctuels. C'est rare que les communautés interpellent les BSQ. Mais des fois, ponctuellement, parce qu'il y a un historique X, exemple [dans une ville] où ils desservent deux communautés autochtones, bien, ils appellent souvent. (Représentant de Services Québec)

En outre, à titre illustratif, des instances locales de Services Québec d'une région étudiée avaient pour habitude d'inviter le personnel concerné des conseils de bande à des séances d'information sur le marché du travail (IMT) ou les informaient sur les places disponibles en formation (MFOR) sur le territoire.

Ça a toujours été une dynamique d'ouverture à les accueillir, à échanger de l'information sur l'emploi et sur l'aide sociale ainsi qu'à prendre des nouvelles d'eux. « Qu'est-ce qu'il y a de nouveau sur la réserve? » (Représentant de Services Québec)

Ces liens se développent parfois même jusqu'à mener déjà vers un modèle partenarial plus formel, amorcé par la base, soit par les intervenants en contact direct avec les membres des PNI.

Puis, c'est au fil du temps que la relation s'est bâtie. Puis, c'est suite à ça qu'est venu [...] les rencontres au niveau opérationnel. C'est par nos agents qu'on a été mis en contact avec les directions [...]. Dans le fond, on a développé cette relation par le bas, puis on a monté graduellement. Puis ça s'est venu naturel. (Représentant d'une organisation autochtone)

Ainsi, conditionnée par la proximité entre une communauté et un BSQ, la toile de fond partenariale était déjà amorcée localement à plusieurs endroits. Des comités opérationnels ont vu le jour dans deux régions sur les cinq à l'étude avant la stratégie, témoignant d'une certaine formalisation des relations de partenariat en employabilité des PNI, ou à tout le moins d'une régularité des échanges. Dans les trois autres régions, les échanges étaient plus ponctuels avant la stratégie ministérielle.

Enfin, fait à souligner, avant la stratégie, selon quelques interlocuteurs, la qualité des relations et la fluidité des échanges ont été grandement favorisés par la présence au sein du personnel de Services Québec de personnes ayant une connaissance fine des réalités autochtones, en étant en couple avec un Autochtone ou étant elles-mêmes Autochtones. Ces personnes sont décrites comme des **agents de liaison naturels** en mesure d'agir comme des interprètes, parlant les langages des cultures administratives, connaissant les codes et les univers de chacun.

3.3 STRUCTURES DE CONCERTATION MISES EN PLACE DEPUIS LE LANCEMENT DE LA STRATÉGIE

Les comités de travail mixtes régionaux, composés de représentants des organisations autochtones du domaine de l'emploi et de représentants de Services Québec à l'échelle régionale et locale, sont la structure de concertation privilégiée pour le déploiement de la stratégie PNI. Deux des cinq régions à l'étude ont déployé ce modèle, soit l'Abitibi-Témiscamingue et Montréal. Ces comités mixtes se veulent un mécanisme et un lieu d'échange régulier visant un rapprochement entre les parties prenantes réunies autour de l'objectif commun de favoriser l'intégration professionnelle des PNI.

La mise en place des instances de concertation découlant de la stratégie, amorcée à compter de septembre 2018, a eu cours progressivement et variablement selon les régions. Dans les cinq régions approfondies, trois modèles de concertation ont été mis de l'avant :

1. comité de travail mixte régional;
2. comité de partenariats;
3. partenariats directs.

Par ailleurs, au moment de la deuxième collecte de données, au printemps 2023, une région n'avait pas déterminé la structure de concertation à mettre en place à la suite de l'interruption du projet d'implantation de comités mixtes sur son territoire.

Les principales caractéristiques de la structure, du mode de fonctionnement et de la qualité perçue de ces différents modèles de concertation sont abordées dans les sections suivantes.

3.3.1 COMITÉS DE TRAVAIL MIXTES RÉGIONAUX

Les comités de travail mixtes régionaux ont été implantés dans deux des cinq régions à l'étude. Dans la définition de la structure de gouvernance de ces comités, le MESS s'attend à une présence des gestionnaires locaux et régionaux de Services Québec ainsi que des représentants de la CDRHPNQ, de l'ARK et des CAA. Selon les interlocuteurs rencontrés, le choix d'adopter ce modèle est justifié en fonction de l'importance de l'enjeu de l'employabilité des membres des PNI sur les territoires concernés :

Les comités mixtes... en tout cas, moi, à mon souvenir, étaient un véhicule proposé notamment pour des régions qui avaient des populations importantes en termes de membres de communautés autochtones et aussi qui avaient vraiment des enjeux importants. (Représentant de Services Québec)

Un comité mixte a été implanté à Montréal qui, sans avoir de communauté sur son territoire, voit affluer une diversité de nations et compte 46 090 membres des PNI, selon le dernier [Recensement de 2021](#).

En Abitibi-Témiscamingue, deux comités mixtes ont été instaurés : un pour les trois communautés francophones et un autre, pour les quatre communautés anglophones.

Sur la Côte-Nord, il avait été initialement prévu d'instaurer deux comités mixtes pour couvrir ce vaste territoire (un pour les communautés de l'est, un autre, pour celles de l'ouest de la région). Cependant, au printemps 2023, les comités mixtes n'avaient pas été instaurés dans cette région.

Structure, composition et fonctionnement

Dans les deux régions où cette structure de concertation mixte a été implantée, des sous-comités ou des comités de suivi ont été formés pour mettre en œuvre les orientations convenues par les membres des comités mixtes. Ceux-ci procèdent à l'embauche et à l'encadrement de personnes chargées de collaborer à la mise en œuvre des actions prioritaires par le comité mixte. Deux coordonnateurs étaient d'abord souhaités en Abitibi-Témiscamingue, soit un par comité mixte avant de se limiter à une personne pour l'ensemble de la région, et une autre pour Montréal. Dans les deux régions, les postes étaient vacants aux moments des entrevues menées au printemps 2022. Un an plus tard, le poste était à nouveau pourvu depuis peu à Montréal. Cette fois, pour maximiser la rétention en emploi et l'accomplissement du mandat, les tâches ont été revues pour que l'agente soit dédiée au terrain et soit ainsi délestée le plus possible des tâches administratives. En outre, elle bénéficie de la mise en relation avec les autres agents de liaison ALDMO en poste en 2023.

À Montréal, le comité mixte a été bonifié d'un comité de suivi composé de professionnels, avec un seul représentant de chacune des organisations membres du comité mixte régional :

Au comité régional mixte, ce sont plus des directeurs, puis sur le comité de suivi, ce sont plus des professionnels. C'est ça que naturellement qui s'est fait. [...] Au grand comité mixte, ce sont plus nos orientations, approuver les actions qu'on veut faire. Puis on dirait que notre petit comité de suivi est devenu plus l'opérationnel. (Représentant de Services Québec)

Les comités mixtes se rencontrent de deux à quatre fois par année et ce modèle est caractérisé par un grand nombre de membres, entre 15 et 20 personnes au printemps 2023. Comme souhaité, les gestionnaires y participent.

C'était notre directrice régionale à l'époque qui animait ça. Ça montrait aussi qu'on prenait ça au sérieux, cette clientèle. (Représentant de Services Québec)

À Montréal, des représentants de trois grandes organisations autochtones impliqués dans le secteur de l'emploi sont membres (ARK, CAA, CDRHPNQ (CSEF)). En Abitibi et au Témiscamingue, des représentants de plusieurs communautés (trois en Abitibi et quatre au Témiscamingue), des CAA et de la CDRHPNQ (CSEF) y participent.

Du personnel des bureaux locaux de Services Québec (BSQ), celui de différentes unités des directions régionales, comme de la Direction de la planification et de l'information sur le marché du travail (DPIMT), Partenariat et services aux entreprises, figurent parmi les membres des comités mixtes aux côtés des professionnels responsables du dossier autochtone.

Les rencontres de comités mixtes visent principalement à :

- ✓ échanger sur les réalités et les besoins particuliers en emploi de chacune des communautés ou de leurs membres sur le territoire;
- ✓ se donner une vision commune des enjeux en emploi;
- ✓ identifier et prioriser les actions à réaliser pour améliorer la situation des PNI sur le marché du travail.

Ces comités sont aussi responsables de suivre la mise en œuvre de ces actions. Les premières rencontres ont tantôt été dédiées à l'identification des besoins après la présentation de la Stratégie, tantôt à la présentation des services mutuels.

À propos de la démarche de concertation et de priorisation des actions à entreprendre

La démarche de concertation instaurée dans les comités mixtes ne se résume pas à un simple exercice de consultation ou d'échange d'information à l'instar de ce qui peut prévaloir dans d'autres forums régionaux, soulignent des interlocuteurs de Services Québec. À leur avis, il s'agit d'une véritable démarche de concertation avec les représentants des organisations autochtones et des communautés. Cette démarche se distingue aussi par son orientation vers l'action et par le processus décisionnel adopté.

*Ces lieux de concertation-là, forum régional, conseil régional, je n'y participe pas. Le forum régional... on n'est pas dans des actions concrètes. C'est de l'échange d'information, l'échange des mécontentements. Tandis que le comité régional mixte, on est vraiment plus dans l'action. **On veut changer des choses. On ne veut pas juste parler.** On veut que ça change, puis que ça se reflète sur le terrain. (Représentant de Services Québec)*

Dans le cadre d'un exercice rapporté, les membres sont amenés à s'exprimer sur tout ce qui doit être amélioré, sans se soucier des contraintes. S'en suivent des discussions sur les actions à poser pour y remédier et leur priorisation. Ces discussions permettent d'identifier les enjeux et les besoins, de concert avec les partenaires autochtones, puis d'identifier ensemble les actions prioritaires à poser afin qu'idéalement, elles puissent être transposées dans le Plan d'action régional de la stratégie (PARPNI).

*Donc, **on s'est déplacés chez eux.** C'était symbolique. Fait qu'à partir de cette espèce d'exercice de brainstorm, en sous-groupes, puis tout ça, la première rencontre a servi à recenser les besoins nommés par les gens des communautés. (Représentant de Services Québec)*

Faute d'obtention du consensus souhaité pour faciliter l'action, les membres passent au vote dans une région. Un sondage a quant à lui été l'approche privilégiée dans l'autre région pour prioriser les actions à inscrire dans le PARPNI. Par sondage, les répondants désignent non seulement les actions à prioriser, mais s'expriment aussi sur les critères justifiant leur choix.

Mobilisation et ressources nécessaires

Le modèle du comité mixte régional implique de déterminer ensemble les besoins en employabilité et les actions concrètes à privilégier. Pour ce faire, l'adhésion de tous est jugée nécessaire.

De manière générale, dans les premières années de la mise en œuvre de la stratégie, les rencontres des comités mixtes ont permis de développer les relations, puis la concertation entre le personnel de Services Québec et celui des organisations autochtones. Les interlocuteurs clés rencontrés témoignent de la motivation des acteurs des deux réseaux à participer à la mise en œuvre de la Stratégie grâce aux comités mixtes, et ce, à quelques exceptions près, principalement en raison du manque de ressources disponibles.

*J'étais fière de la mobilisation qu'on a su créer avec nos partenaires autochtones. On se connaissait par nos prénoms. Quand on fait de l'**humour** ensemble, c'est parce qu'on est de bonne humeur, puis ça va bien. On le sentait, la mobilisation puis le goût de s'investir.* (Représentant de Services Québec)

L'intérêt à travailler ensemble, une mobilisation qui se traduit par une réelle implication, voire un investissement en temps, ainsi qu'une ouverture de part et d'autre sont relevés. Au fur et à mesure que les gens apprennent à se connaître, on peut installer un climat de confiance.

*Et la stratégie amène ça. Une espèce d'**aisance** parce qu'on se connaît mieux, tout simplement. Puis je pense que c'est réciproque de ce côté-là.* (Représentant de Services Québec)

*Avec cette clientèle-là, c'est vraiment important d'ouvrir, d'**être ouvert à tout**. À faire différemment surtout. Parce qu'au début, ç'a pris, je dirais trois ans. Ç'a pris au moins trois ans avant de **développer une certaine confiance**.* (Représentant de Services Québec)

*Les relations ont tellement évolué depuis cinq ans, au même rythme que ce qui s'est passé dans la société québécoise. Il faut **être dans l'action** dans ce dossier. Le dossier est prenant, mais il est nécessaire qu'il en soit ainsi.* (Représentant de Services Québec)

Par ailleurs, au-delà de ces aspects favorables, des interlocuteurs clés, notamment les représentants autochtones, ont souligné l'ampleur des ressources nécessaires dans la démarche de concertation régionale et nationale, et ce, compte tenu des moyens dont ils disposent.

L'ampleur de la tâche associée à cette démarche est relevée par plusieurs parties prenantes et les régions réagissent différemment face à ce constat. À titre illustratif, un comité de suivi opérationnel a été créé à Montréal et une personne a été embauchée pour veiller à la mise en œuvre des actions prévues dans les deux régions ayant adopté un comité mixte alors que l'ampleur des ressources nécessaires a pu agir comme un frein à la mise en place d'un comité mixte sur la Côte-Nord, compte tenu de l'étendue du territoire, des réalités disparates de chacune des communautés et de leurs besoins distincts.

L'efficacité des collaborations, qui se matérialise entre autres par la réalisation des actions priorisées, repose en bonne partie sur la synergie de l'ensemble des partenaires. La participation des « bonnes personnes » semble faire la différence. À cet égard, on souligne la présence et l'investissement des représentants de chacune des organisations autochtones partenaires composant le noyau dur des membres du comité mixte :

Dans le fond, ce sont les bonnes personnes qu'il faut avoir. [...] eux, ils veulent apporter leurs contributions, malgré qu'ils n'aient pas plus de temps que nous. Mais ils veulent aboutir. (Représentant de Services Québec)

Pouvoir s'appuyer sur des partenaires des organisations autochtones qui aident à faire le pont avec les communautés s'avère déterminant et d'autre part, la mobilisation et l'énergie investies par les représentants régionaux de Services Québec ainsi que les ressources financières injectées semblent l'être tout autant. Sur ce dernier point, la mesure Concertation pour l'emploi est utilisée pour l'embauche des ressources dédiées à la concertation régionale.

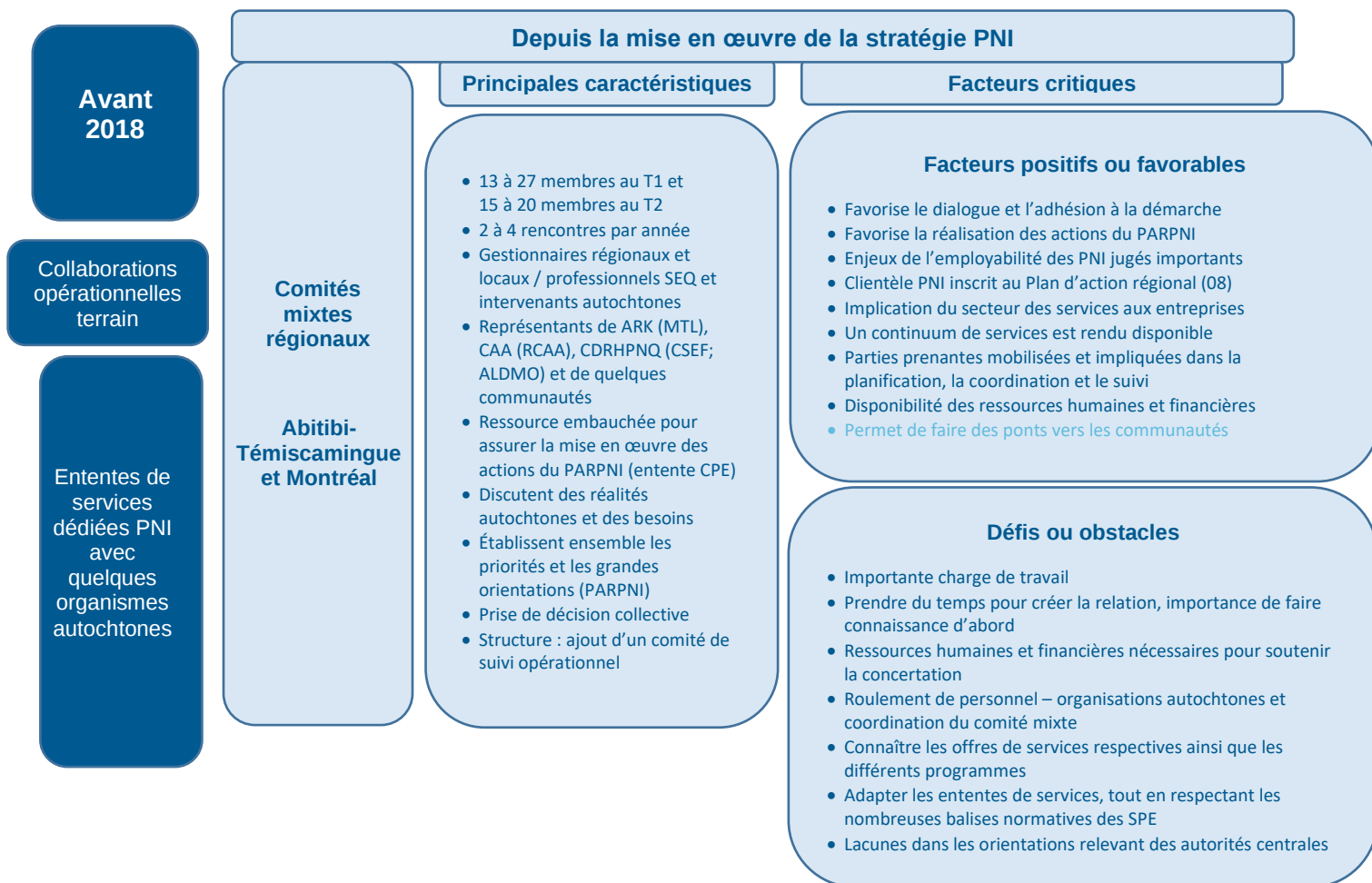
Malgré une appréciation positive de la concertation dans les deux régions ayant travaillé avec des comités mixtes, il y a néanmoins certains écueils et des périodes d'essoufflement à la mobilisation, entre autres après des épisodes pandémiques ou de roulement de personnel, qui sont relevés dans l'ensemble des témoignages. Toutefois, malgré les défis rencontrés, un comité mixte a toujours sa pertinence selon les parties prenantes.

On a travaillé fort à [...] convaincre que les comités mixtes ont leur lieu d'être comme un espace de concertation régionale gagnant pour les communautés, pour tout le monde en lien avec l'enjeu main-d'œuvre autochtone. (Représentant de Services Québec)

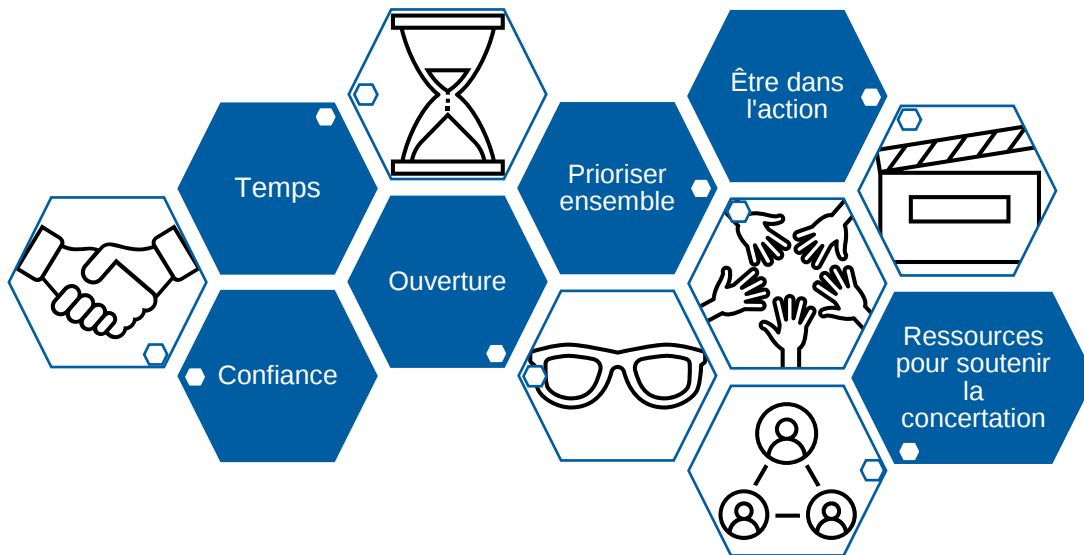
En somme, dans les comités mixtes des régions à l'étude, les interactions suscitées par la structure, le mandat, l'engagement des parties prenantes, le consensus des personnes impliquées à propos de la raison d'être de la stratégie, le processus décisionnel adopté ainsi que les actions priorisées dans le cadre des travaux semblent avoir été favorables à la concertation dans la mise en œuvre de la stratégie. En contrepartie, il faut se donner du temps et les moyens, et mettre en œuvre la stratégie nécessite des ressources qui constituent un enjeu.

La figure 2 de la page suivante illustre les caractéristiques et les facteurs critiques dans le comité de travail mixte ainsi que les mots clés associés à ce modèle de concertation régionale.

FIGURE 2 – CONCERTATION DANS LES COMITÉS DE TRAVAIL MIXTES



MOTS CLÉS



3.3.2 COMITÉ DE PARTENARIAT

Le comité de partenariat est un autre modèle de concertation formel adopté dans le cadre de la stratégie PNI. Parmi les cinq régions à l'étude, ce modèle a été adopté au Centre-du-Québec où se trouvent les communautés abénakises d'Odanak et de Wôlinak.

Structure, composition et fonctionnement

Le volet décisionnel de l'instance de concertation réunit cinq représentants régionaux et locaux de Services Québec et trois des deux communautés abénaquises présentes sur le territoire.

Pour ce qui est du volet opérationnel de la concertation, des échanges sur le terrain entre le personnel de première ligne du BSQ et celui des deux communautés ont lieu, tantôt de façon formelle, à d'autres moments de façon plus informelle et, au besoin, entre le service aux entreprises du BSQ et les agentes des communautés du territoire, notamment.

Selon les parties prenantes, le modèle de comités de partenariat est jugé mieux adapté à leur contexte où les enjeux d'intégration en emploi pour les Autochtones sont jugés moins criants qu'ailleurs. La structure de concertation est décrite comme étant souple.

Nos statistiques en matière d'emploi de personnes inactives ou de personnes en recherche d'emploi se comparent probablement beaucoup à la population générale québécoise du fait de notre situation géographique. (Représentant d'une organisation autochtone)

*Puis jusqu'à maintenant, je vous dirais [...] c'est un **modèle souple** qui nous permet de bien fonctionner, puis qui se veut à **deux niveaux** comme on le disait tout à l'heure. Il y a le niveau plus de direction, puis il y a des liens opérationnels aussi qui se font en parallèle. Donc, ça nous semblait un modèle efficient pour la région. (Représentant de Services Québec)*

Les rencontres formelles de chacun des niveaux du comité de partenariat ont lieu sur une base annuelle. D'une part, il y a une rencontre entre les agentes du BSQ et celles des CSEF qui assurent la première ligne pour les besoins en employabilité des membres des communautés d'Odanak et de Wôlinak. Elle sert par exemple à partager de l'information sur le marché du travail, sur les formations disponibles ainsi que sur les mesures et services publics d'emploi.

La rencontre annuelle, réunissant des représentants de Services Québec du Centre-du-Québec avec ceux des deux conseils des Abénakis, a pour objectif principal d'entendre ces derniers sur leurs besoins respectifs et sur les projets en cours de développement, en plus d'assurer un suivi des échanges précédents avec les agentes des communautés. C'est aussi dans le cadre de ces rencontres que sont établies les responsabilités respectives en lien avec la mise en œuvre de la stratégie.

Bâti du **bas vers le haut**, le comité de partenariat s'est développé sur une base de relations partenariales de longue date, antérieures à la stratégie. Ce modèle paraît satisfaisant pour les parties prenantes.

Mobilisation et étendue des collaborations

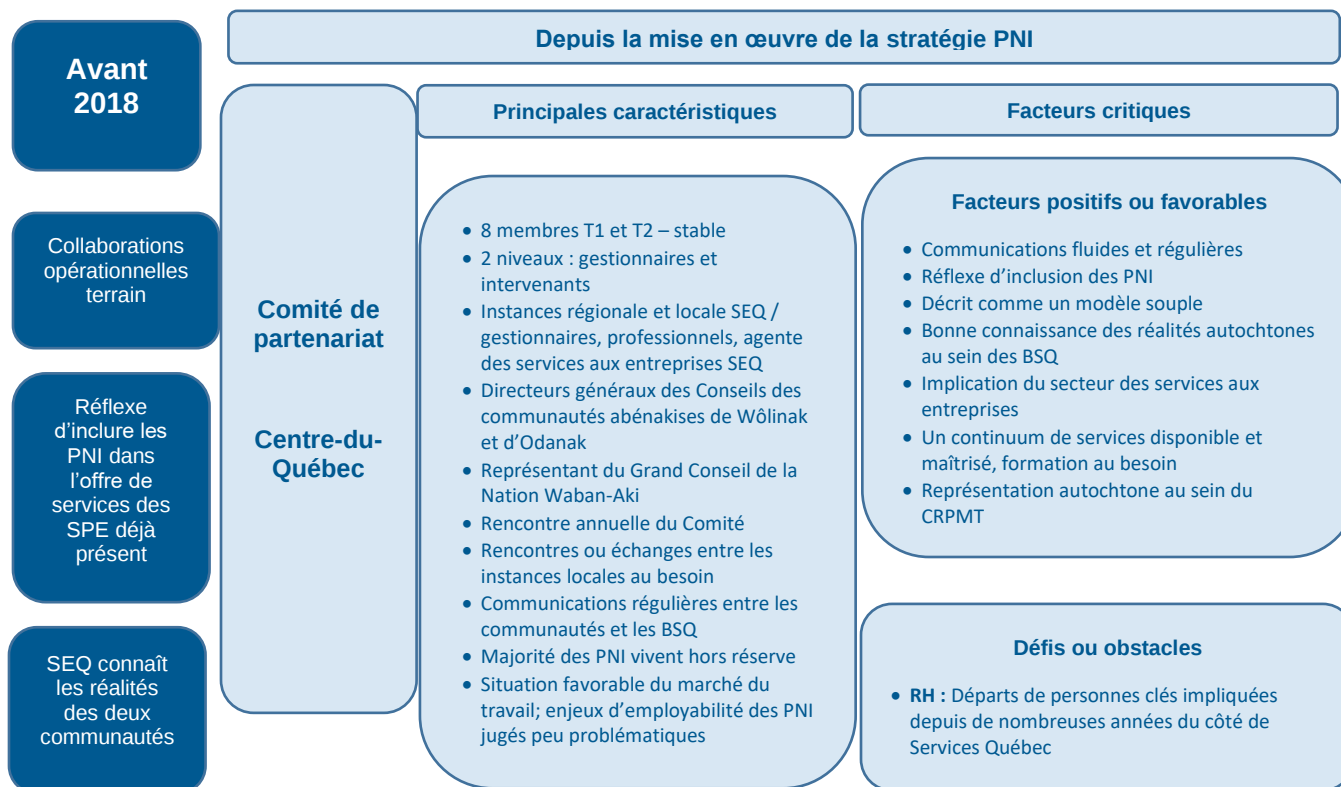
Dans ce modèle, la mobilisation et l'engagement des parties prenantes s'incarnent de diverses manières. Elles semblent avoir été favorisées par une longue tradition, par la formalisation de la concertation à différents paliers décisionnels, par l'importance accordée aux communications et dans les liens efficaces pour résoudre les « cas » sur le terrain. Dans cette région, Services Québec bénéficie particulièrement de l'expertise développée à l'échelle locale. Le continuum de services paraît clair et bien maîtrisé par un personnel sensibilisé aux réalités autochtones.

De plus, à l'instar de quelques autres régions, la concertation s'exprime aussi par une présence autochtone au Conseil régional des partenaires du marché du travail (CRPMT). Cette participation ouvre la porte au développement de relations auprès d'autres partenaires externes, entre autres du secteur de l'éducation.

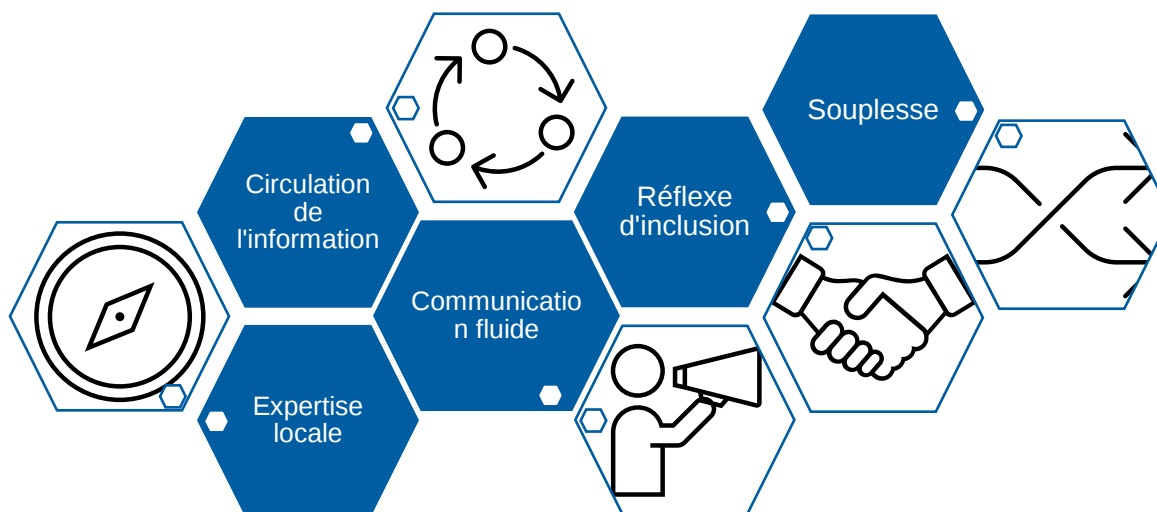
Des collaborations interrégionales avec d'autres organisations autochtones sont aussi relevées.

La figure 3 de la page suivante illustre les caractéristiques et les facteurs critiques dans le comité de partenariat ainsi que les mots clés associés à ce modèle de concertation régionale.

FIGURE 3 – CONCERTATION DANS LE COMITÉ DE PARTENARIAT



MOTS CLÉS



3.3.3 PARTENARIATS DIRECTS

Le modèle dit de « partenariats directs » entre Services Québec et les instances de gouvernance des communautés est le troisième type de concertation observé dans les régions à l'étude. Globalement, il est caractérisé par **l'absence d'une structure formelle** ainsi que par des partenariats qui s'animent autour de **projets précis** émergeant principalement du milieu autochtone, en réponse à des besoins identifiés par les représentants des communautés.

L'éloignement géographique des communautés est invoqué pour ne pas avoir implanté le modèle de concertation régionale préconisé dans le cadre de la stratégie. Les longues distances à parcourir par chemin forestier ne favoriseraient pas la tenue de rencontres, par exemple. Cela dit, l'absence de structure ne serait pas un frein à la création de liens privilégiés qui semblent être nés, ou à tout le moins amplifiés, dans la foulée de la stratégie. D'un côté, Services Québec affiche une volonté à tisser des liens directs avec les communautés et, de l'autre côté, les représentants des communautés autochtones souhaitent parfaire leurs réseaux de partenaires en réponse à leurs besoins.

L'élaboration de projets de formation ou d'intervention favorisant l'employabilité donne lieu à des échanges, avant d'être entérinée par les instances politiques autochtones, dans le respect de l'autonomie des communautés en présence. La composition des partenariats est tributaire des projets autour desquels les partenaires sont réunis. Les relations partenariales entre Services Québec et les représentants autochtones se déroulent d'abord entre les professionnels du secteur main-d'œuvre et d'autres acteurs peuvent s'y greffer. Par exemple, dans le cadre d'un projet de formation offert dans une communauté, des représentants du CSMO, du Centre d'amitié autochtone de La Tuque, de la Sécurité du revenu et de l'emploi d'Obedjiwan et du Développement social et de la main-d'œuvre (DSMO) de Wemotaci et ceux provenant des centres de services scolaires sont appelés à collaborer. Toujours selon les projets, d'autres partenaires sont parfois mobilisés, comme le Conseil de la Nation Atikamekw (CNA), le Secrétariat aux relations avec les Premières Nations et Inuit (SRPNI) et le ministère des Affaires municipales et de l'Habitation (MAMH).

À la différence des modèles de concertation précédents, l'identification des besoins provient des communautés elles-mêmes, qui cherchent ensuite des partenariats pour réaliser les projets afin d'y répondre. Pour ce faire, une certaine souplesse d'application est néanmoins requise de part et d'autre. La communauté peut être amenée à adapter le projet afin qu'un partenaire comme Services Québec puisse participer en fonction de ses paramètres, tout comme Services Québec peut parfois les assouplir.

Les rapprochements entre Services Québec et les communautés découlent entre autres des projets de formation menés directement sur leur territoire, ce qui peut favoriser la création de liens plus durables, selon des interlocuteurs clés.

En outre, autre élément notable dans cette région, l'exercice de planification de l'offre de services des SPE porte une attention particulière aux besoins des communautés. Dans l'exercice d'élaboration du plan d'action régional (PAR), le réflexe d'inclure les besoins des organisations autochtones se serait développé, en fonction des budgets disponibles.

Cette semaine, on a eu une rencontre avec Service Québec qui planifiait ses budgets pour cette année. Elle nous a demandé, bon, quelles sont les formations dont vous auriez besoin. On l'a fait ensemble. Fait qu'elle, elle va se réserver un montant d'argent pour [la communauté] pendant l'année. Puis c'est toujours ça qu'elle a fait depuis plusieurs années.
(Représentant d'une organisation autochtone)

En plus de traduire la volonté d'inclusion de la clientèle autochtone, ces rencontres de planification avec les responsables des organisations autochtones de développement de la main-d'œuvre des différentes communautés et des conseils de bande de la région formalisent progressivement les relations partenariales, sans pour autant prendre la forme d'une structure de concertation. Elles permettent d'agir concrètement et d'être plus près des besoins du terrain, selon les interlocuteurs.

Même s'il n'y a pas de table de concertation, [notre] communauté est assez proche avec ses partenaires pour être capable de discuter de différentes affaires, de discuter aussi d'un avenir.
(Représentant d'une organisation autochtone)

L'implication de Services Québec par des interventions sur le territoire des communautés semble en effet avoir eu son rôle à jouer dans la facilitation de ces relations. Par ailleurs, au printemps 2023, les représentants se sont dit préoccupés d'une moins grande présence autochtone dans le PAR. Ces derniers sont ouverts à un comité de travail

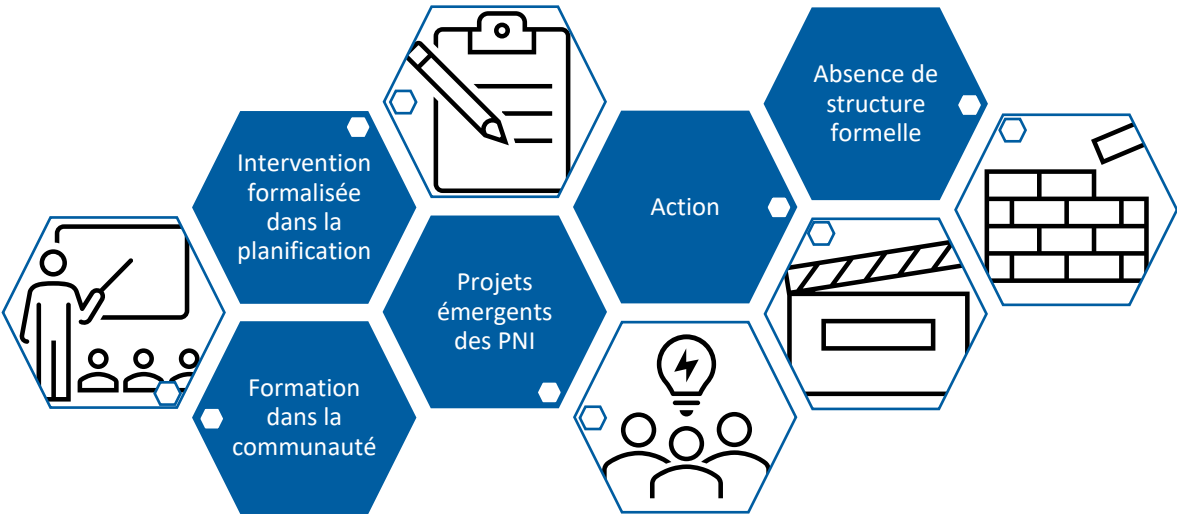
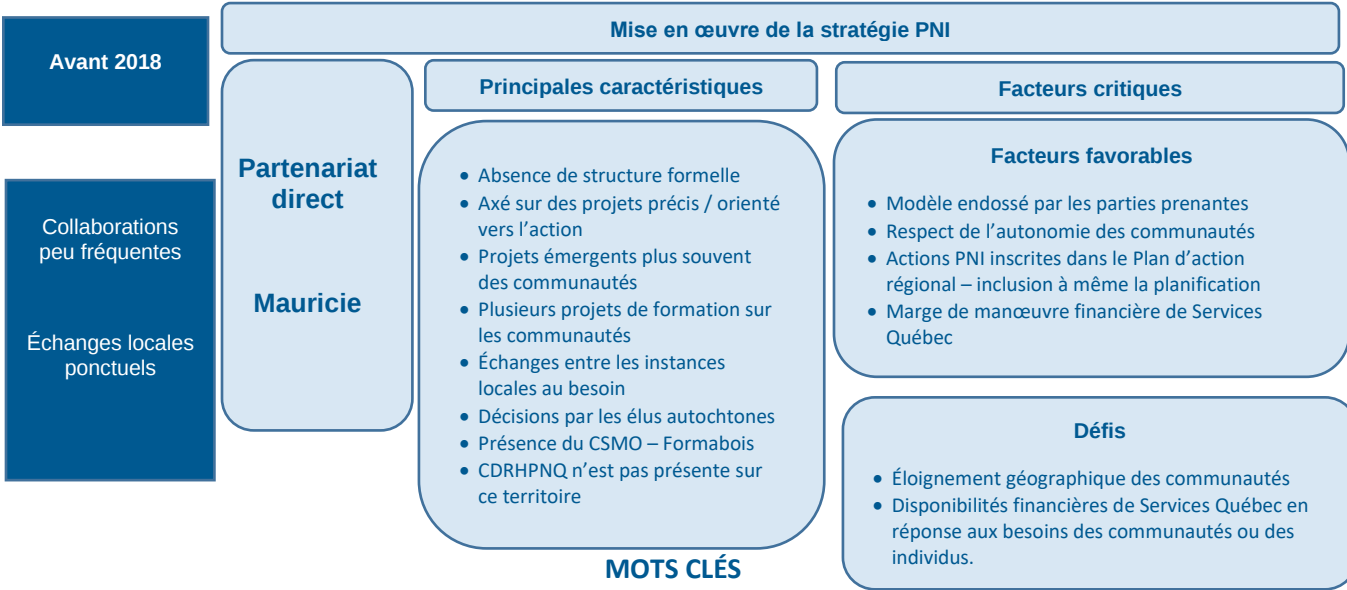
mixte initié par Services Québec, pourvu que cela favorise la présence d'Autochtones dans la planification des interventions de Services Québec.

Bien qu'il y ait encore du travail à faire de part et d'autre pour bonifier les relations quotidiennes entre Services Québec et la clientèle autochtone, cette nouvelle approche des interventions directes dans les communautés positionne Services Québec comme un partenaire privilégié et consolide ses rapports avec les communautés de la région. Des interlocuteurs autochtones ont d'ailleurs salué le fait qu'il y a des axes d'intervention propres aux trois communautés attikameks dans les plans d'action de la Mauricie et de Lanaudière.

Par ailleurs, les relations partenariales entre les communautés et les organisations autochtones d'employabilité semblent plus rares. La participation du Centre d'amitié autochtone de La Tuque serait ponctuelle et les collaborations avec la CDRHPNQ semblent, quant à elles, improbables, puisque les Atikamekw se sont retirés de la CDRHPNQ. Le Conseil de la Nation Atikamek est par ailleurs représenté au Comité consultatif des Premières Nations et des Inuit relatif au marché du travail.

Même s'ils conviennent qu'il reste du travail à faire au niveau des arrimages à Services Québec et entre les communautés ou les organisations autochtones, les relations ont évolué positivement depuis le lancement de la Stratégie.

FIGURE 4 – CONCERTATION DANS LES PARTENARIATS DIRECTS



3.3.4 AUTRES STRUCTURES DE CONCERTATION POUR FAVORISER L'ACCESSIBILITÉ DES PNI AUX SERVICES GOUVERNEMENTAUX

En dehors de la concertation dans le cadre de la stratégie, il convient de souligner l'existence de plusieurs autres structures de concertation périphériques autour des PNI. C'est le cas notamment de sept Tables locales d'accessibilité aux services en milieu urbain qui ont été mises sur pied dans le cadre du Plan d'action gouvernemental pour le développement social et culturel des Premières Nations et des Inuit (Maniwaki, Sept-Îles, La Tuque, Trois-Rivières, Montréal, Chibougamau et MRC de la Vallée-de-l'Or). Sous l'égide du SRPNI, ces Tables ont vu le jour dans le but de favoriser l'accessibilité, la complémentarité et la continuité des services en milieu urbain pour les PNI¹¹. Elles réunissent notamment des représentants régionaux des services publics de la santé, des services sociaux, de l'éducation ainsi que des intervenants locaux des centres d'amitié autochtones.

Les interlocuteurs clés rencontrés n'avaient pas participé activement à ces Tables.

Présence autochtone aux Conseils régionaux des partenaires du marché du travail (CRPMT)

Un Conseil régional des partenaires du marché du travail (CRPMT) a, entre autres, comme responsabilité de favoriser : a) des interventions s'adressant à des personnes ou à des groupes défavorisés sur le marché du travail dans sa région, y compris des ententes avec des organismes communautaires œuvrant dans les domaines de la main-d'œuvre et de l'emploi; b) la concertation entre les partenaires patronaux, syndicaux et sociaux et les milieux de l'enseignement et de l'économie, notamment la création de comités consultatifs, et c) la mise en œuvre de programmes d'aide à l'emploi, de développement de la main-d'œuvre ou de développement local.

Un Conseil régional peut inviter à ses rencontres des personnes, à titre de membres observateurs sans droit de vote, pour l'assister dans ses délibérations. En décembre 2023, les CRPMT de quatre régions comptent un membre représentant une organisation autochtone : l'Abitibi-Témiscamingue, le Centre-du-Québec, la Côte-Nord et le Saguenay-Lac-Saint-Jean. Pour l'un des représentants rencontrés, le fait d'y participer permet notamment d'être au fait des grands enjeux du marché du travail. Au Nord-du-Québec, le CRPMT compte un membre représentant les Inuit et un autre représentant les Autochtones en milieu urbain. Il faut toutefois considérer l'importance de la présence autochtone dans cette région (71 % de la population). Dans l'ensemble du Québec, c'est donc cinq conseils régionaux dans lesquels se trouvent des membres Autochtones.

Cette présence au sein de cette autre instance de concertation et de gouvernance rend tangible la reconnaissance des représentants autochtones. À titre illustratif, dans une région, un représentant de la CDRHPNQ a présenté les enjeux et les réalités autochtones lors d'un « lac à l'épaule » des membres de la CRPMT. Il faut souligner que l'initiative est en cohérence avec les orientations de la stratégie.

Par ailleurs, du fait qu'elles relèvent du gouvernement fédéral, certaines communautés autochtones ne souhaiteraient pas participer à un CRPMT. Certaines préfèrent faire le lien avec la CDRHPNQ. De l'avis d'un interlocuteur autochtone, il revient à chaque Nation de décider, mais les CRPMT pourraient montrer une ouverture à celles qui souhaitent y participer.

¹¹ Secrétariat aux relations avec les Premières Nations et les Inuit. (2022). [*Ensemble pour les prochaines générations : Plan d'action gouvernemental pour le mieux-être social et culturel des Premières Nations et des Inuit 2022-2027*](#), p. 20.

3.3.5 AGENTS DE LIAISON AU DÉVELOPPEMENT DE LA MAIN-D'ŒUVRE – PROJET ALDMO AVEC LA CDRHPNQ

Suivant l'Appel à l'action n° 19 de la Commission Viens – *Procéder à la création et au financement de postes d'agents de liaison permanents choisis par les autorités autochtones qui soient accessibles dans les villages du Nunavik, les communautés des Premières Nations et les centres d'amitié autochtone du Québec* –, et dans le contexte de la mise en œuvre de la stratégie ministérielle, la CDRHPNQ a déposé un projet d'agents de liaison au Ministère en mai 2020. En réponse, le MESS finance depuis février 2022 des postes d'agents de liaison autochtones au développement de la main-d'œuvre (ALDMO) dans le cadre d'un projet pilote de deux ans dans la mesure Concertation pour l'emploi.

Cet engagement figure au *Plan d'action gouvernemental pour le mieux-être social et culturel des Premières Nations et des Inuit 2022-2027* (mesure 4.6) et dans le document de suivi des réponses aux appels à l'action du rapport Viens en septembre 2023^{12 13}. Le projet est déployé sur une base volontaire avec les communautés participantes affiliées à la CDRHPNQ. Le projet soutient l'embauche de **15 agents de liaison** ainsi que d'une personne à la coordination par le biais d'ententes de services régionales avec la CDRHPNQ.

Leur mandat est défini comme suit : « *Les agentes et agents de liaison apportent un soutien concret tant aux communautés autochtones et à leurs entreprises qu'aux entreprises québécoises et aux agentes et agents situés dans les bureaux de Services Québec, et ce, en vue d'intégrer davantage les personnes autochtones sur le marché du travail. Cette action consolide la collaboration et le partenariat entre les bureaux de Services Québec et les communautés des Premières Nations concernées et la CDRHPNQ.* » (SRPNI, 2023)

Au moment de la première série de rencontres tenues au printemps de 2022, le projet est en démarrage et l'arrivée en poste des agents, plutôt récente. Les parties prenantes rencontrées alors se sont exprimées sur la contribution attendue de ces agents, les premières étapes franchies et celles à venir. Au printemps 2023, ils sont revenus sur la première année de mise en œuvre. Bien qu'à cette étape leur pleine contribution ne peut pas être évaluée, les points de vue des interlocuteurs clés permettent de ressortir des faits saillants de l'implantation du projet.

Comme détaillé dans le tableau suivant, 21 communautés de 9 régions administratives sont concernées par ce projet pilote. Parmi les cinq régions à l'étude dans le cadre de l'évaluation, la Côte-Nord et l'Abitibi-Témiscamingue se sont vu attribuer le plus grand nombre d'agents de liaison.

¹² Idem, p. 35.

¹³ [Tableau de suivi des réponses aux appels à l'action de la Commission d'enquête sur les relations entre les Autochtones et certains services publics – Septembre 2023 \(quebec.ca\)](#) p. 18.

TABLEAU 5 – DISTRIBUTION DES AGENTS DE LIAISON (ALDMO) SUR LE TERRITOIRE AU PRINTEMPS 2023

Régions administratives	Agents de liaison	Communautés
Abitibi–Témiscamingue (08)	1	Pikogan
	2	Kitcisakik
	3	Lac Simon
	4	Long Point
		Wolf Lake
Bas-Saint-Laurent (01)	5	Nation Wolastoqiyik Wampanoag
Capitale-Nationale (03)	6	Wendake
Centre-du-Québec (17)		Wôlinak
Côte-Nord (09)	7	Matimekush-Lac John
	8	Pakua Shipu
		Unamen Shipu
	9	Ekuanitshit
		Nathasquan
	10	Pessamit
Côte-Nord (09) suite	11	Uashat mak Mani-Utenam
Gaspésie–Îles-de-la-Madeleine (11)	12	Gespeg Gesgapegiag
Laurentides (15)	13	Kanesatake
Outaouais (07)	14	Rapid Lake
Saguenay–Lac-Saint-Jean (02)	15	Mashteuiatsh

Rôle des agents de liaison et contribution attendue : concrétiser la stratégie ministérielle

Il est prévu que les agents de liaison apportent un appui concret aux 21 communautés autochtones participantes, au personnel des BSQ et des CSEF ainsi qu'aux entreprises autochtones et non autochtones. De façon générale, leurs fonctions correspondent à la concrétisation des orientations et des axes de la stratégie ministérielle au regard de la mise en œuvre et de la cohérence des interventions locales, de la sensibilisation et de la promotion de la main-d'œuvre autochtone auprès des entreprises ainsi que de leur contribution à l'émergence d'initiatives de formation et du développement des compétences. En somme, du point de vue d'interlocuteurs des organisations autochtones et de Services Québec, la présence d'agents de liaison est vue comme susceptible « d'opérationnaliser » ou de concrétiser l'application la stratégie ministérielle.

Par ailleurs, une contribution à la sécurisation culturelle dans les services publics et sur le marché du travail ainsi qu'une implication pour favoriser l'émergence ou la consolidation de partenariats locaux sont attendues. Globalement, les interlocuteurs rencontrés souhaitent qu'ils jouent un **rôle de facilitateur** entre les parties prenantes locales, sans toutefois se substituer au personnel du secteur de l'emploi (BSQ et CSEF) ou encore aux représentants des communautés. L'établissement de liens de proximité avec les communautés autochtones par l'entremise des agents de liaison aurait aussi la plus-value de structurer les collaborations de Services Québec avec leurs membres, que ce soit dans un contexte de réalisation de projets, de transmission d'informations ou de mise en relation.

Certains précisent qu'il ne revient pas à l'agent de liaison de porter les projets en tant que tel.

Son rôle, c'est d'être facilitateur. Son rôle, c'est de participer avec le comité. Mais elle ne se met pas à faire l'exécution d'actions pour la communauté. Il faut que la communauté reste impliquée. Fait que l'agent de liaison, il n'est pas promoteur direct ou unique de projet. Oui, il peut faire partie d'un comité promoteur d'un projet. Puis là, aller faire le lien avec comment... avec, nous puis comment on peut faire pour soutenir puis d'offrir des leviers pour les projets nommés. (Représentant de Services Québec)

Les agents de liaison sont perçus comme des acteurs potentiellement importants de la mise en œuvre du plan d'action régional PNI, étant en mesure de faire part des réalités propres à chacune des communautés et d'en tenir compte dans la mise en œuvre des actions. Ce rôle-conseil reposerait sur une expertise sur le terrain des réalités des communautés. Ces agents ont un champ d'action local, en **lien direct avec les communautés**, les BSQ et le milieu du travail :

« Nos agents de liaison, ils ne travaillent pas à la direction régionale. Ils travaillent dans les territoires en collaboration étroite avec les BSQ. Fait qu'enfin, là, on s'en va dans des actions concrètes ». Cela correspond précisément à la visée du projet formulé par la CDRHPNQ qui « désire concrétiser cette idée gagnante d'un partenariat local entre les communautés des Premières Nations, les entreprises québécoises et nos vis-à-vis de Services Québec situés dans les Centres locaux d'emploi (CLE) [désormais BSQ] ». (Représentant d'une organisation autochtone)

Au-delà de l'action locale, les relations entre les divers paliers et instances de gouvernance pourraient aussi s'en trouver favorisées, selon certains.

En ce qui a trait à l'accompagnement personnalisé des membres des communautés autochtones, les illustrations des bénéfices potentiels sont variées. Par exemple, il est relevé qu'un agent de liaison peut faire la différence, pour la réussite des formations dans les communautés :

« C'est une personne qui peut accompagner le groupe d'étudiants pour contrer l'absentéisme. Parfois, il faut aller les chercher chez eux. Ceux qui ne sont pas là à 9 heures, elle se présente chez eux pour leur dire de venir. Ça ne se passe pas comme avec la clientèle régulière. » (Représentant de Services Québec)

Ou encore, dans le contexte de liens à poursuivre ou à établir avec les agents de l'aide financière de dernier recours pour des personnes qui quittent leur communauté :

« Pour rejoindre les personnes lorsqu'elles sont hors communauté, ça devient comme impossible parce que plusieurs vont squatter chez des amis. L'agent de liaison, avec ses contacts peut arriver à les rejoindre. » (Représentant de Services Québec)

En ce qui a trait à la **promotion de la main-d'œuvre autochtone** auprès des employeurs, les premières approches portent déjà des fruits dans certaines régions.

Moi, je n'ai aucune lacune, aucune embûche honnêtement depuis le début du projet. Puis mes agents de liaison, il y a juste du positif aussi avec les gens à qui ils cognent aux portes. J'ai déjà des collaborations avec [nomme plusieurs entreprises]. (Représentant d'une organisation autochtone)

Selon des représentants de la CDRHPNQ, les ALDMO peuvent faire une différence pour mobiliser et impliquer les communautés autochtones dans le domaine de l'emploi, et ce, en permettant d'établir des communications plus étroites avec elles.

Je pense qu'avec les agents de liaison, ça va être la clé du succès. Si on passe par eux autres, ils vont aller directement sur le terrain et dire : il y a telle rencontre. Vas-tu être là? Je peux te remplacer si besoin. De les impliquer, je pense que ça va être une bonne chose. Même nous autres, parfois, on ne se le cachera pas, on a de la misère à rejoindre certaines communautés. Ça prend du temps... mais avec l'agent de liaison sur place, [telle agente] va voir telle personne. Peux-tu me faire avancer ça? Réponds-moi. On les a en direct. [...] C'est elle qui va faire la liaison, oui, exactement. (Représentant d'une organisation autochtone)

Si l'expérience antérieure avec les trois agents de liaison embauchés dans le cadre du Plan Nord a pu nourrir le projet des ALDMO, l'actuel projet a une portée plus large qui comporte des avantages. Être plus nombreux permet notamment un partage des expériences entre les pairs par l'entremise d'une communauté de pratiques et de partages des expériences sur une base hebdomadaire.

Qu'est-ce qui s'ajoute à ça, c'est que là, il y a une équipe partout au Québec. Ils ne sont pas justes sur la Côte-Nord ou au Saguenay–Lac-Saint-Jean. On a des rencontres hebdomadaires. Les gens se partagent les bons coups. Ils peuvent se dire qu'ils sont capables de le réaliser peut-être dans leur communauté, puis prendre l'exemple de ce qui se passe ailleurs. Parce qu'on le sait, les communautés ne sont pas toutes au même niveau. (Représentant d'une organisation autochtone)

Somme toute, l'intérêt pour l'ajout d'agents de liaison ressort largement des propos des interlocuteurs autochtones et de Services Québec rencontrés au printemps 2022. Cette perception favorable a pour corollaire des attentes importantes.

Recrutement, entrée en fonction en maintien en poste des agents de liaison

Selon les informations disponibles, toutes les ressources, soit 15 agents, sont en poste au printemps 2023. Cela dit, leur recrutement a nécessité des efforts considérables et l'installation ou le maintien en fonction demeurent un enjeu présent. De fait, à la suite des premières embauches, des démissions, pour différents motifs, ont freiné les élans de mise en œuvre à certains endroits. Au nombre des facteurs explicatifs évoqués, le fait que l'embauche soit limitée à deux ans peut créer un défi d'attractivité ou de maintien dans un contexte de pénurie de main-d'œuvre.

Ça n'a pas été facile de faire le recrutement au début, mais après un an, toutes les ressources sont en place. Ils sont à s'installer dans leur communauté respective. Certains travaillent avec la société de développement économique et avec Services Québec. (Représentant d'une organisation autochtone)

Sur la Côte-Nord, la rareté du logement fait en sorte que des agents doivent assumer leur rôle à distance. Si ne pas être localisé à proximité s'avère un obstacle, sur place, quand ils se rapprochent, c'est parfois le Wi-Fi qui fait défaut. À cela, il faut ajouter les longues distances à parcourir ou tout simplement l'absence de route ainsi que les coûts très élevés pour se rendre dans les communautés. Les enjeux relatifs à la couverture des territoires éloignés et isolés sont bien réels.

Au départ, l'arrivée de ces nouveaux joueurs a nécessité une réelle adaptation pour les principaux partenaires (communautés, CDRHPNQ, BSQ). Les rôles et responsabilités des intervenants ont dû être clarifiés et certaines zones grises subsisteraient toujours. Par exemple, il a fallu établir des distinctions entre leur rôle et celui des agents d'emploi rattachés aux CSEF.

En outre, le fait que les communautés ont des ressources différentes, en nombre et selon la nature des fonctions, a conduit à moduler la nature de la tâche des agents de liaison. Certains travaillent uniquement pour la communauté à laquelle ils sont rattachés, alors que d'autres ont de la disponibilité pour travailler des dossiers transversaux, au profit de l'ensemble des CSEF. Des arrimages entre les agents de liaison et le personnel des CSEF seraient encore à parfaire et des échanges seraient prévus pour y travailler.

À l'automne 2022, un plan de travail a été établi pour chacune des communautés concernées. Pour ce faire, l'identification des besoins s'est réalisée en collaboration avec les communautés et les BSQ.

Réceptivité des communautés autochtones

Tout en reconnaissant le travail accompli, des interlocuteurs de Services Québec font valoir que les agents de liaison doivent adopter la « stratégie des petits pas » avec les communautés. Même si le projet s'est déployé sur une base volontaire, accepter que des personnes de l'extérieur viennent pour aider la communauté n'irait pas de soi partout, nécessite du temps et l'établissement d'une relation de confiance.

Tant du point de vue de Services Québec que des représentants autochtones, établir la communication est un défi pour les agents de liaison. Certains représentants de Services Québec pensent que le rôle des agents de liaison ne serait pas bien compris par certaines communautés. Dans certains cas, ce sont des lacunes au point de vue de la connaissance de ces communautés qui peuvent fragiliser les liens.

Chaque communauté a ses spécificités. Les communications sont parfois plus difficiles avec certaines alors que les agents de liaison étaient très attendus par d'autres. Quand les réponses se font attendre, cela peut être démotivant pour les agents de liaison concernés. Les différents niveaux de moyens et préoccupations, la très grande précarité de certains environnements, peuvent aussi interférer.

Dans certaines communautés, l'environnement très pauvre, les bureaux sont sur le bord de tomber à terre. Il n'y a pas de moustiquaire. Ce n'est pas facile d'arriver avec des grandes idées, car ils sont dans le « day to day », car ils ont juste une ressource, ils font juste traiter des dossiers courants, pas le temps d'élargir les horizons. Tandis qu'à (nom de la communauté), il y a plusieurs conseillers au CSEF, ils sont avancés, c'est une référence. Ça peut être décourageant pour les autres agents de liaison quand ils n'ont même pas de réponses, car parce que les gens des communautés sont débordés. La communication est un défi. (Représentant d'une organisation autochtone)

De façon générale, ce sont les communautés autochtones qui décident de leurs besoins et des mandats à confier à l'agent de liaison. À divers degrés, les représentants des communautés ont aussi été impliqués dans le processus de leur embauche.

Tous les agents de liaison ne font pas face aux mêmes défis et c'est pourquoi leurs mandats et les attentes doivent être modulés et peuvent difficilement être comparés. Selon un répondant régional de Services Québec, il est trop tôt pour se prononcer sur les résultats du projet pilote.

Dans certaines régions, des agents ont présenté les services de Services Québec dans les communautés.

Réceptivité des employeurs, principales actions menées et dimensions politiques

Encore une fois, l'ouverture et la réceptivité des employeurs face aux agents de liaison est décrite comme étant à géométrie variable d'une ville ou d'un territoire à l'autre. En Abitibi-Témiscamingue notamment, les liens sont déjà très étroits avec le BSQ et les partenaires économiques du territoire.

Certains agents de liaison seraient particulièrement actifs dans le réseautage, réalisent des visites aux employeurs, en plus d'avoir commencé à dispenser des ateliers de sensibilisation aux réalités autochtones en milieu de travail dans de petites entreprises. Les mythes et les préjugés à l'égard de la main-d'œuvre autochtone sont notamment abordés. Des contacts ont été établis avec des CSMO et l'accueil de ces partenaires serait favorable au développement de projets avec les communautés.

Il est attendu que tous les agents de liaison jouent un rôle de démarchage d'employeurs potentiels, mais leur implication dépend de ce que souhaitent les décideurs de la communauté. Certains conseils de bande préfèrent avoir le leadership à cet égard, selon un interlocuteur autochtone. Certaines communautés ont déjà une approche très près du marché du travail; ailleurs, ce n'est pas facile de s'entretenir avec le chef. Cet aspect met en lumière le côté politique que revêt le projet des agents de liaison. Une dimension qui a peut-être été sous-évaluée au départ, selon certains représentants autochtones. Les agents de liaison n'ont pas été pensés pour jouer un rôle politique.

Réceptivité des instances locales (BSQ) et régionales de Services Québec

Là où la concertation régionale prend la forme des comités mixtes, les agents de liaison y sont intégrés. En comparaison des ressources chargées de coordonner les comités mixtes, un répondant régional de Services Québec définit comme suit leur apport :

Le chargé de projet, son rôle est de faire l'animation et les suivis des plans d'action et initier les projets, dans le cadre des comités mixtes. Son rôle est plus macro. Les agents de liaison sont collés sur l'intervention pour une communauté donnée, plus dans le micro et dans l'accompagnement direct. (Représentant de Services Québec)

Ainsi, c'est le fait d'être en lien direct avec les communautés qui les caractérisent, tel que défini de prime abord. Par ailleurs, des liens entre le personnel des BSQ et les agents de liaison sont amorcés à plusieurs endroits. Sur la Côte-Nord, la gestionnaire d'un BSQ coordonne les liens avec tous les agents de liaison du territoire et un comité est en voie d'être constitué.

Par ailleurs, entre le personnel de Services Québec et celui de la CDRHPNQ, il y aurait encore des zones grises dans les responsabilités au regard de la formation des agents de liaison, de certains services ou d'informations à donner sur le terrain. Par exemple, il n'est pas clair à qui revient le rôle relatif à l'IMT ou la présentation détaillée de l'offre de services des SPE.

En ce qui a trait à la formation des agents de liaison sur l'offre de Services Québec, des interlocuteurs ont souligné l'importance d'aller au-delà d'une présentation des mesures des SPE. Il serait pertinent de présenter les offres de services des partenaires (OSE) du territoire ou encore de veiller à les mettre en contact.

Reddition de comptes, un défi pour les parties prenantes

Des enjeux importants sont soulevés au regard de la reddition de comptes. Pour les ressources de la CDRHPNQ chargées d'administrer le projet, le suivi et les rapports attendus représentent une charge administrative décrite comme étant très lourde. De son côté, le personnel de Services Québec fait face à des défis de conformité et à des balises normatives à appliquer pour l'ensemble des partenaires externes (OSE). Les partenaires devraient tenter de trouver un point d'équilibre commun.

La pression des résultats se fait sentir. Cependant, au printemps 2023, le projet des agents de liaison n'a pas atteint une maturité suffisante pour une appréciation juste des retombées, selon certains représentants de Services Québec. En outre, la grande diversité des situations rencontrées et les multiples variables à prendre en compte rendent difficiles les généralisations.

3.3.6 GRANDS CONSTATS À PROPOS DES MODÈLES DE CONCERTATION

Au printemps 2022, cinq ans après le lancement de la stratégie, l'implantation d'une concertation régionale souhaitée par la stratégie s'est traduite par la mise en place de différents modèles sur le terrain, en réponse aux profils de la population autochtone et des besoins en matière d'employabilité propres à chacune de leur région.

Le comité de travail mixte, plus structuré et ayant de nombreux participants, a été implanté dans les régions avec une forte population autochtone sur leur territoire et ayant des besoins plus importants en employabilité. Au total, sept régions ont mis en place l'une ou l'autre de ces instances de concertation dans le sillage de la stratégie ministérielle en 2019.

À l'autre bout du spectre se trouve le modèle de partenariats directs avec les communautés, sans structure de concertation formelle, qui prend forme autour de projets ponctuels pour répondre aux besoins ciblés par les communautés elles-mêmes. Ce modèle a été particulièrement adopté pour les communautés plus éloignées. Quatre régions l'auraient privilégié.

Par ailleurs, l'implication des représentants autochtones dans la priorisation des actions, la façon dont se prennent les décisions au regard des plans d'action annuel régionaux PNI paraissent variables. Dans certaines régions, ils seraient davantage informés a posteriori qu'impliqués dans le processus décisionnel.

Enjeu des ressources humaines, mouvement de personnel et arrivée en poste des agents de liaison

Au-delà de la structure de concertation adoptée, comme dans les autres régions, l'année a surtout été marquée par l'arrivée en poste des agents de liaison dans un cas et l'embauche d'une nouvelle personne chargée de la mise en œuvre du plan d'action annuel régional PNI dans l'autre.

À titre illustratif, à Montréal, le remplacement de la personne chargée de veiller à la mise en œuvre du plan d'action régional a pu se faire au printemps 2023. Son prédécesseur avait quitté après neuf mois. Pour maximiser la rétention en emploi, le lieu de travail, l'accompagnement et la nature des fonctions ont été ajustés. Ainsi, la personne a été jumelée aux agents de liaison (ALDMO), son bureau, installé dans les locaux de la CDRHPNQ et ses tâches administratives ont été réduites au minimum. Par ailleurs, ces défis n'étant pas propres à la structure des comités mixtes de concertation, l'enjeu des ressources humaines sera discuté plus largement au chapitre 5 (section 5.1.1).

Services aux entreprises et sensibilisation à l'embauche de la main-d'œuvre autochtone

Des représentants ont souligné que les énergies ont été particulièrement déployées vers les entreprises et les services aux entreprises des BSQ. De surcroît, une représentante du service aux entreprises a été intégrée au comité mixte. Le plan d'action en est à sensibiliser le personnel des services aux entreprises des BSQ et les employeurs afin de leur donner des pistes pour accueillir, intégrer et surtout maintenir en emploi des Autochtones.

Préoccupation à l'égard d'une présence autochtone au sein du personnel de Services Québec

Des actions ont été menées pour augmenter la présence de personnel autochtone dans les BSQ de Services Québec dans au moins une région approfondie. Tant pour favoriser la sécurisation culturelle, que pour contribuer à l'intégration sur le marché du travail des PNI, des interlocuteurs ont indiqué que Services Québec voudrait donner l'exemple à cet égard. Concrètement, un BSQ a fait un affichage avec une priorité accordée à l'embauche d'une personne PNI comme préposée à l'accueil et aux renseignements. En outre, des requêtes ont été faites pour prendre contact avec des employés qui se sont déclarés autochtones dans cette région. Le comité mixte voudrait les interpeller pour les impliquer ou les consulter en lien avec les travaux du comité de travail mixte. Une démarche a aussi été faite auprès du Secrétariat du conseil du trésor (SCT) pour vérifier l'existence de programmes pour favoriser l'accès et l'égalité en emploi des PNI dans la fonction publique. Selon l'information fournie, un programme serait en développement.

Ils veulent être consultés et impliqués, la base est d'avoir du personnel autochtone, s'il n'y en a pas, c'est un frein. (Représentant de Services Québec)

Analyse et principaux constats sur la mise en œuvre de la concertation

- ✓ La concertation est au cœur de la stratégie ministérielle. Pour permettre le rapprochement attendu entre les parties prenantes, elle nécessite des efforts et des ressources à tous les paliers décisionnels.
- ✓ L'adoption d'une structure de concertation à la convenance des parties prenantes et la souplesse à cet égard paraît une approche gagnante.
- ✓ Le projet des agents de liaison connaît des défis d'attraction et d'intégration en fonction des ressources. Leurs défis semblent intimement liés aux situations et aux volontés propres aux communautés auxquelles ils sont rattachés.
- ✓ Les interlocuteurs clés saluent la présence d'un facilitateur local des relations entre Services Québec et les communautés autochtones.

4 Mise en œuvre – Arrimages et continuum des services

Ce chapitre s'intéresse à l'application sur le terrain de la complémentarité entre les organisations qui doit être considérée sous deux angles : complémentarité financière et complémentarité des interventions. Les différents arrimages, l'établissement des trajectoires de services pour les PNI, nommées continuum de services, et surtout, les défis d'application des parties prenantes sont mis en lumière en s'appuyant principalement sur les entretiens semi-dirigés avec les répondants régionaux et locaux ainsi que sur l'étude documentaire.

4.1 QUATRE GRANDES ORIENTATIONS POUR L'APPLICATION DE LA COMPLÉMENTARITÉ INTERGOUVERNEMENTALE

Pour traduire les arrimages à faire dans l'aide à l'employabilité des PNI, le Ministère a posé quelques grands jalons dans un document d'orientations produit en 2019¹⁴. L'outil situe les différents champs de compétences gouvernementales en présence, la vision des arrimages entre les paliers décisionnels et des balises d'admissibilité des PNI aux services publics d'emploi. En voici les grandes lignes.

- ✓ Les fonds réservés au développement des ressources humaines autochtones n'ont pas été inclus dans l'entente relative au marché du travail de 1997. Ils sont toujours sous la responsabilité de Service Canada (Emploi et Développement social Canada; EDSC).
 - ✓ De ce fait, le Ministère reconnaît que la responsabilité première de la formation et du développement de la main-d'œuvre autochtone appartient d'abord et avant tout au fédéral (sauf pour les Conventionnés). (Orientation 2, p. 4)
- ✓ Le fédéral (EDSC) soutient la mise en œuvre de la Stratégie de formation pour les compétences et l'emploi destinée aux Autochtones (SFCEA), remplacée par le [Programme de formation pour les compétences et l'emploi destiné aux Autochtones](#) (PFCEA) en avril 2019 (50 M\$ au Québec cette année-là).
- ✓ L'application du PFCEA est confiée à des organisations autochtones¹⁵ avec lesquelles le fédéral signe des ententes qui sont assez semblables à l'entente Canada-Québec relative au marché du travail. Les services directs sont offerts par ces organisations.
- ✓ Reconnaisant les difficultés et les besoins des communautés autochtones au chapitre de la formation et de l'intégration au marché du travail de même qu'en matière de développement économique et de création d'emploi, les SPE sont rendus disponibles, moyennant certaines balises fournies aux instances régionales et locales de Services Québec. (Orientation 1, p. 3)
- ✓ Le Québec intervient dans une perspective de complémentarité (financière) avec le gouvernement fédéral afin d'éviter le double financement :

« si une organisation autochtone constate que son budget réservé à ses services publics d'emploi est épuisé, qu'une demande de financement de projet lui est refusée, ou que le service demandé par un des membres de la communauté ne peut lui être fourni parce qu'il n'existe pas, le Ministère pourrait prendre le relais comme second partenaire après le gouvernement fédéral. »
(Orientation 3, p. 4-5)
- ✓ De grandes balises d'admissibilité aux services universels et spécialisés des SPE selon le fait de résider ou non une communauté autochtone et selon les sources de revenu ou de prestations sont indiquées.
- ✓ Le Ministère dirige sur le territoire québécois des SPE selon un mode de gestion décentralisé et régionalisé. La décision appartient au niveau local. (Orientation 4, p. 5)

¹⁴ Secteur Emploi, [Les orientations du ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale en matière de services publics d'emploi à l'égard des Premières Nations et des Inuits](#), chapitre 2.10, GMSE, 2019, 11 p.

¹⁵ L'Assemblée des Premières Nations du Québec et du Labrador (APNQL), le Gouvernement de la Nation Crie, l'Administration régionale Kativik, la Corporation de développement des ressources humaines et durables de la Nation Algonquine et le Conseil de la Nation Atikamekw.

À la lumière de ces grandes balises fournies au personnel du réseau de Services Québec, quelques grands constats se dégagent d'entrée de jeu :

- ✓ l'accent est placé sur la complémentarité financière, ce qui suggère une certaine admission quant à une duplication de la nature de l'intervention et des objectifs poursuivis;
- ✓ les arrimages entre les services et la trajectoire du client d'un service à l'autre, le continuum de services appelé « cheminement opérationnel » des clients autochtones, sont confiés en bonne partie aux paliers régionaux et locaux;
- ✓ la documentation officielle fournie peu de précision sur le soutien du revenu des PNI, au regard d'une participation soutenue par les fonds fédéraux, notamment;
 - ✓ plusieurs interlocuteurs clés ont soulevé des différences dans le soutien financier aux participants selon les programmes des différents paliers gouvernementaux et le manque de connaissance du personnel de Services Québec à ce sujet;
- ✓ le document ne réfère pas au [Fonds pour les compétences et les partenariats \(FCP\)](#) qui, outre le PFCEA, est un programme fédéral « soutenant des projets de partenariats entre organisations autochtones et employeurs pour appuyer le développement des compétences des Autochtones en lien avec des projets de développement économique à l'échelle locale, régionale ou nationale. En augmentant l'accès à de la formation axée sur la demande, le FCP joue un rôle déterminant en orientant les initiatives de formation et les Autochtones vers des emplois précis afin d'améliorer leur accès au marché du travail »¹⁶. Or, selon un représentant autochtone, il serait difficile d'avoir accès à ce programme et la plupart des demandes seraient refusées;
- ✓ la responsabilité financière première au gouvernement fédéral concorde avec la position affirmée dans le *Plan d'action gouvernemental pour le mieux-être social et culturel des Premières Nations et des Inuit 2022-2027* qui annonce du même souffle des efforts conséquents à déployer par le Québec.

« Il va de soi que le gouvernement du Québec ne peut se substituer au gouvernement fédéral, notamment en ce qui concerne ses responsabilités financières à l'égard des Autochtones. Néanmoins, le gouvernement du Québec a la volonté de continuer à participer activement à l'épanouissement et au bien-être des sociétés autochtones sur son territoire. En tenant compte du cadre constitutionnel, il ambitionne de déployer, de manière complémentaire aux interventions du gouvernement fédéral et, dans les cas qui s'y prêtent, en collaboration avec celui-ci, des moyens conséquents à cet égard. » (PAGSRPNI, 2022, p. 8)

Signalant l'importance de mieux connaître les offres de services respectives et de faire connaissance, le premier mandat confié aux instances de concertation régionales traduit la volonté de se donner une vision commune des orientations et d'une complémentarité de l'intervention. En résumé :

- ✓ faire l'inventaire de tous les services d'employabilité dispensés par les organisations autochtones hors communauté;
- ✓ déterminer, dans un esprit de complémentarité, les besoins des individus qui ne sont pas comblés par le financement provenant du gouvernement fédéral¹⁷;
- ✓ définir une trajectoire de services pour la clientèle autochtone, nommée « cheminement opérationnel »;
- ✓ élaborer un plan d'action régional annuel PNI.

De manière générale, la documentation transmise par les régions témoigne de la réalisation de cet exercice dans les cas à l'étude. Cependant, plusieurs défis se sont révélés dans l'application.

¹⁶ Le Fonds pour les compétences et les partenariats (FCP) est inspiré du PCEA et complémentaire à la Stratégie pour la formation, l'emploi et les compétences des Autochtones (SFECA).

¹⁷ DPES, Gouvernance de la mise en œuvre du plan d'action de la stratégie ministérielle d'intégration professionnelle des Premières Nations et des Inuit (PNI), 2017-2022.

4.2 TRAJECTOIRE DES CLIENTS DANS UN CONTINUUM DE SERVICES, LE CHEMINEMENT OPÉRATIONNEL

Les instances de concertation régionales ont été mandatées pour définir un continuum de services, ou cheminement opérationnel, des PNI d'une organisation à l'autre. L'exercice semble avoir été réalisé à divers degrés dans au moins quatre régions visitées. Dans une région, les modalités sont précisées pour chacune des mesures des SPE, tout en apportant les nuances selon que les personnes habitent ou non dans leur communauté. Un plan de soutien à l'intention des BSQ a été fait dans plus d'une région, en plus d'une séance d'information à l'intention du personnel.

Dans quatre régions, du point de vue de Services Québec, le continuum est perçu comme clair pour tous. Cette perception est basée sur le fait que peu de questions sont adressées aux répondants régionaux à ce sujet par les BSQ ou les CSEF et parce qu'il est mis en application depuis un certain temps déjà. Dans une région, la tournée des BSQ a été réalisée avec les représentants du CSEF, ce qui aurait permis de mieux connaître leurs interventions respectives. Dans une autre région, on mise sur des échanges fluides et réguliers entre les parties prenantes locales. Selon ces représentants, pour prévenir les problèmes, il faut s'assurer de faire des rafraîchissements des procédures régulièrement pour s'assurer que les chefs d'équipe et les agents aux individus savent quoi faire et comment le faire.

Il faut faire et refaire de la formation, surtout dans un contexte de mobilité du personnel et du fait que les membres des PNI sont peu nombreux dans l'ensemble de la clientèle des BSQ.

C'est primordial. Si tu fais un gâteau une fois par année, l'an prochain tu ne te rappelleras plus exactement comment le faire... Il risque de te manquer des ingrédients.
(Représentant de Services Québec)

Dans cette région, les indications sont assez précises. En revanche, dans une autre, tant du point de vue d'un représentant autochtone que d'un de Services Québec, le continuum de services n'est pas clair. L'application de la complémentarité financière du soutien du revenu et les possibilités d'admissibilité directe dans les ressources externes (OSE) seraient nébuleuses, entre autres. N'étant pas au fait des arrimages convenus ailleurs ou observant des variations interrégionales, ils y voient des possibilités d'iniquités de traitement et des risques désincitatifs à recourir à un service culturellement adapté de la part d'un organisme autochtone.

4.2.1 AUTODÉCLARATION DU STATUT AUTOCHTONE ET ÉCHANGE D'INFORMATION ENTRE LES ORGANISATIONS

Dans quelques régions, le processus est formel, et ce, à partir du moment où une personne demande des services au BSQ, qu'elle s'autodéclare Autochtone ou selon que l'agent pense qu'elle pourrait l'être en raison de son nom, par exemple. Dans ce contexte, la personne doit d'abord présenter une preuve à Services Québec démontrant qu'elle est reconnue en tant qu'Autochtone.

Au moyen d'une lettre ou d'un formulaire d'échange d'information entre les organisations, les services déjà donnés, la prise en charge ainsi que l'argent dont l'organisme autochtone dispose ou non sont validés. Sur le terrain, à l'échelle de l'admissibilité des participants, il s'agit du principal mécanisme de contrôle pour minimiser les risques de duplication du financement ou de l'intervention.

Or, cette confirmation que l'organisme autochtone n'a plus de fonds disponibles ou qu'il ne peut offrir le service requis est une pratique qui ne semble pas être appliquée de la même manière ou qui pourrait avoir été délaissée en raison d'un rehaussement du financement fédéral dans les dernières années, selon un représentant de Services Québec. Par ailleurs, cette pratique aurait évolué à certains endroits au profit d'échanges de renseignements plus directs et verbaux afin d'alléger les processus administratifs.

Avant, on exigeait des lettres qui disaient, je confirme que je n'ai plus de fonds pour financer cette mesure. Pouvez-vous être complétement. Avant, on exigeait ça puis là, on peut le faire verbal même. Madame m'a dit qu'il y avait plus de financement, fait que j'y vais de telle façon. Fait qu'on y va sous forme de déclaration verbale puis on ne remet pas en question ce qui nous est dit. Ça, c'est les orientations qui sont venues alléger ça un peu. Avant, on s'enfargeait dans les lettres. [...] Puis les orientations nous le permettent. C'est bien écrit comme ça. Sur déclaration qu'ils n'ont pas de financement, on peut y aller. Il faut s'assurer de ne pas double-financer, c'est certain. Ça, on est vigilant là-dessus. (Représentant de Services Québec)

Par ailleurs, à la base, que ce soit pour confirmer l'épuisement des fonds fédéraux ou pour connaître les montants déjà accordés à une personne ou dans un projet, ces mécanismes d'échange visent à éviter de financer en double les mêmes services ou à déterminer les paramètres du financement conjoint. Elles permettent aussi de valider qu'un individu ne multiplie pas les démarches en parallèle.

La personne faisait une démarche auprès de sa communauté, mais en même temps faisait aussi une démarche auprès de Service Québec. Donc, dans l'arrimage qu'on a mis en place, c'est qu'on s'assure de valider entre nous aussi, est-ce qu'il y a deux démarches en parallèle parce que ce qu'on veut, c'est qu'il y en ait qu'une seule pour cet individu-là.
(Représentant de Services Québec)

L'autodéclaration du statut autochtone

L'identification de la clientèle autochtone est jugée problématique par certains représentants de Services Québec, et ce, d'autant plus que cette clientèle hésiterait à dévoiler son appartenance autochtone. Ce sujet a d'ailleurs été discuté dans le cadre de rencontres d'au moins un comité mixte.

La déclaration de l'identité autochtone : les personnes autochtones hésitent à déclarer leur identité lorsqu'elles remplissent des formulaires gouvernementaux. Les BSQ sont les « premiers filtres » lorsqu'il s'agit de référer les clients autochtones vers les services appropriés. Comment s'assurer que le personnel des BSQ puisse dépister la clientèle autochtone? Qu'est-ce qui pourrait inciter les personnes autochtones à déclarer leur identité?
(Représentant de Services Québec)

De façon générale, l'autodéclaration de l'identité autochtone est laissée à la discrétion de la personne. En ce sens, l'évaluation des besoins se trouve tributaire de son choix de s'identifier ou non.

Pour celles qui ne s'auto-identifient pas, les services culturellement adaptés ne peuvent lui être offerts et peut s'en suivre l'inadéquation de l'intervention, selon certains. C'est pourquoi la recherche de moyens pour encourager la déclaration de l'identité autochtone est une préoccupation relevée.

Dans une région, pour les BSQ à proximité des communautés autochtones, en fonction du nom de la personne, les services culturellement adaptés seraient présentés de façon proactive, et ce, pour encourager le référencement vers les services dédiés à la clientèle autochtone. Dans tous les cas, la décision de la personne de s'identifier ou non comme Autochtone est respectée.

4.2.2 ADMISSION DIRECTE AUX ORGANISMES EXTERNES SPÉCIALISÉS EN EMPLOYABILITÉ

Services Québec conclue des ententes de services (ex. : SAE, PPE, RINN) avec près de 500 organismes spécialisés en employabilité (OSE; appelés aussi ressources externes). Lorsque l'entente l'autorise, l'organisme peut admettre des clients, sans que ces derniers aient à traiter avec un agent du BSQ pour évaluer ses besoins et confirmer son admissibilité. C'est « l'admission directe ». Certains de ces organismes sont spécialisés auprès de clientèles particulières (jeunes, immigrantes, handicapées, 45 ans et plus, judiciairisées), d'autres non. Ils sont dispersés sur l'ensemble du territoire québécois. Pour les PNI et les organismes autochtones, plusieurs éléments sont à considérer en lien avec le recours à ces organismes dans le contexte du continuum de services. Ainsi, il peut arriver que la personne :

- ✓ cogne directement à la porte d'un de ces organismes pour obtenir des services. Elle s'identifiera ou non comme Autochtone. Elle pourra être admise au service de l'organisme; dans certains cas, après un échange d'information (demande de dépistage) avec le BSQ;
- ✓ réside à proximité de cet organisme alors que l'organisme autochtone est moins accessible,
- ✓ ne veuille pas recourir aux services d'une organisation autochtone;
- ✓ veuille obtenir un service, un projet ou une formation disponible uniquement dans cet organisme.

Les modalités de recours à ces autres types d'organismes partenaires incarnent un aspect du continuum de services des PNI en soi et le positionnement ne semble pas au même point d'une région à l'autre. Les préoccupations touchent tant les clients que le dédoublement des interventions et leur financement. Voici un portrait global de la situation selon les régions :

- ✓ Dans une région, les possibilités d'admission directe sont précisées selon les mesures dans le cheminement opérationnel. Selon le document, elles s'appliquent uniquement aux entreprises d'entraînement (PPE) et aux organismes spécialisés auprès des personnes handicapées (SAE).
- ✓ Dans une région, l'agente de liaison est mise à profit pour assurer la complémentarité des services. Cela exige cependant une bonne connaissance des services des OSE du territoire ainsi que de l'offre de services de l'organisme autochtone, des CSEF notamment.
- ✓ Une autre région souhaite apporter des précisions aux processus, mais la réflexion est toujours en cours. Jusqu'ici, un PNI résidant dans une communauté autochtone ne pourrait être recruté directement par un CJE, par exemple. La même procédure pourrait s'appliquer aux PNI qui résident hors communauté.
- ✓ Dans une autre région, l'admissibilité directe ne serait pas possible, et enfin, dans la cinquième région, les répondants de Services Québec n'étaient pas au fait de ces aspects opérationnels.

De façon générale, plusieurs interlocuteurs demeurent sensibles au choix des PNI, et ce, malgré les orientations, ajoutent-ils. Ils veulent éviter que les individus aient à cogner à plusieurs portes ou qu'ils aient à faire des allers-retours entre les organisations. Ils disent être conscients qu'il y a un *momentum* à saisir lorsqu'une personne décide d'aller chercher de l'aide.

4.3 DÉFIS D'ARRIMAGE DE L'INTERVENTION

Sans prétention d'exhaustivité, les principaux défis d'arrimage ou d'exercice de la complémentarité rapportés ou qui se dégagent de l'analyse sont passés en revue dans cette section. Sommairement, l'application de l'orientation « fédéral premier payeur », la vision de la duplication des services semblent conditionner la manière dont la complémentarité financière s'exerce entre les parties prenantes.

4.3.1 DIFFÉRENTES ALLOCATIONS DE SOUTIEN À LA PARTICIPATION POUR UNE INTERVENTION SIMILAIRE

Le fait que les différents paliers de gouvernement n'offrent pas le même soutien à la participation pour des interventions similaires a maintes fois été relevé comme une source d'iniquité potentielle pour les PNI et pour les organisations autochtones. Pour illustrer cette situation, il faut se figurer qu'il arrive que, dans une même salle de formation d'un établissement d'enseignement, un participant PNI peut être soutenu financièrement par l'organisation autochtone et son voisin, aussi PNI, par Services Québec. Or, les allocations de Services Québec seraient plus généreuses. Du point de vue de ce qui est plus avantageux financièrement pour la personne, il est alors tentant de la diriger vers Services Québec, plutôt que vers l'organisation autochtone, tel que préconisé par les orientations de la stratégie. Du point de vue de représentants autochtones, cela peut avoir pour effet de placer les deux organisations en concurrence plutôt qu'en complémentarité, en plus d'être potentiellement discriminatoire pour les participants autochtones.

Ils vont à la même école, dans la même classe, s'il étudie avec le CSEF, ça pourrait être un montant différent d'avec Services Québec. [...] Les montants, je ne vous en ai pas parlé, mais les montants aussi, c'est un enjeu important. Moi, je trouve ça bien inacceptable que la clientèle autochtone, si elle reçoit moins que toutes les autres clientèles. C'est arrivé. Pour certaines mesures, ils ne sont pas toujours arrimés avec nous. Mais je sais qu'ils essaient d'avoir les mêmes montants que nous. Mais ça, je trouverais ça très déplorable que le client... parce qu'il est Autochtone, il reçoit moins pour participer à une mesure. (Représentant de Services Québec)

Ce n'est pas correct qu'un individu sur communauté reçoive 300 dollars par semaine en allocation d'aide à l'emploi s'il va à l'école puis celui qui est allochtone reçoive 475. C'est discriminatoire. (Représentant de Services Québec)

Pratiques de complémentarité pour harmoniser le soutien à la participation entre les instances

Pour contrer d'éventuelles iniquités de soutien pour les personnes, la complémentarité financière de Services Québec prend parfois la forme d'un financement conjoint de la participation offerte par l'organisation autochtone. Par exemple, dans le cas de formations, Services Québec complète les allocations de soutien à la participation du client, aussi soutenu par son CSEF, afin que ses allocations s'élèvent à la hauteur de ce qu'il aurait obtenu avec une participation à une mesure de formation (MFOR) des SPE.

Mais il peut y avoir de la complémentarité financière si un client est avec le CSEF. Nous autres, on va aller lui donner l'allocation qu'ils n'ont pas. Fait qu'on va aller combler le soutien du revenu. Oui, il y en a [de] la complémentarité financière. [...] Mais au niveau du soutien du revenu pour les candidats, on va aller combler avec le CSEF. Fait qu'on en a dans nos mesures de formation. Ça existe. [...] Fait que s'il a droit à une formation puis le CSEF lui donne des sous, on va aller compléter ce qu'il ne reçoit pas pour qu'il y ait une équité, puis c'est en lien avec cette clientèle. C'est un peu notre mission. C'est ça qui est important aussi. (Représentant de Services Québec)

Parfois, c'est l'organisme autochtone qui complète le soutien à la participation aux SPE.

Les programmes professionnels de formation. Des initiatives mises en place par Service Québec, mais nous, on va en complémentarité. Par exemple, mettons si l'assurance-emploi... le programme verse, mettons, Service Québec va payer les frais de scolarité. Le cours va être déboursé par le programme, les manuels et tout ça. Mais par contre, pour ce qui est de la question de la subsistance, bon, l'assurance-emploi va subvenir aux besoins, mais des fois, nous, notre programme va compléter... va venir aider mettons si la personne reçoit 250 dollars par semaine de chômage, mais nous, on va combler jusqu'à mettons 400 dollars, 150 dollars va venir de notre programme. Fait que la formation va être payée par Services Québec, mais nous, on va venir compléter pour l'aide à la subsistance pendant la formation. (Représentant d'une organisation autochtone)

Ce financement conjoint ressort comme une pratique de complémentarité appliquée plus souvent en matière de formation dans plusieurs régions visitées. D'autres interlocuteurs ne semblent pas au fait de ces possibilités et semblent davantage tiraillés dans l'application des principes.

4.3.2 APPLICATION DU PRINCIPE DE FÉDÉRAL PREMIER PAYEUR ET APPROCHE CULTURELLEMENT ADAPTÉE

Les PNI doivent être prioritairement dirigés vers un organisme autochtone financé par le fédéral, selon le principe de la responsabilité première de ces instances. Ainsi, ce n'est qu'en l'absence de fonds ou de la disponibilité du service que la personne devrait être redirigée vers Services Québec ou l'une de ses ressources externes. Cette orientation semble endossée autant par les représentants autochtones que par ceux de Services Québec. Certains soulignent par ailleurs la marge de manœuvre dont ils disposent dans l'application.

Au-delà des questions financières, la possibilité de recevoir un service culturellement adapté est mise à l'avant-plan par plusieurs interlocuteurs rencontrés. Au point de vue de la disponibilité du service, la question de la proximité de l'organisme autochtone est aussi un facteur considéré.

Laisser libre choix à la personne tout en lui présentant d'abord les services culturellement adaptés

Pour plusieurs, l'accent est placé sur l'information pour permettre à la personne de faire un choix éclairé. Ne pas aller à l'encontre de ce que veut le client est parfois un principe invoqué. Dans cette perspective, la clientèle autochtone est considérée comme toute autre clientèle qui demande un service dans les BSQ, comme en témoignent plusieurs représentants régionaux de Services Québec.

L'important c'est de lui dire qu'il y a un organisme qui existe, fédéral, qui peut être culturellement adapté à la clientèle autochtone. Il peut lui offrir certains services. S'il veut y aller, tu as l'adresse et tout ça. (Représentant de Services Québec)

On est un deuxième payeur. On est en complémentarité. Mais il y a de la marge de manœuvre quand tu appliques ça sur le terrain. C'est-à-dire que par exemple, si le client a toute l'information puis qu'il veut recevoir un service de nous, Services Québec, il va y avoir droit. On ne le refusera jamais. (Représentant de Services Québec)

Ça, on ne va jamais à l'encontre de ce que le client veut. C'est une façon d'aborder les orientations depuis le début. Les orientations sont faites pour le client, pour donner le meilleur service au client. Il faut le voir comme ça. Habituellement, c'est un service adapté culturellement qui devrait être le meilleur service. Mais ce n'est pas toujours le cas. Ça pourrait être le cas, puis on est ouvert à ça. (Représentant de Services Québec)

Par ailleurs, il faut permettre aux clients autochtones d'accéder à toute la variété de services offerts par Services Québec, tout en valorisant celle qui leur est spécifiquement destinée, dont les ententes dédiées, précise un représentant de Services Québec.

Elle est tellement grosse notre offre de services. On a des ententes-personne handicapées, des ententes pour de la clientèle très, très éloignée, pour les nouveaux arrivants, pour toutes sortes de choses, des entreprises d'insertion. Ça, il faut qu'on donne accès. Sauf qu'en premier, avant de penser à l'envoyer dans un SAE, il en a une offre culturellement adapté pour eux. Puis on a un PPE aussi avec la clientèle Inuit culturellement adaptée. On va prioriser ces ententes-là. (Représentant de Services Québec)

4.3.3 RÉFÉRENCEMENT ET DÉFIS DE RECRUTEMENT POUR LES ORGANISATIONS AUTOCHTONES

Certaines organisations autochtones déplorent le manque de référencement vers leurs services, en particulier vers les CSEF urbains. Ceux-ci l'expliquent notamment par la durée ou le montant octroyé qui varient entre les programmes ou les services fédéraux et provinciaux, les Autochtones vivant hors communautés pourraient tendre à se tourner vers les services québécois les plus avantageux.

J'ai eu une rencontre lundi avec celui [d'une ville] puis on me disait que, oui, maintenant, on accepte la clientèle autochtone dans les bureaux [de Services Québec]. On va aller leur donner le service comme si c'était un individu peu importe allochtone ou non. Mais on perd beaucoup de clientèle dans les CSEF urbains. Vous allez au CSEF urbain, mais le soutien du revenu est vraiment médiocre. C'est pour ça que là, c'est plus alléchant d'aller vers Services Québec, surtout le PRATIC, le PARAF, puis tout ce qui est plus soutien du revenu, le PAMT, ces affaires-là, on ne regarde plus le statut. Je pense qu'il y aurait un travail à faire là pour améliorer justement... garder la clientèle puis mettre ça à jour parce que... c'est sûr que les gens vont aller à une place que c'est plus payant. (Représentant d'une organisation autochtone)

Il arrive que l'organisation autochtone redirige elle-même sa clientèle vers Services Québec, non seulement en cas d'absence de service, ce qui est conforme aux orientations, mais aussi pour qu'elle reçoive des services et un soutien financier plus avantageux.

Puis si jamais il y avait un trou, si jamais la personne... bon, le programme s'avérerait être plus avantageux avec la stratégie, mettons, de Service Québec ou s'il y a un autre programme qui existe à Service Québec, bien, elle va être dirigée vers la bonne personne puis ils vont travailler après ça ensemble avec la personne d'Emploi-Québec, Services Québec. (Représentant d'une organisation autochtone)

Néanmoins, c'est plus souvent la préoccupation de garder sa clientèle qui est mise de l'avant par les interlocuteurs autochtones et qui est perceptible, tant en contexte urbain que dans les communautés, ce qui est d'ailleurs en respect des orientations. Elle se traduit par différentes stratégies dans les propos des interlocuteurs rencontrés : une révision à la hausse de leur soutien du revenu malgré leur fonds limités dans certaines communautés, alors que d'autres vont se tourner vers les fonds de la stratégie urbaine pour financer les services aux individus issus de sa communauté d'origine lorsqu'ils n'y résident plus.

Je suis allée visiter une communauté lundi, puis elle... ils sont en train de réviser à la hausse leur soutien de revenu, même s'ils n'ont pas nécessairement les sous, l'enveloppe financière adéquate pour accoter tout ça. Mais pour garder leur clientèle. J'ai trouvé ça important d'être quand même concurrentiels. Donc, ça se peut que certaines places, ils le font, d'autres que non. (Représentant d'une organisation autochtone)

Mais chaque communauté au même titre que [la mienne] va aussi vouloir desservir ses [membres] hors communauté. Maintenant, la façon de le faire, pour des enjeux budgétaires comme je disais tout à l'heure, [ma communauté] préfère passer par la stratégie urbaine un client. Vous savez que si un client est accepté au niveau de la stratégie urbaine, il va être accepté par sa communauté d'origine. (Représentant d'une organisation autochtone)

La pratique rapportée par les interlocuteurs témoigne d'un certain tiraillement de Services Québec et des organisations autochtones entre le souci d'équité envers toutes les clientèles d'un côté, et la direction de celle-ci vers les services fédéraux culturellement adaptés en respect de son statut de second payeur, de l'autre. Pour ce qui est des organisations autochtones, la préoccupation de servir et de garder ses clientèles passe notamment par la volonté d'un meilleur référencement de Services Québec à ses services, conformément à l'application de la primauté du fédéral en la matière.

Rappelons que, parmi les facteurs de décisions évoqués, figurent la distance ou l'inaccessibilité des services, les allocations à la participation plus avantageuses de Services Québec, la diversité du panier de services et la volonté d'offrir le meilleur service.

4.3.4 MANQUE D'INFORMATION SUR LES ENTENTES DE SERVICES SERVICE D'AIDE À L'EMPLOI (SAE) AVEC LA CDRHPNQ

Quatre ententes pour des services d'aide à l'emploi dans le cadre de la mesure SAE sont signées avec la CDRHPNQ pour quatre directions régionales de Services-Québec (Abitibi-Témiscamingue, Côte-Nord, Montréal, Québec) pour couvrir les besoins des PNI dans l'ensemble du Québec. Bien que ces ententes existent depuis plusieurs années sur le terrain, même pour les responsables des ententes plusieurs zones d'ombres persistent sur la nature des services offerts ou sur les résultats atteints. Dans trois des cinq régions approfondies, les répondants connaissaient peu ou pas l'existence de ces ententes. Selon certains répondants régionaux, les services aux PNI seraient offerts uniquement en Zoom ou par téléphone aux clients référés. À leur connaissance, les intervenants ne se déplaceraient pas en personne sur le territoire à la rencontre des participants ou des représentants des communautés autochtones. Or, les ententes autorisent des frais de déplacement des clients vers les bureaux de la CDRHPNQ. Certains se questionnent sur les services offerts dans ces ententes en dehors de Montréal.

De leur côté, des intervenants de l'organisme déploreraient le peu de références vers leurs services pour ces ententes. Les répondants font valoir que le personnel des BSQ ne connaît pas vraiment les services de la CDRHPNQ. Pour combler cette lacune, une tournée des BSQ a été organisée dans une région et plusieurs points positifs en ressortent.

Il y a une belle tournée qui a été faite dans tous les BSQ en personne. Ça a permis de beaux arrimages entre les agents d'aide à l'emploi et leurs conseillers. La semaine dernière une cheffe d'équipe des services d'emploi est allée dans leur organisme pour offrir une formation sur la passerelle MSI. Pour les autres points de services de la région, la formation et les rencontres se sont faites par Teams en réunissant toutes les équipes des CSEF et celles de Services Québec (volet emploi et entreprise). Les directrices de BSQ étaient aussi présentes. (Représentant de Services Québec)

Ces rencontres semblent une pratique gagnante. Par ailleurs, pour améliorer la complémentarité des services, et ce, d'autant plus avec l'arrivée en poste des agents de liaison, aussi sous l'égide de la CDRHPNQ, les pratiques, les arrimages ainsi que les rôles et responsabilités de chacun devraient être clarifiés, selon plusieurs représentants de Services Québec.

4.3.5 BESOIN D'ARRIMAGE AVEC L'AIDE FINANCIÈRE DE DERNIER RECOURS (AFDR)

Le défi d'arrimage se pose aussi avec l'AFDR, et ce, pour éviter des impacts financiers négatifs à des PNI qui entreprennent une formation soutenue par une organisation autochtone. Ainsi, bon nombre d'agents d'aide sociale ne sauraient pas comment comptabiliser les allocations reçues pour soutenir la participation défrayée par ces organisations. Cette méconnaissance et l'inscription du mauvais code entraîne malheureusement des coupures sur leur chèque d'aide sociale, ce qui est à l'inverse de soutenir la participation, comme l'explique cet interlocuteur régional.

La formation est une mesure du fédéral, ils reçoivent une allocation du CSEF. Pour les gens à l'aide sociale, le CSEF envoie un formulaire référant à cette allocation versée. Le personnel de l'aide sociale a beaucoup de difficulté à s'y retrouver. Il doit y avoir un code qui doit être saisi pour informer qu'il doit y avoir une exemption en rapport avec cette allocation. Malheureusement, beaucoup d'agents d'aide financière ne sont pas au courant, car c'est peu fréquent. Il arrive donc qu'ils réduisent cette allocation fédérale à 100% de la prestation d'aide sociale qu'ils reçoivent. C'est d'autant plus malheureux parce que ça pénalise souvent des mères monoparentales qui font un retour aux études et qui ont le statut « contrainte temporaire à l'emploi », impactant d'autant plus leur allocation. Le problème a été remonté, demandant de faire un rappel aux répondants normatifs de l'aide sociale que cette allocation doit être inscrite avec un code spécifique d'allocation autochtone qui ne doit pas être déduite sur le chèque d'aide sociale. (Représentant de Services Québec)

Ces situations étant peu fréquentes pour le personnel de l'aide sociale, des échanges avec les répondants normatifs, l'ajustement du formulaire de transmission de l'organisme ainsi qu'une spécialisation des dossiers autochtones à l'AFDR sont proposés comme pistes de solution.

4.3.6 FORMATIONS OFFERTES DANS LES COMMUNAUTÉS

Par le biais de divers programmes de formation soutenus par le FDRCMO ou par la mesure de formation des SPE (MFOR individus ou entreprises), des formations sont dispensées dans les communautés. Ces projets, relevés dans quatre régions à l'étude, seraient conçus en tenant compte des besoins précis exprimés par les représentants des communautés autochtones pour leurs membres.

On parle d'individus, mais on parle aussi de communautés. Fait que nous, on fait des achats de formation pour eux. Il y a des besoins spécifiques dans les communautés autochtones. Là, ce sont les réseaux informatiques, il y a eu une demande là-dessus. Après ça, c'est l'occupation du territoire, au niveau touristique, des agents touristiques un peu, des trucs comme ça. Fait que quand il y a un besoin, nous, on est à l'écoute. Puis on peut faire des achats de formation juste pour eux [...]. (Représentant de Services Québec)

L'offre de formations paraît ponctuelle dans certaines régions tandis qu'elle semble une pratique assez bien implantée dans d'autres. Ces variations pourraient être en partie liées à la vitalité des échanges entre les différents représentants des CSMO et de Services Québec avec les communautés autochtones.

Moi, de mon côté, je négocie les ententes de formation pour que la clientèle puisse être référée sur ces ententes-là. Donc, moi, la complémentarité des services, je pourrais l'amener en disant qu'on essaie d'aller donner de la formation directement dans les communautés. C'est ça qu'on essaie de mettre en place dans la mesure du possible parce que la clientèle des communautés autochtones, elle peut toujours aller faire la formation à n'importe quel centre de formation au Québec, en rencontrant un agent d'aide à l'emploi de son territoire. C'est possible, mais c'est difficilement réalisable vu le fait qu'ils restent loin des centres urbains. (Représentant de Services Québec)

À propos des projets financés via le FDRCMO, des interlocuteurs soulèvent que les critères d'admissibilité s'appliquent parfois difficilement au contexte des communautés autochtones. Des représentations auprès de la CPMT et de trois directions régionales de Services Québec auraient permis de faire assouplir les critères pour les projets autochtones dans le secteur du bois. Au printemps 2023, cet assouplissement n'était pas appliqué aux projets rattachés aux autres secteurs (CSMO).

Différents modèles de soutien à la formation

En dehors des formations des SPE ou des projets du FDRCMO, la complémentarité dans l'offre de formation aux PNI avec les organisations autochtones s'exerce de différentes manières. Tantôt elle consiste à intégrer les personnes aux formations déjà offertes par Services Québec tandis qu'à d'autres occasions, c'est par le biais d'allocations ou du soutien du revenu octroyés à la personne qui participe à un projet de formation sous l'égide de l'organisation autochtone, elle-même soutenue par des fonds fédéraux.

Donc, c'est sûr qu'on vient en complémentarité surtout lorsqu'il y a des besoins financiers aussi. Donc, lorsqu'il n'y a plus de budgets disponibles, à ce moment-là, nous, on peut intégrer les personnes à l'intérieur de nos formations avec les soutiens du revenu qui y sont associés aussi. Mais la complémentarité se veut beaucoup dans le financement. (Représentant de Services Québec)

[Dans ma région], quelques projets de formation où le CSEF de la communauté manque de fonds pour financer le soutien du revenu des individus. Ah, [on] interpelle son BSQ pour pouvoir participer au projet de formation, pour financer des individus. (Représentant de Services Québec)

4.3.7 DIFFICULTÉS D'APPLICATION DES ORIENTATIONS

Les multiples facettes de l'intervention complémentaire de Services Québec pour la clientèle autochtone témoignent de la complexité de l'application des orientations en la matière sur le terrain. Son application rigoureuse peut parfois même être perçue comme en contradiction avec la mission de l'organisation lorsqu'elle occasionne une prestation de services inéquitable pour les personnes PNI par rapport aux autres clientèles, d'un palier de services à l'autre (fédéral et provincial).

Sa complexité s'explique en partie par la multiplicité des services comparables aux paramètres normatifs différents ou inégaux et par la difficulté d'appropriation des normes par le personnel sur le terrain.

Tout l'aspect complémentarité pour les agents, c'est quand même lourd. Quand ça arrive, oups, c'est des notes complexes qu'on reçoit du central. Ce n'est pas simple. Alors pour moi, c'est là le principal obstacle. Puis c'est toute cette orientation-là qui n'est quand même pas évidente à comprendre. Puis dire, OK, pourquoi ça fonctionne comme ça. Veut, veut pas, ça soulève bien des questions. Hein? Pourquoi c'est de même? Alors, oui, il y a vraiment... ça, c'est un gros enjeu. (Représentant de Services Québec)

Les différents types de subventions salariales offerts aux employeurs par les organisations autochtones et par Services Québec en sont un exemple éloquent. L'utilisation de la mesure PAIPNI de Services Québec est loin de faire l'unanimité sur le terrain, tant du point de vue des organisations autochtones que des interlocuteurs régionaux de Services Québec. Sa pertinence est discutée plus loin (chapitre 6).

Cette complexité justifie l'intérêt de mettre à jour les ateliers et d'établir des cheminements opérationnels pour guider le travail des agents dans les opérations. Cinq ans après le début de la stratégie, il est parfois toujours difficile pour les intervenants de déterminer quel est le premier service à offrir au client autochtone dans le respect de l'ensemble des règles et de ses besoins, tout en priorisant un service qui lui est sécurisant et culturellement adapté qui est offert par le fédéral, mais en demeurant équitable dans l'accès aux services offerts par Services Québec. C'est à tout le moins une difficulté rencontrée dans une région disposant d'un panier de services diversifié.

Moi, j'ai tout le temps voulu que... les personnes autochtones, elles aient accès à tout ça. Sauf qu'en premier, avant de penser à l'envoyer dans un SAE, le SAE, il y a une offre culturellement adaptée pour eux. Puis on a un PPE aussi avec la clientèle inuite culturellement adaptée. On va prioriser ces ententes-là. Mais des ententes pour la clientèle judiciairisée, on en a, puis il y a beaucoup de personnes autochtones judiciairisées. C'est une difficulté aussi parce que c'est vers où qu'on devrait l'envoyer en premier? Puis c'est là que moi, je vais toujours encourager qu'on l'envoie vers les partenaires autochtones en premier, dans le respect des orientations. [...] Fait que c'est un petit peu la difficulté dans l'application. (Représentant de Services Québec)

La multiplicité des services possibles rend donc difficile la détermination de la meilleure mesure à offrir à un client membre des PNI qui se présente dans un BSQ, en respect avec les orientations.

4.3.8 VARIABILITÉ RÉGIONALE ET PROXIMITÉ AVEC LES SERVICES CULTURELLEMENT ADAPTÉS

Comme illustrées à travers les défis d'application passés en revue, du point de vue de certains représentants autochtones, l'intervention et la mise en œuvre de projets sont complexifiées du fait qu'il y a une variation dans les processus, les règles et les manières de faire de Services Québec d'une région à l'autre; il en va de même d'une communauté autochtone à l'autre.

En outre, le référencement des clients PNI vers l'organisme autochtone s'avère inégal selon le lieu de l'intervention. En effet, ce référencement est plus aisé à réaliser dans les grands centres où les points de services des organismes autochtones sont plus accessibles que dans certaines régions, ne serait-ce qu'en raison du service de transport en commun, précise un interlocuteur de Services Québec. La distance ou l'accessibilité difficile des points de services expliquent, entre autres, pourquoi dans certaines villes ou régions, le personnel de Services Québec va diriger cette clientèle vers les autres ressources externes en développement de l'employabilité (OSE), dont le personnel n'est pas nécessairement formé aux réalités autochtones ou en mesure d'offrir des services culturellement adaptés.

Dans d'autres régions, c'est loin de tout. Elle n'est pas accessible à la clientèle. La CDRH, le CSEF, le centre de service formation et emploi, il n'est pas facilement accessible. Fait qu'eux, certaines villes vont les diriger vers leurs ressources externes habituelles. Tandis que nous, [dans notre région], il y a le transport en commun et tout ça. (Représentant de Services Québec)

Des actions vers une meilleure connaissance des services respectifs et de leur application visant à amenuiser la disparité de traitement entre les régions devraient être encouragées. Au nombre des disparités nommées : une prestation de service différente pour la clientèle résidant dans une communauté autochtone, tantôt accueillie par Services Québec, tantôt non, affirme un interlocuteur autochtone.

D'une région à l'autre, les services n'étaient pas égaux. Puis que dans certaines régions, tu vois, Emploi-Québec voulait desservir seulement les « hors réserve ». Dans d'autres endroits, ça ne les dérangeait pas de desservir les « sur réserve ». Fait qu'il y avait un peu de tout. Fait que là, avec la stratégie ministérielle, on s'est assuré qu'il y ait un fondement réel dans le sens où est-ce que le Québec va être là comme deuxième payeur, en complément du fédéral. C'est un peu ça la stratégie ministérielle. (Représentant d'une organisation autochtone)

4.4 SYNTHÈSE DE LA MISE EN ŒUVRE DE LA COMPLÉMENTARITÉ ET DES ARRIMAGES OBSERVÉS

La figure suivante résume les principaux facteurs qui entrent en considération dans l'analyse du référencement de la clientèle PNI, de la prise de décision ainsi que les différentes formes d'arrimage observées. Cette figure met en lumière la complexité et les principales difficultés d'application ou d'arrimages dans l'exercice de la complémentarité.

FIGURE 5 – MISE EN ŒUVRE DE LA COMPLÉMENTARITÉ ET VARIÉTÉ DES ARRIMAGES OBSERVÉS – VOLET INDIVIDU

Demande de service	Déclaration ou non Statut autochtone	Analyse et référencement Mécanismes et facteurs de décision	Formes d'arrimage	
Organisme autochtone	Source de revenu	• Validation de la disponibilité des fonds fédéraux • Validation de la présence du service au sein de l'organisation autochtone • Priorisation d'un service culturellement adapté • Lieu de résidence (sur ou hors communauté) • Valorisation de l'autodéclaration • Priorisation de la volonté du client • Proximité des services • Soutien financier à la participation inégal et intérêt de la personne • Diversité des services disponibles • Connaissance du personnel des offres de services respectives • Admissibilité directe aux OSE • Décision locale	• Intégration aux services de l'organisation autochtone : conseil de bande, CSEF, CAA, etc. • Intégration aux mesures des SPE; incluant les services spécialisés des OSE et le PAIPNI • Ententes de services dédiées PNI avec les organisations autochtones (SAE, PPE, etc.) • Lien avec un agent de liaison • Achat de formations dans les communautés • Partage des allocations de soutien à la participation • Coordination avec les prestations de l'AFDR	
BSQ	Sans soutien public			
OSE	Prestataire actif AE			
	Prestataire admissible AE			
	Prestataire AFDR			
	Prestataire du régime fédéral de sécurité du revenu (Dans les communautés)			
Principales difficultés d'application				
Identification de la clientèle	Complexité des processus et des offres de services	Nature de l'intervention similaire à plusieurs égards	Soutien financier non équivalent	Variabilités interrégionales
Considération de la personne, ses besoins et ce qu'elle désire	Manque de connaissance du personnel (SEQ et organisations autochtones)	Duplication de la nature de l'intervention	Services Québec plus avantageux	Marge de manœuvre
Momentum pour intervenir	Faible volume de clientèle	Manque de clarté sur les arrimages possibles et les façons de les opérationnaliser	Valorisation des organismes autochtones	Adaptation aux réalités locales
			Méconnaissance des différentes formes d'arrimages financiers	Équité de traitement sur l'ensemble du territoire

5 Facteurs influençant la mise en œuvre de la stratégie ministérielle

Plusieurs facteurs ont exercé une influence sur la mise en œuvre de la stratégie ministérielle. Ils peuvent avoir joué un rôle favorable ou à l'inverse, s'être posés comme des obstacles ou des irritants. Certains facteurs relèvent d'un contexte externe alors que d'autres sont plus directement rattachés aux efforts ou aux ressources déployées par les parties prenantes. Les principaux facteurs ainsi que des pistes de solution exprimées par les interlocuteurs clés sont passés en revue dans ce chapitre.

5.1 RESSOURCES HUMAINES ET FINANCIÈRES

Pour déployer la stratégie ministérielle, le besoin de ressources humaines est manifeste, et ce, autant dans les organisations autochtones qu'à Services Québec. Par exemple, le petit nombre d'employés dans une organisation autochtone peut freiner la participation à la concertation régionale et peut nuire à la mise en œuvre des actions prévues. La nécessité ou le manque de ressources ont été soulignés à plusieurs reprises par les interlocuteurs clés.

À l'échelle nationale, les ressources du Ministère ont pu manquer compte tenu de la complexité du dossier. Dans les régions étudiées ayant implanté les comités mixtes régionaux, les besoins en ressources humaines nécessitent des ressources financières pour l'emploi de personnel dédié. Il ressort des entretiens, comme de l'examen des ententes de services dédiées au dossier autochtone, que la mobilisation autour de la stratégie ne peut pas se faire à coût nul. Pour avancer vers les objectifs poursuivis, elle nécessite des ressources afin de soutenir la concertation et les projets qui en émergent. La mesure Concertation pour l'emploi (CPE) a été mise à profit dans plusieurs régions pour soutenir la concertation et paraît très importante pour plusieurs répondants régionaux.

Les membres des comités mixtes de deux régions à l'étude ont demandé des ressources supplémentaires pour soutenir la concertation et mettre en œuvre le plan d'action régional PNI. La charge de travail est qualifiée d'importante et les deux régions à l'étude ont opté pour l'embauche d'au moins une personne pour veiller à la mise en œuvre des actions et répondre à ce besoin.

Même si l'embauche d'un coordonnateur vise à répondre au manque de ressources internes pour la mise en œuvre de la stratégie, les efforts demandés demeurent notables, notamment pour l'encadrement qui demande l'implication des parties prenantes. Cette charge incombe au comité de suivi, composé tant de représentants de Services Québec que de représentants d'organisations autochtones.

Deux autres régions s'appuient sur des ressources régionales et locales de Services Québec ayant développé une expertise dans le dossier autochtone. Avec les années, elles ont développé des liens privilégiés avec les organisations autochtones. Cet apport est jugé très précieux et facilitant pour la mise en œuvre de la stratégie.

5.1.1 MOUVEMENT DE PERSONNEL ET DIFFICULTÉS DE RECRUTEMENT

Le mouvement de personnel et les difficultés de recrutement ou la pénurie de main-d'œuvre sont des facteurs contextuels qui rendent plus difficile la mise en œuvre de la stratégie. Ce facteur défavorable est relevé dans toutes les régions à l'étude, que ce soit en termes de personnes remplacées dans l'équipe responsable du dossier autochtone ou de difficultés d'attraction de la main-d'œuvre, et ce, tant pour les organisations autochtones que pour Services Québec.

La concertation et la mobilisation étant souvent portées par des personnes engagées, ayant développé des connaissances et un réseau de liens, le mouvement de personnel, au régional comme au local, dans les organisations autochtones comme à Services Québec, est au cœur des préoccupations partagées. À titre illustratif, pour trois des cinq régions à l'étude, une nouvelle personne responsable régionale du dossier autochtone arrivait en fonction ou allait l'être éminemment au moment des entrevues du printemps 2022. Un an plus tard, au printemps 2023, plusieurs départs à la retraite de personnes « de la première heure » étaient aussi à venir.

Les mouvements de chaises ont fait que peut-être que le dossier est un petit tombé dans une craque [...] Mais la volonté, elle est toujours là. (Représentant de Services Québec)

Cette situation affecte la réalisation de l'intervention, en plus de mener à une perte d'expertise et d'exiger un temps d'appropriation important des nouveaux responsables, surtout compte tenu de l'ampleur et de la complexité du dossier.

C'est dur pour l'organisme de comprendre la structure (provincial versus fédéral). Ça, c'est tellement revenu souvent. Ça change en plus le personnel dans ces organismes-là, puis chez nous aussi. Il faut tout le temps revenir avec ça. (Représentant de Services Québec)

Dans le meilleur des scénarios, prévoir du temps pour le transfert de compétences à la personne remplaçante est possible avant le départ de la ressource. À l'inverse, plusieurs mois peuvent s'écouler avant de pourvoir le poste à nouveau. Les mouvements de personnel fréquents impliquent de réexpliquer les façons de faire ou de prendre un pas de recul pour que les nouveaux venus puissent s'approprier les connaissances et se former avant de reprendre le flambeau et de poursuivre les travaux en lien avec la stratégie. Ces changements pourraient avoir affecté sensiblement le déploiement de la stratégie; non seulement pour la poursuite de travaux en cours, mais aussi pour le démarrage des comités ou le développement de projets. Plus souvent, c'est sur la poursuite des travaux de mobilisation ou de mise en œuvre des plans d'action que l'impact du roulement de personnel se fait sentir. De fait, pour les projets issus de la stratégie nécessitant l'embauche de personnel, agents de liaison ou de coordination des comités, des difficultés de recrutement et de rétention en emploi ont aussi été relevées.

Enfin, que ce soit par l'entremise du projet d'agents de liaison ou d'autres personnes-ressources, plusieurs interlocuteurs de Services Québec ont souligné la grande importance d'avoir une personne contact en poste au sein des organisations autochtones.

C'est elle qui fait les liens. Avec d'autres communautés, il n'a pas de lien, pas de personne-ressource. Si (nom de cette personne) est là, ça va bien. Si elle part, comme elle projette de le faire cet été, ça veut dire plus de lien. On avait déjà eu une entente avec Stratégie Carrière, ils voulaient renouveler, mais n'avaient plus le canal pour le faire. Je ne sais pas comment on va pouvoir approcher les communautés. Si cette dame s'en va, c'est fini! C'est un peu entre le formel et l'informel. (Représentant de Services Québec)

5.2 SOUTIEN DES UNITÉS CENTRALES DU MINISTÈRE

Le soutien provenant des unités centrales du MESS s'avère essentiel à la bonne mise en œuvre de la stratégie. Les répondants régionaux de Services Québec ont mentionné à plusieurs reprises le besoin de s'y référer pour des précisions sur les orientations ou pour s'assurer des arrimages relatifs à la complémentarité, notamment.

En outre, certains enjeux ou arrimages nécessiteraient une position ou des outils à portée nationale pour assurer une plus grande équité interrégionale pour les PNI ou les organisations. À titre d'exemples, des précisions ou des positions attendues dans les ententes SAE avec la CDRHPNQ ainsi que pour le programme PAIPNI. Le projet des agents de liaison nécessite aussi une coordination nationale en soi. Du point de vue de quelques interlocuteurs, ce souci d'uniformiser certaines pratiques ou d'alléger des exigences doit cependant être appliqué avec discernement en raison de l'hétérogénéité des situations des communautés autochtones.

Tant des représentants de Services Québec que des organisations autochtones ont dit attendre avec impatience la formation pour sensibiliser l'ensemble des agents d'emploi des BSQ, et ce, afin que les services soient offerts dans un climat culturellement sécurisé aux membres des communautés. Au point de vue des outils de travail, la mise à jour des balises normatives est aussi attendue par certains.

Plusieurs répondants régionaux disent apprécier le partage d'information et les rencontres des répondants soutenues par le central. C'est une occasion privilégiée pour échanger de l'information, discuter des défis d'application et partager les succès et les bonnes pratiques. Pour répondre à ce besoin, un réseau de communication, une équipe Teams, a aussi été créé.

5.3 SOUTIEN À L'ÉCHELLE RÉGIONALE ET LOCALE

Un grand soutien entre les pairs figure au nombre des facteurs ayant facilité la mise en œuvre de la stratégie. L'importance du soutien par les pairs d'une direction régionale, incluant ses instances locales, a été relevée entre autres par trois interlocutrices de Services Québec. Aussi, les répondants régionaux de Services Québec échangent et se soutiennent entre eux. Ce soutien intra ou interrégional a clairement été jugé déterminant pour réaliser leurs activités qui sortent du cadre habituel de leurs fonctions.

5.4 SOUTIEN DES REPRÉSENTANTS DES ORGANISATIONS AUTOCHTONES

Des interlocuteurs régionaux de Services Québec soulignent l'apport précieux des représentants des organisations autochtones d'employabilité pour la mise en place des comités, l'adaptation culturelle de ceux-ci ou encore pour structurer et bien diriger les agents de liaison ou de coordination des comités mixtes.

Tout de suite, c'est la collaboration ++ avec [notre organisme partenaire autochtone]. Ça là, [notre représentante] entre autres, pour la nommer elle parce qu'on n'a pas fait affaire avec personne d'autre. Elle nous a aidés. Elle nous a guidés. Elle nous a conseillés. Des bons conseils d'approche. Tout était dans l'approche parce qu'elle n'aurait pas été dans le décor du tout qu'on aurait concrétisé ces rencontres-là. Mais sans son grain de sel... elle nous a aidés à adapter culturellement nos rencontres. (Représentant de Services Québec)

En termes de soutien, comme je disais tantôt, la présence de [notre représentante de l'organisation autochtone], moi, je l'apprécie énormément. Pour bien structurer, bien mettre en place, orienter les agents, bien les diriger, ça, c'est vraiment un plus. Fait que ça, ça en est un bon soutien aussi. (Représentant de Services Québec)

En outre, ce sont non seulement les partenaires autochtones particuliers avec qui les représentants de Services Québec collaborent pour les travaux de mise en œuvre de la stratégie, mais aussi plus largement l'implication des organisations autochtones auxquelles elles sont affiliées qui facilitent les travaux relatifs à la stratégie.

5.5 MISE EN PLACE DE CONDITIONS PROPICES À LA CONFIANCE ET AU DIALOGUE

Globalement, adapter les démarches administratives aux cultures autochtones pour les rendre sécurisantes passe donc par la mise en place des conditions de développement d'un climat de confiance pour favoriser l'inclusion, la participation et le partage des préoccupations des membres des PNI, par l'appui sur des personnes autochtones, par la sensibilisation du personnel et par l'emploi d'une approche flexible.

Dans les propos des interlocuteurs clés, le thème de l'adaptation et à la sécurisation culturelle a été relié spontanément à la concertation. Pour installer un climat de confiance, des représentants de Services Québec et des PNI relèvent plusieurs facteurs de succès : l'ouverture d'esprit, la créativité, l'emploi d'une formule moins bureaucratique, l'inclusion et la participation des représentants autochtones aux démarches et travaux les concernant et peut-être surtout prendre le temps nécessaire pour franchir les étapes.

C'est vraiment un défi de développer un climat de confiance. Il faut être créatif. Il faut essayer d'innover. Avec cette clientèle-là, c'est vraiment important d'ouvrir... d'être ouvert à tout. À faire différemment surtout. Parce qu'au début, ç'a pris, je dirais trois ans. Au début, c'était le silence. Ils ne parlaient pas. Il a fallu s'adapter culturellement. Les longs silences, nous autres, on pense qu'il y a un malaise, qu'il y a quelque chose qui ne marche pas. Puis là, il faut qu'on remplisse ça. Mais on a appris, c'était beaucoup de silence puis peu de mots, mais il faut que tu les entendes quand ils sortent les mots. Ç'a impliqué qu'on essaie de changer des façons de faire. (Représentant de Services Québec)

Certains répondants de Services Québec précisent avoir pris le temps de bien veiller à la planification de ces activités lors de 6 à 10 rencontres de préparation avec le partenaire autochtone. En outre, le soutien d'une guide autochtone s'est avéré un facteur déterminant pour l'adoption d'une approche adaptée culturellement lors de la tenue de ces rencontres dans certaines régions. Cette approche a permis d'établir un climat de confiance facilitant le partage des préoccupations des PNI. Ainsi, le dialogue avec les PNI, l'écoute de leurs préoccupations, l'adoption d'une approche flexible pour favoriser leur inclusion et leur participation sont les mots d'ordre qui ressortent des propos des intervenants de Services Québec. C'est ce que la stratégie a permis de mettre en place, comme le relate un représentant régional de Services Québec.

La stratégie est venue aussi permettre justement des échanges dans une perspective de dire, est-ce qu'on a ensemble la même compréhension, la même lecture de ce qui se passe dans notre marché du travail, au niveau de nos personnes qui sont en emploi et sans emploi. Et aussi, en même temps, de se partager les préoccupations qu'on peut avoir de part et d'autre. Ça fait partie des bonnes pratiques qui sont en place, je dirais.
(Représentant de Services Québec)

5.6 FORMATION DU PERSONNEL DE SERVICES QUÉBEC ET OUTILS INFORMATIONNELS

Selon les interlocuteurs des deux réseaux, la formation ou d'autres activités de sensibilisation du personnel s'avèrent une avenue encouragée pour parvenir à la sécurisation culturelle et à une prestation de services culturellement adaptée aux membres des communautés autochtones.

Les activités de sensibilisation aux réalités autochtones sont perçues comme un moyen important contribuant à la sécurisation culturelle des services. Au moment des entrevues du printemps 2023, les formations ou les séances de sensibilisations sur les réalités autochtones destinées au personnel de Services Québec n'avaient pas encore été offertes dans plusieurs régions consultées. Elles sont très attendues des répondants régionaux consultés.

En outre, les interlocuteurs clés, principalement de Services Québec, ont fait état de certaines lacunes dans les outils « opérationnels » nécessaires à la bonne réalisation de leurs tâches quotidiennes en lien avec les membres des communautés autochtones et d'outils informationnels pour communiquer ou sensibiliser les parties prenantes, essentiellement au sujet des actions de la stratégie. Plusieurs exemples sont donnés. La transmission d'outils de communication aurait facilité la tâche des répondants régionaux lors de la présentation de la stratégie aux partenaires. Des outils pour favoriser les arrimages avec l'aide de dernier recours, un continuum de services de type plus détaillé, etc.

Le besoin d'outils traduits en anglais, au niveau des instances centrales du Ministère, ainsi que la possibilité de pouvoir recourir à un interprète dans le cadre de rencontres avec des partenaires autochtones qui ne peuvent pas s'exprimer en français sont aussi manifestés.

On n'a pas de documents traduits à leur donner. Puis là, on ne parle pas de l'application de la Charte de la langue française. Sur communauté, ce n'est pas le cas. On veut se développer un partenariat avec ces gens-là. Puis on n'a pas d'outils. Là, on était rendus l'autre fois à essayer de pondre des documents copiés sur l'officiel pour le faire traduire ici. Ça fait partie de notre réalité. On a [plusieurs] communautés autochtones anglophones, unilingues anglophones. Ils sont comme nous autres. Il y en a qui comprennent le français, mais ils ne le parlent pas. (Représentant de Services Québec)

Dans la même veine, le besoin d'un outil de communication officiel entre les BSQ et les organismes autochtones est relevé par un interlocuteur de Services Québec qui rapporte les préoccupations de ses collègues des BSQ à propos de la protection de la confidentialité et des renseignements personnels qui compliquent les interactions.

C'est juste les agents, les commentaires que j'ai, c'est que des fois, ils disent, on devrait avoir un échange d'information avec cet organisme-là, un formulaire, s'échanger de l'information pour savoir exactement qu'est-ce qu'il fait dans l'organisme. Quand on dirige, c'est tout le temps verbalement. À part, si on le réfère dans SAE. Mais ça, c'est un commentaire que j'ai déjà eu. Qu'il souhaiterait avoir un mécanisme d'échange d'information parce que toute la confidentialité aussi, c'est un problème. Des fois, quand on s'appelle, s'il n'y a pas de fiche de suivi de signée, il n'y a pas de consentement écrit, on ne devrait pas se parler. Puis surtout ne pas s'écrire par courriel s'il y a des données. [...] Puis ce sont tous des freins, ça. Le fait qu'il n'y ait pas de mécanisme de communication officielle entre les BSQ puis la CDRHPNQ, ce n'est pas facilitant. (Représentant de Services Québec)

Enfin, l'utilité d'un outil pour encourager les membres des PNI à s'identifier pour bénéficier de mesures adaptées a également été relevée par quelques interlocuteurs de Services Québec.

5.7 PRIORISATION DU DOSSIER DES PREMIÈRES NATIONS ET INUIT ET DES ACTIONS À L'ÉCHELLE RÉGIONALE

D'entrée de jeu, le fait d'implanter des structures de concertation régionale s'inscrit en cohérence avec l'importance d'impliquer les représentants autochtones dans les décisions qui concernent leur population. En ce sens, elle agit comme un facilitateur de la mise en œuvre de la stratégie.

Sur la démarche d'établissement des priorités régionales, aboutissant à la proposition d'un plan d'action annuel (PARPNI), le processus décisionnel et l'implication des représentants autochtones ont varié. Dans certaines régions, l'exercice conduit à une décision concertée et des avancées concrètes selon des interlocuteurs impliqués. Dans au moins une région avec une présence autochtone plus importante, la clientèle autochtone est inscrite dans le plan d'action régional global (PAR) de Services Québec. Pour les interlocuteurs concernés, il s'agit d'un pas supplémentaire, jugé propice à favoriser la concertation.

Par ailleurs, du côté des directions régionales de Services Québec, une des difficultés de planification rapportées concerne les disponibilités budgétaires, soit le budget annuellement transféré aux régions, ainsi que les orientations pour l'application des mesures qui l'accompagne. À ce sujet, un interlocuteur de Services Québec souligne que la réconciliation et le rapprochement souhaités nécessitent des moyens et des outils pour le faire.

Que ce soit pour l'établissement des priorités du plan d'action régional ou pour l'élaboration d'un programme à leur intention, l'importance d'inclure les représentants autochtones dans toutes démarches qui les concernent semble à la base d'une action adaptée culturellement, selon certains interlocuteurs de Services Québec. L'exemple du PAIPNI, où leur consultation a fait défaut, illustre un faux pas en ce sens.

5.8 CHOC DES CULTURES ADMINISTRATIVES – EXIGENCES DE SUIVI ET DE REDDITION DE COMPTES

Tant du point de vue des interlocuteurs autochtones que de celui du personnel de Services Québec, un véritable choc des cultures administratives est observé. D'un côté, les représentants des organisations autochtones sont habitués aux façons de faire du gouvernement fédéral, avec une plus grande marge de manœuvre et une charge administrative décrite comme étant beaucoup moins lourde. En ce qui a trait au système de suivi de la participation des individus, l'utilisation de la passerelle MSI pose des défis pour certains.

Services Québec doit nous considérer comme le fédéral le fait, en respect de nos compétences, comme une organisation à gestion optimale. Il y a une reddition de comptes bien moins rigide au fédéral que celle pour Services Québec. Les bailleurs de fonds ont appris à nous faire confiance, c'est nous qui savons ce dont on a besoin.
(Représentant d'une organisation autochtone)

La complémentarité est trop lourde et trop lente et amène trop en complexité pour ce que ça donne financièrement. Les contrôles normatifs et la reddition de comptes exigées rebutent et donnent à penser s'il ne serait pas préférable de chercher d'autres sources de financement que celui offert par Services Québec. (Représentant d'une organisation autochtone)

Services Québec est un partenaire et un bailleur de fonds important, mais la lourdeur bureaucratique et la relation colonialiste dans la reddition de comptes viennent contrecarrer les bénéfices. (Représentant d'une organisation autochtone)

Mon commentaire global, honnêtement, c'est laissez les partenaires être créatifs. Comprenez que les enjeux sont complexes et multiples. Donnez-nous plus de flexibilité pour aider différents types de profils. Des personnes pressées qui veulent juste un CV puis qui veulent aller se trouver une job puis qui ont besoin de se péter la face dans le marché de l'emploi puis revenir dire, finalement, peut-être que j'ai besoin de plus d'aide, on peut-tu reconnaître les parcours complexes comme ceux-là? Tout comme certaines personnes ont besoin de beaucoup d'accompagnement. OK. On va faire un accompagnement sur plusieurs mois. Puis ça va prendre le temps que ça va prendre. C'est ce qu'on a.

(Représentant d'une organisation autochtone)

Je regarde la reddition de compte que je suis en train de faire en parallèle pour le CIUSSS, bien j'ai trois cases à remplir avec un budget. Dites-nous ce qui s'est passé. Expliquez-nous les résultats attendus. Merci, bonsoir. Notre entente avec Services Québec est la pire entente sur 30 ententes qu'on a. Ça en dit long, là. On nous met des cases très, très petites. On essaie de contrôler immensément un service. On ne laisse aucune place à la créativité ou la sécurisation culturelle, en d'autres mots, faire un programme qui est adapté à une population type. (Représentant d'une organisation autochtone)

De l'autre côté, le personnel de Services Québec est en quelque sorte soumis aux cadres normatifs des mesures des SPE, décrits comme plus exigeants en termes de gestion administrative, de suivi et de reddition de comptes pour l'ensemble des ressources externes (OSE) avec lesquelles ils transigent.

Le respect des délais de production de la reddition de comptes est problématique en raison de la lourdeur de la tâche occasionnée pour les organismes, mais elle pose aussi des soucis pour les représentants de Services Québec. Par exemple, dans le cas des quatre ententes de services (SAE) avec la CDRHPNQ, les dates de signatures ne concordent pas avec l'ensemble de celles signées avec les autres organismes externes. Elles se trouvent à être signées avant de connaître les orientations, ce qui ajoute au défi de gestion.

Les ententes ont débuté au 1^{er} avril, mais ne sont pas encore signées. C'est vraiment un problème, signer une entente lorsqu'on ne connaît pas les orientations. Toutes les autres ententes avec les OSE se signent au 1^{er} juillet. C'est vraiment ardu pour SEQ de s'ajuster au 1^{er} avril. La CDRHPNQ justifie cette période en mentionnant qu'ils doivent consulter 27 communautés pour le renouvellement. C'est difficilement compréhensible, car il s'agit de repousser la signature, et non de la devancer. (Représentant de Services Québec)

Malgré ces irritants, des responsables régionaux sont persuadés de l'importance d'adapter ou d'assouplir le cadre dans les projets offerts par les organisations autochtones.

Dans ce dossier, il faut souplesse et adaptabilité. On travaille de Nation à Nation, ce sont des partenaires différents. Il ne faut pas arriver avec nos gros sabots normatifs... Il faut une uniformité, mais jusqu'où on peut adapter nos pratiques pour cette clientèle? Il faut éviter les perturbations dans nos échanges. (Représentant de Services Québec)

Dans ce sens, des échanges et initiatives se font à l'échelle régionale pour adapter les exigences administratives. Pour les organisations autochtones, sans être en mesure de dégager un constat clair à cet égard, certains soulèvent que le fardeau est allégé dans le contexte d'ententes gérées par les unités centrales du Ministère. Malgré les initiatives et la bonne volonté de tous les acteurs régionaux d'aplanir les irritants, une plus grande implication des unités centrales du Ministère serait appréciée, selon plusieurs.

En réponse aux contraintes bureaucratiques jugées irritantes, voire démotivantes, et face aux appréhensions des Autochtones envers l'intervention gouvernementale, en raison de l'historique de leurs rapports avec le gouvernement, des interlocuteurs clés de Services Québec font néanmoins part de la recherche d'une certaine flexibilité à travers les contraintes normatives et administratives en place, d'ailleurs avalisée par l'organisation. Cette posture de souplesse participe également à une volonté d'adaptation culturelle des démarches.

Puis quand il y en a des bâtons dans les roues, il y en a, mais ils sont au niveau administratif. Puis on s'efforce d'appliquer... d'aller chercher les marges de manœuvre nécessaires pour pouvoir les enlever les obstacles, pour avancer avec eux. Au lieu d'avancer avec des... ah, non, on ne peut pas faire ça. Bien, on peut faire ça si on va chercher des marges de manœuvre tout en restant conformes, là. Je ne vous dis pas qu'on est cowboy sur la conformité. Mais on dirait [...] qu'on est plus flexibles puis on veut que ça fonctionne, puis c'est le mot d'ordre qu'on reçoit. On veut que ça marche. Donc on s'implique puis on y met du temps.
(Représentant de Services Québec)

Une autre répondante de Services Québec souligne aussi leur posture de tenter de trouver des solutions aux obstacles administratifs et d'accompagner les partenaires autochtones dans leurs démarches jusqu'à la limite de leurs possibilités, ce qui a participé à créer un lien de confiance.

Ils le savent qu'on travaille pour eux puis ils savent qu'on essaie. Si on ne peut pas les aider, c'est parce qu'on a fait le tour. On ne les laisse pas tomber comme ça quand ça ne fonctionne pas. Bien c'est ça, oui, j'ai été témoin. Puis j'étais contente d'entendre que les gens de la communauté... en tout cas, avec [moi], ça va bien, c'est fluide. On voit qu'il y a un lien de confiance qui est installé. (Représentant de Services Québec)

Certes, certaines contraintes administratives persistent. Mais toutes les parties ont leur bout de chemin à faire, relatent plusieurs interlocuteurs clés de Services Québec. Cette posture est également partagée par certains partenaires autochtones conscients des contraintes institutionnelles : « Mais tout ça pour dire que la communauté travaille fort pour adapter justement puis trouver des moyens pour que, par exemple, les partenaires comme Services Québec puissent nous aider aussi ».

Néanmoins, des représentants de Services Québec témoignent d'une certaine impuissance face à ces obligations administratives.

Fait que je pense qu'au niveau bureaucratique, ils ont... c'est lourd. Peut-être pour eux... je trouve qu'ils trouvent ça lourd. Ça peut démobiliser. On a des bonnes intentions, mais on a quand même des choses à respecter. Puis nous, on continue. On veut les accompagner, puis on veut continuer à travailler avec eux, mais ça, ça vient peut-être des fois... c'est un irritant.
(Représentant de Services Québec)

Enfin, les contraintes administratives rencontrées semblent occasionnées ou encore amplifiées par les différents impératifs des divers paliers de gouvernement en jeu. Pour aider à répondre aux exigences des programmes ou les adapter, la présence d'un agent de liaison ou d'un intermédiaire ayant une bonne connaissance des différents univers, qui peut faire le trait d'union entre les pratiques administratives, est relevée à plusieurs reprises.

5.9 CONTEXTE DE LA PANDÉMIE

Dans le contexte de la stratégie, la pandémie semble avoir engendré des répercussions négatives sur la mobilisation accomplie. Globalement, elle a agi comme un frein dans les élans amorcés. Les interlocuteurs clés l'ont déploré. C'est d'autant plus vrai dans les régions où la concertation s'appuie sur une participation importante des communautés, puisque celles-ci étaient littéralement fermées pendant les premiers temps de la pandémie et, dans certaines régions, elles l'étaient même encore au printemps 2022.

C'est là que je vous dis que la COVID a annulé nos énergies qu'on a tant mises pour mobiliser les gens. [...] Bien, la mobilisation, ça va être un méga défi parce qu'il faut la recommencer puis il y a eu du mouvement de part et d'autre. Regarde, c'est [ma successeure] qui va recommencer ça. Fait que c'est ça. Ça touche tout le monde le mouvement, maintenant. Chez nous, les communautés sont encore très fermées sur elles-mêmes à cause de la COVID. Il y a plus de cas de maladies chroniques. Donc, des gens plus vulnérables. Je ne le sais pas le présentiel, c'est quand ça va revenir. On dirait que pour nous, ça fait plus partie du discours avec la... comment on appelle ça, l'immunité collective qui est souhaitée, mais j'exclus les Premières Nations de ça, de par la situation. Fait que mobiliser en ligne, puis là, on s'est dit, on ne peut pas manquer notre deuxième coup. (Représentant de Services Québec)

Les plans d'action des comités mixtes avaient été élaborés, mais la mise en œuvre des actions prévues a été mise sur pause, notamment en raison de la pandémie, rapporte une interlocutrice autochtone. Ainsi, l'interruption des rencontres de l'instance de concertation occasionnée par la COVID-19 a nuit à la mobilisation, qui doit être reprise dans des conditions moins optimales, à savoir en ligne, à distance. Certes, la pandémie n'a pas suspendu toutes les activités en lien avec le dossier autochtone; par exemple, la participation à un forum et l'implication avec leurs partenaires autochtones habituels ont pu être assurées, hors du cadre des comités mixtes régionaux, dans une région.

Dans deux autres régions, les intervenants de Services Québec rapportent que les actions de Services Québec en lien avec le recrutement de la clientèle ou la mobilisation des communautés ont été, au mieux, ralenties et, au pire, interrompues. Les rencontres du comité mixte ont été poursuivies en ligne dans une autre région.

Par ailleurs, comme pour l'ensemble de la clientèle des SPE, une baisse importante de la participation des PNI à différents programmes et diverses mesures a été relevée dans certaines régions. À propos des facteurs explicatifs évoqués, l'effet démobilisateur des enveloppes généreuses des programmes fédéraux, comme la Prestation canadienne d'urgence (PCU), aurait joué un rôle aggravant, ainsi que le fait que l'obligation vaccinale aurait été un frein supplémentaire, dans certains cas.

Puis là, la pandémie est arrivée. Il fallait qu'ils soient vaccinés. Fait que là, on a perdu les candidats parce que les jeunes ne voulaient pas se faire vacciner. Je pense qu'il en restait 3 sur 10. Fait qu'on n'a pas pu faire la formation. (Représentant de Services Québec)

6 Pertinence de la stratégie ministérielle

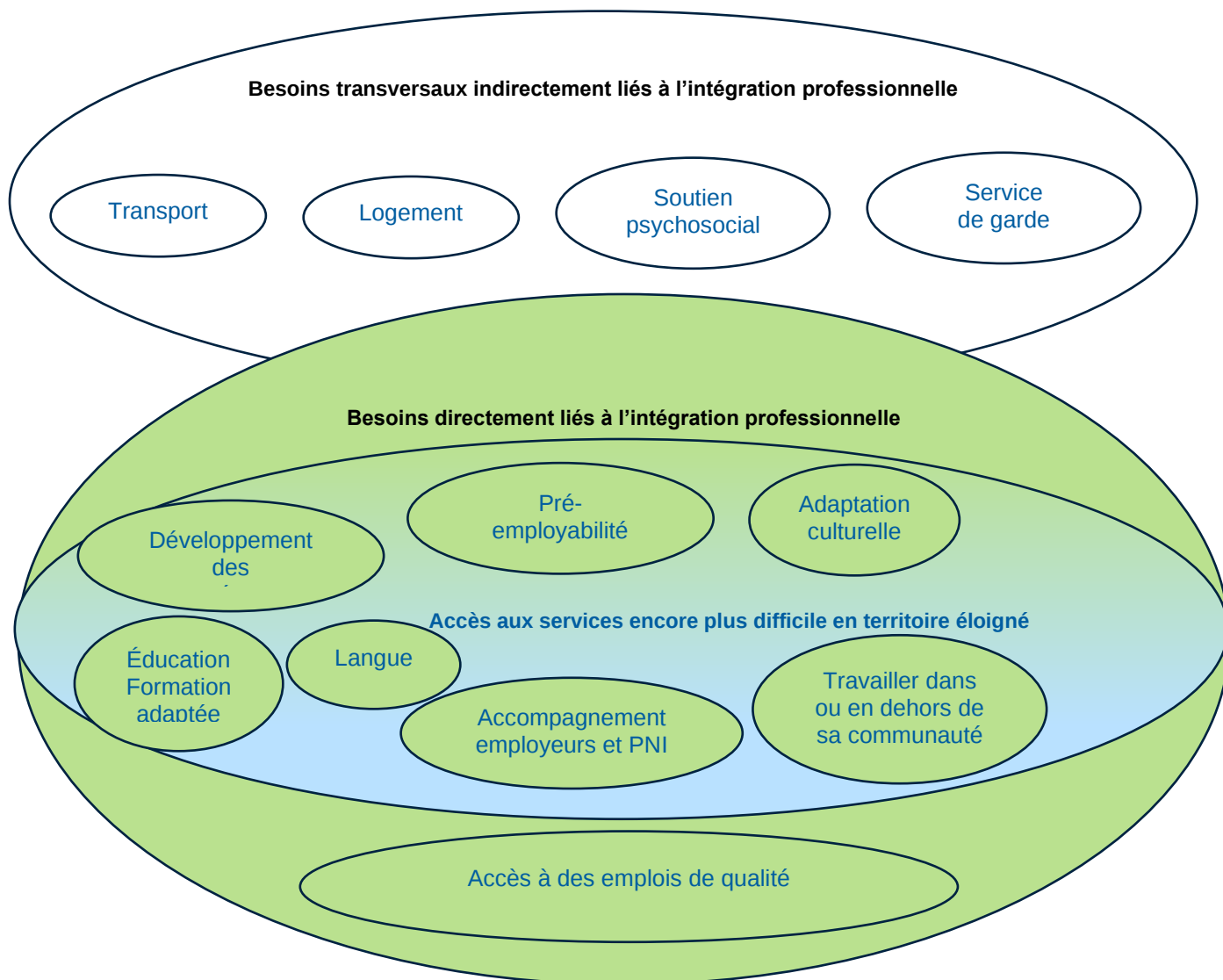
La pertinence de la stratégie est appréciée en examinant trois grandes dimensions autour desquelles s'articulent les sections de ce chapitre.

- 1) La justification du MESS d'intervenir pour l'intégration professionnelle des PNI, compte tenu des besoins, des enjeux et du contexte de cette population.
- 2) La valeur ajoutée de la stratégie ministérielle en fonction des trois orientations retenues.
- 3) La présence de chevauchements et la cohérence entre les services offerts par Services Québec et les organisations autochtones.

6.1 BESOINS ET ENJEUX RELATIFS À L'INTÉGRATION PROFESSIONNELLE

Les besoins relatifs à l'intégration professionnelle des PNI relevés par les interlocuteurs clés sont de deux ordres principaux pour reprendre et adapter la catégorisation proposée dans une étude portant sur les politiques sociales québécoises¹⁸ : les besoins transversaux et ceux plus ciblés qui se rattachent plus directement à des obstacles à l'intégration professionnelle. La figure 6 les illustre.

FIGURE 6 – PRINCIPAUX BESOINS À CONSIDÉRER EN LIEN AVEC L'INTÉGRATION PROFESSIONNELLE DES PNI



¹⁸ Amélie Quesnel-Vallée, Politiques sociales favorisant la redistribution de la richesse : options pour le contexte québécois.

6.1.1 BESOINS TRANSVERSAUX INDIRECTEMENT LIÉS AU MARCHÉ DU TRAVAIL

Si tu n'as pas de job actuellement, c'est que tu as des obligations familiales, parce que tu ne peux pas être déraciné et quitter ta communauté ou parce que tu as une problématique d'estime de soi, de violence, de consommation, etc. (Représentant d'une organisation autochtone)

Les besoins transversaux sont indirectement liés à l'intégration professionnelle, tout en étant susceptibles d'y faire obstacle, dans la mesure où ils ne sont pas pris en compte. Les principaux besoins de cette catégorie évoqués par les interlocuteurs clés sont les besoins en transport, logement, service de garde et ceux d'ordre psychosocial. Ces besoins ont aussi été corroborés par les commentaires des partenaires autochtones répondant au sondage du printemps 2023.

6.1.1.1 Transport et enjeu de l'éloignement géographique

La barrière du transport est relevée à plusieurs reprises comme un enjeu relatif à l'intégration professionnelle des PNI, et ce, plus particulièrement dans les régions de l'Abitibi-Témiscamingue, de la Côte-Nord et de la Mauricie. Le problème se décline selon les réalités propres à chaque région, soit en termes de coût (essence, titres de transport), de logistique (dont les horaires), d'infrastructures lacunaires (de l'absence de route à l'accès au transport en commun), de prérequis (permis de conduire) et de distance à parcourir pour obtenir un service d'employabilité dans un premier temps ou pour intégrer le marché du travail ultimement.

Bien qu'en milieu urbain, il peut y avoir un obstacle d'accès au transport en commun, le problème ressort comme étant plus criant hors des grands centres. Il est qualifié comme une barrière importante, ne serait-ce qu'en raison de la vaste étendue du territoire. En situation de projet, la distance à parcourir pour la formation et l'absence de solution de transport dans les régions est aussi un véritable obstacle. L'éloignement géographique rebuterait également certains porteurs de projets de développement de l'employabilité.

Le grand enjeu, c'est la grandeur du territoire... les problèmes de transport qui fait en sorte qu'il faut qu'ils partent... Le coût de l'essence qui augmente, ça prend des permis de conduire... Ce n'est pas dans notre Ministère en tant que tel, mais le transport, c'est le gros enjeu. Oui, il y a la barrière culturelle. Il y a plein de barrières, mais celle physique, comme ça, c'est un gros enjeu, selon moi. (Représentant de Services Québec)

La difficulté d'obtenir un permis de conduire apparaît comme une particularité propre aux membres des PNI. Une des raisons évoquées expliquant cette difficulté est d'abord l'accessibilité du lieu où passer le test pour l'obtention du permis de conduire.

« C'est sûr que quelqu'un qui ne travaille pas, qui doit passer son permis de conduire à 100 kilomètres de chez eux, ou s'il doit prendre l'avion, il ne l'aura jamais son permis de conduire probablement. C'est ça qui est difficile. » (Représentant d'une organisation autochtone)

Même si des permis de conduire territoriaux peuvent être délivrés à l'intérieur des limites de certaines communautés, ceux-ci ne permettent pas les déplacements à l'extérieur des communautés.

Une difficulté relevée est le manque d'adaptation culturelle des tests, situation qui touche un pourcentage élevé de jeunes Autochtones aux dires d'un répondant de Services Québec.

Les jeunes ne réussissent pas à passer le test du permis de conduire. Vous allez dire, c'est loin de l'emploi. Mais en même temps, oui puis non. Si je veux aller travailler, je reste sur communauté, il n'y a pas de transport en commun, là. C'est le début d'une préparation à l'emploi puis comment ça, il ne passe pas le test. Apparemment, il y a des références culturelles ou qui fait qu'un jeune de 16 ans a moins d'habiletés à passer ça. Il y a un pourcentage élevé qui ne le passe pas. (Représentant de Services Québec)

Initiatives en réponse au problème du transport en territoire éloigné

Dans le cadre de la stratégie, la concertation et les efforts intersectoriels ont permis de mettre en place un cours de conduite et l'opportunité de faire l'examen de conduite automobile dans la communauté de Pikogan, et ce, en collaboration avec le centre d'éducation aux adultes autochtones. De plus, le programme de formation a été adapté aux réalités autochtones. Il s'agit d'une réalisation bien tangible pour laquelle « on espère que ça fera des petits dans les autres communautés! »

Sur la Côte-Nord, un représentant de la SAAQ s'est déplacé pour faire passer les examens de conduite. Ailleurs, des projets de navette ont été mis sur pied par certains employeurs ou entre certaines villes pour tenter d'aplanir cet obstacle important.

6.1.1.2 Logement

Les difficultés d'accès au logement sont évoquées notamment par les interlocuteurs clés autochtones dans le sens du besoin de sa proximité du lieu de travail, tout comme la pénurie de logements dans les communautés, en particulier les besoins en logements sociaux. Si la crise du logement social, doublée du coût élevé de la vie, est mieux connue pour les Naskapis et les Inuit¹⁹, la problématique est également urbaine. Il ressort que 10 % des 70 % des répondants autochtones ayant fait une ou plusieurs demandes de services en santé ou services sociaux présentait ce besoin²⁰. Cette préoccupation fait d'ailleurs écho à un appel à l'action de la Commission Viens (10) : contribuer financièrement aux initiatives de logements sociaux pour Autochtones en milieu urbain.

En revanche, bien que peu courant, l'exemple d'une entreprise ayant acheté une maison mobile pour héberger les employés autochtones est une heureuse initiative relevée pour pallier cette difficulté.

6.1.1.3 Services de garde

Parfois, ce n'est pas parce que les gens ne veulent pas travailler, c'est parce qu'il n'y a pas de garderie. (Représentant d'une organisation autochtone)

Un autre obstacle transversal à l'emploi relevé est l'accès à des services de garde, tant pour bénéficier de mesures d'employabilité que pour occuper un emploi. Des interlocuteurs autochtones soulignent la pénurie de services de garde ou de solution de gardiennage, tant en milieu urbain qu'en communautés.

Il y a une pénurie d'offres de gardiennage dans la ville. Des CPE, c'est le même problème et beaucoup de ces mères-là aussi ne sont même pas prêtes à laisser leurs enfants. Surtout quand ils sont en bas âge, les laisser à des gardiennes, elles ont de la misère. (Représentant d'une organisation autochtone)

Une barrière qualifiée de culturelle par des interlocuteurs autochtones est la difficulté de certaines mères à laisser leurs enfants, surtout ceux en bas âge. En guise de solution mise de l'avant, un organisme autochtone embauche une personne pour s'occuper des enfants afin que sa clientèle, largement composée de mères monoparentales, puisse accéder aux services. L'enfant est pris en charge dans le même bâtiment que celui où sa mère suit les ateliers, ce qui peut s'avérer rassurant. Une autre option évoquée est celle de laisser la mère emmener son enfant sur les lieux de travail jusqu'à ce qu'elle puisse trouver une solution permanente.

L'absence du financement offert par le Ministère pour de tels services favorisant la participation des femmes PNI est évoquée. Par ailleurs, l'[Initiative de services de garde pour les Premières nations et les Inuit](#) (ISGPNI), administrée par EDSC à l'échelle fédérale, a pour objectif premier de fournir des services de garde aux parents membres des PNI afin de leur permettre de suivre une formation ou d'occuper un emploi. La demande d'un accueil élargi et d'un financement rehaussé de cette initiative semble attester la persistance de ce besoin. Selon cet avis, les besoins en services de garde toucheraient davantage les Autochtones vivant à l'extérieur des communautés et en milieu urbain.

¹⁹ SAA et MCE, « Vivre ensemble. Faire ensemble. Mémoire gouvernemental présenté à la Commission d'enquête sur les relations entre les Autochtones et certains services publics au Québec : écoute, réconciliation et progrès ». Québec : Gouvernement du Québec, 2018, p. 4; SAA, « Tableau de suivi des réponses aux appels à l'action de la commission d'enquête sur les relations entre les Autochtones et certains services publics. Rapport d'étape ». Québec : Direction des communications du Ministère du Conseil exécutif et du Secrétariat du Conseil du trésor, septembre 2021, p. 4.

²⁰ RCAAQ, « Les Autochtones en milieu urbain et l'accès aux services publics. Portrait de la situation au Québec ». Wendake : RCAAQ, 2018, p. 17.

6.1.1.4 Soutien psychosocial

Les problèmes psychosociaux rencontrés par une partie des PNI sans emploi sont qualifiés d'importants dans plusieurs régions. « Grosses problématiques », « sérieuses difficultés », « tellement éloignés [du marché du travail] », « extrême précarité » sont des termes employés pour décrire la situation de plusieurs. Certains interlocuteurs réfèrent explicitement à des problèmes de santé mentale, de toxicomanie, de violence ou d'itinérance qui nécessitent de l'aide psychosociale ou un soutien thérapeutique.

On visait des personnes en situation de précarité, mais souvent, c'était deux extrêmes qu'on avait. Soit extrême précarité, incapables de venir aux ateliers, soit c'étaient des participants qui désiraient simplement une mise à jour d'un CV, puis rapidement se faire placer dans un emploi. Il n'y avait pas nécessairement un problème de préparation à l'emploi. (Représentant d'une organisation autochtone)

On avait des travailleurs de proximité qui travaillaient généralement avec la responsable en employabilité pour faire un peu plus d'assistance psychosociale. Puis souvent, c'était ça l'enjeu. Les gens qui avaient trop d'enjeux psychosociaux, traumas, besoin de thérapie, etc. avaient aussi un besoin d'emploi, mais n'étaient pas nécessairement prêts à faire des ateliers d'employabilité. Ils voulaient plutôt parler de leurs émotions ou avaient des problèmes de rester 20 heures par semaine dans le centre pour faire divers ateliers. (Représentant d'une organisation autochtone)

Le besoin de soutien psychosocial est, selon des interlocuteurs clés, amplifié par l'isolement vécu dans les communautés plus éloignées. De façon générale, les besoins relevés commandent une vision large du type de soutien à déployer; une perspective d'intervention socioprofessionnelle.

Si la stratégie ministérielle focalise sur l'aide à l'intégration professionnelle, il est à noter que ces besoins figurent aussi dans les recommandations de l'Avis de pertinence du CCPNIMT en 2013, lequel a contribué à l'élaboration de la stratégie ministérielle.

Que le MESS soutienne financièrement les programmes de plus longue durée visant à perfectionner les connaissances (les savoirs, le savoir-être et le savoir-faire) et les compétences essentielles et à apporter un soutien additionnel (logement, services de garde, transport, soutien psychosocial, etc.) lorsque celui-ci est également nécessaire²¹.

Plusieurs personnes présentant une grande vulnérabilité nécessitent de l'assistance psychosociale avant toute préparation à l'emploi. En revanche, pour une bonne partie d'entre elles, les besoins psychosociaux peuvent aussi être pris en compte dans une intervention de pré-employabilité, ici considérée comme liée à l'intégration professionnelle des PNI. Au-delà des besoins du marché du travail et des défis propres aux communautés, le mieux-être des individus et l'amélioration de leurs conditions de vie devraient être au cœur des préoccupations, selon plusieurs.

6.1.2 BESOINS OU ENJEUX RELATIFS À L'INTÉGRATION PROFESSIONNELLE

6.1.2.1 Pré-employabilité – besoin de travailler des compétences relatives au savoir-être d'abord

Dans la continuité des besoins d'une aide psychosociale, les besoins du stade de la pré-employabilité, sont présentés comme très importants pour plusieurs représentants autochtones et de Services Québec des régions consultées. De fait, les besoins associés aux personnes dites éloignées du marché du travail nécessitent de prioriser des interventions axées sur le développement du savoir être ou de la connaissance de soi, certains comportements ou des habiletés de communication de base à acquérir dans les interactions sociales, et ce, idéalement dans un contexte adapté, d'une intensité moins soutenue ou sur du plus long terme.

La stratégie valorise la main-d'œuvre, mais, dans le contexte actuel de plein emploi, la main-d'œuvre qui était prête à l'emploi y est déjà. Celle qui étudie va aller travailler tout de suite après et celle qui reste est éloignée du marché du travail et a besoin d'être accompagnée pour améliorer leur employabilité. (Répondant d'une organisation autochtone)

²¹ Ibid., p. 46. (Avis de pertinence)

Selon ce point de vue, la situation de plusieurs rend nécessaire une intervention préalable aux mesures d'intégration en emploi. À titre illustratif, un représentant d'une organisation autochtone estime que seulement le tiers des personnes qui font appel à eux ont un besoin d'aide à la recherche d'emploi au début de la prise en charge. Pour des personnes éloignées du marché du travail, les efforts d'intervention doivent être déployés à partir des premiers jalons d'un continuum vers l'emploi.

Prenant acte, des représentants de Services Québec évoquent le recours à la mesure Projets de préparation à l'emploi (PPE) et le programme PAAS-Action (en dehors des mesures des SPE), pour lequel l'intégration en emploi n'est pas l'objectif visé immédiat. Des régions ont aussi développé des ententes de services dédiées à la clientèle autochtone pour répondre à ces besoins.

Dans le fond, ils sont tellement éloignés, pour certains clients, ça demande une préparation pour être capable de les rejoindre après dans nos mesures d'employabilité. C'est ce qui explique, je pense, le mieux la pertinence de répondre à ces besoins-là, même si c'est de la pré-employabilité. L'objectif du PAAS, c'est de leur permettre d'accéder à une mesure d'employabilité. Ce n'est pas pour des clients qui ne pourront jamais intégrer le marché du travail. C'est pour des clients qui vont passer peut-être après par une mesure d'employabilité puis se rapprocher. Éventuellement, aller sur le marché du travail. Fait que dans ce sens-là, ça reste que c'est juste un cheminement plus long, mais c'est une étape... on les intègre dans notre machine aussi.
(Représentant de Services Québec)

Par ailleurs, parmi les projets dédiés aux jeunes PNI éloignés du marché du travail, le recours à la mesure Jeunes en mouvement vers l'emploi (JME) paraît aussi une option retenue. À titre illustratif, le projet avec le Centre d'Innovation des Premiers Peuples (CIPP) de Gatineau, Les FabLabs nomades : à la rencontre du numérique, qui vise à offrir aux jeunes Autochtones une alternative à la détresse en les plongeant dans un univers de création numérique et de reconnexion à leurs racines. La caravane technologique nomade se déplace dans les communautés autochtones du Québec et vise les jeunes PNI âgés de 15 à 30 ans pour leur offrir une formation leur permettant d'intégrer le marché du travail dans le domaine de la création numérique.

6.1.2.2 Accompagnement culturellement adapté des personnes et des employeurs dans l'accueil, l'intégration et le maintien en emploi

Dans un contexte de rareté de main-d'œuvre, certaines personnes arrivent plus aisément à se trouver de l'emploi, mais présentent des difficultés à s'y maintenir : « Ce sont souvent des employés qui vont se promener. Ils ne sont pas capables de garder un emploi pour différentes raisons », précise un interlocuteur autochtone. Ils auront des attitudes et des comportements inadéquats en milieu de travail, comme l'absentéisme, le manque de motivation ou les problèmes d'adaptation²².

Selon des représentants autochtones, la culture peut aussi expliquer certains de ces comportements rendant difficile le maintien en emploi pour les membres des PNI.

Il ne faut pas oublier que la priorité, souvent, c'est la famille, la chasse, la culture.
(Répondant d'une organisation autochtone)

C'est la culture. C'est comme ça. Ça se passe de même. [...] Manquer de la job le vendredi pour aller à un tournoi amérindien de hockey, c'est normal. Aller à la chasse une semaine, c'est normal. Fait que quand tu es dans la même culture, dans les mêmes personnes puis dans la même communauté, bien, tu ne penses pas nécessairement autrement.
(Répondant d'une organisation autochtone)

C'est pourquoi l'accompagnement de la personne doit se doubler du soutien à offrir à l'employeur, témoignent des interlocuteurs autochtones. À titre illustratif, le besoin d'accompagner tant les employeurs que les membres autochtones à l'accueil, l'intégration et le maintien en emploi a notamment été mis en relief par le projet Fermes boréales en Abitibi-Témiscamingue. Ce projet a mené à la production d'un guide destiné aux intervenants du réseau autochtone, adapté culturellement aux réalités autochtones. Le projet s'accompagne d'intervention en pré-employabilité développés avec les organismes autochtones.

²² MESS, [Accompagnement en emploi dans une perspective de maintien offert par les organismes spécialisés en employabilité. Cadre de référence et opérationnel](#), 2022, p. 5.

Quelques représentants autochtones ont souligné que leurs membres doivent aussi se fondre aux exigences du travail. Elles doivent être les mêmes pour tous. En contexte de formation, avec des groupes autochtones, les aspects culturels doivent être considérés tandis qu'elles n'ont pas raison d'être lorsque la formation se donne avec des allochtones.

Il y a des difficultés d'intégration en emploi comme pour tous les autres employés. Parfois ça ne fonctionne pas bien, il y a eu du roulement à la suite de mauvaises expériences. Les exigences dans les entreprises doivent être les mêmes pour les employés, il n'y a pas de privilèges ou adaptations spécifiques à faire pour les Autochtones. Ce sont les règles de l'entreprise qui comptent pour tous les employés. Ils sont préparés en fonction de cela sinon ça pourrait créer de la discrimination. (Représentant d'une organisation autochtone)

6.1.2.3 Français comme langue seconde ou tertiaire non maîtrisée

La langue est ressortie comme une barrière à l'accès aux services, à la formation et à l'emploi dans les propos des interlocuteurs rencontrés dans plusieurs régions. Elle est notamment évoquée pour les jeunes et pour les Inuit en milieu urbain.

La méconnaissance du français s'explique en partie par son statut de langue seconde ou tertiaire pour certains dont le parcours scolaire est d'abord offert dans la langue autochtone maternelle dans certaines communautés. Puisqu'une grande proportion d'Autochtones ne termine pas leurs études secondaires, la langue française n'est souvent pas apprise par la suite, selon un représentant autochtone.

Dans les barrières à l'emploi, bien souvent, malheureusement, c'est triste, mais la langue, ça en est une. [...] Le français pour eux, c'est une deuxième langue. [...] C'est 74 % en population en âge de travailler qui n'ont pas obtenu leur diplôme d'études secondaires (Représentant d'une organisation autochtone)

En outre, des difficultés à communiquer entre les agents et les clients que cela peut occasionner sont évoquées par le personnel de Services Québec, tout comme le manque d'outils ou de formulaires traduits. Au-delà de la situation à Services Québec, la traduction de documents fait aussi l'objet d'un appel à l'action (17) : Faire en sorte que toute correspondance gouvernementale avec les autorités autochtones soit accompagnée d'une version traduite en anglais ou en langue autochtone, au choix de la communauté ou de l'organisation visée. Dans le suivi des actions de septembre 2023, l'action serait en cours d'analyse, mais

Depuis plusieurs années, les ministères accompagnent des communications officielles en français d'une traduction anglaise de courtoisie, sans toutefois que cette pratique soit appliquée de façon systématique. Le SRPNI encourage les ministères et organismes du gouvernement à adopter ou à poursuivre cette bonne pratique. Les traductions de courtoisie ne sont produites qu'en langue anglaise. Comme la réponse concerne plus d'un secteur d'activité et elle devrait être coordonnée par le SRPNI (en collaboration avec le ministère de la Langue française) (...) L'adoption du projet de loi no 32 n'aura pas d'incidence sur la possibilité qu'ont les établissements d'afficher en plus d'une langue (p. 16).

Cette barrière linguistique peut s'ajouter aux difficultés d'accès aux services même au sein d'organisations autochtones, lesquelles doivent parfois trouver du personnel bilingue et jongler avec l'organisation de groupes de participants selon la langue comprise.

On avait juste une employée. Ce qui nous causait beaucoup de problèmes sur la question bilingue de la clientèle. Beaucoup de nos participants sont unilingues anglophones. Il fallait se trouver du staff qui était assez bilingue et pour gérer une mixité de besoins. Si on a un participant unilingue anglophone, un autre participant unilingue francophone, impossible de former des groupes cohérents. Donc, ça, ça faisait partie de certains de nos défis. (Représentant d'une organisation autochtone)

L'enjeu de la langue constitue aussi une barrière à l'emploi à l'extérieur des communautés unilingues anglophones, rapportent des interlocuteurs clés. C'est donc sans surprise que les besoins de formation pour l'apprentissage du français ressortent des propos des interlocuteurs des régions comptant des communautés anglophones sur leur territoire. Une région visitée a priorisé l'apprentissage du français chez les jeunes Autochtones anglophones, puisqu'ils seraient davantage touchés. L'apprentissage d'un « français fonctionnel » est visé, tel que le décrit un représentant de Services Québec.

Chez les jeunes, il y a une particularité importante au Témiscamingue. Les jeunes ne parlent pas français. [...] On a appris à plus parler de francisation. On parle de français fonctionnel. Tu n'as pas besoin de parler français. Tu as besoin de comprendre le français. Pour intégrer un emploi, les mots de base de sécurité parce que mettons que tu travailles dans une shop, tu as besoin de comprendre des notions de sécurité puis de collaboration avec l'équipe pour commencer. Pas de parler français couramment. C'est tout un enjeu la langue. Quatre communautés sur sept, c'est une majorité. Fait que pour nous, on ne se trouve pas équipé de ce côté-là. (Représentant de Services Québec)

La maîtrise de l'anglais est plus répandue chez les Inuit (74 %) que chez l'ensemble des membres des Premières Nations (51,7 %) ²³. Le besoin de développer les compétences linguistiques au sein de cette population est aussi ressorti des discussions du comité mixte montréalais.

Selon un rapport récent du CCPNIMT, « la connaissance de la langue maternelle est davantage présente dans certaines communautés, plus éloignées, dont les Inuit, les Cris, les Innus et les Naskapis. Outre la dimension identitaire fondamentale, sa maîtrise s'avère indispensable à l'occupation de postes de travail au sein des communautés. Cependant, la connaissance du français, de l'anglais ou des deux langues s'impose dans l'exercice de fonctions qui requièrent des contacts avec l'extérieur. Or, il existe une dualité linguistique chez les PNI québécois quant à la langue maternelle ou seconde, pour des raisons historiques, ce qui a pour conséquence de limiter les possibilités de formation et d'emploi chez ceux qui ne connaissent pas le français ou l'anglais. » (CCPNIMT, 2023, p. 5).

Enfin, dans le cadre d'une enquête auprès des membres des Premières Nations, quatre répondants sur cinq considèrent que la maîtrise d'une langue des Premières Nations représente un atout pour obtenir un emploi dans leur communauté (CSSSPNQL, 2021) ²⁴.

6.1.2.4 Formation et éducation aux adultes culturellement adaptées

Le faible niveau de scolarité, le manque d'expérience de travail et un taux de décrochage scolaire élevé sont d'autres obstacles à l'intégration au marché du travail rencontrés par des PNI. Dans le cadre des entretiens, les besoins en éducation aux adultes sont mis en relief par certains représentants des organisations autochtones, tant hors communautés, qu'à l'intérieure de celles-ci. À cet égard, l'un d'eux estime que « la moitié de nos participants réalisent qu'ils n'ont pas l'éducation nécessaire pour aller sur le marché de l'emploi ».

Pour ceux qui résident dans la communauté, il serait important que la formation générale aux adultes (FGA) soit offerte sur place pour favoriser la réussite des participants raccrocheurs.

À l'époque, il n'y avait pas de [formation générale aux adultes] (FGA) dans les communautés. Il fallait les envoyer par exemple, à La Tuque. Là, tu demandais à quelqu'un qui est déjà en difficulté de quitter son milieu familial, s'en aller à La Tuque pour faire de la FGA. Ça n'avait aucun sens, fait que les taux d'échec étaient extrêmement élevés. À un moment donné, avec le temps, les communautés ont signé des ententes avec les commissions scolaires pour ramener la FGA dans les communautés. (Représentant d'une organisation autochtone)

Or, ces formations, bien qu'offertes dans les communautés, ne sont pas vraiment adaptées puisque « c'est un programme québécois », relate le même représentant. Ainsi, après avoir tenté l'implantation d'un centre scolaire satellite avec une autre communauté, une communauté a choisi de bâtir son propre centre en éducation aux adultes avec des partenaires du ministère de l'Éducation et de Services aux Autochtones Canada. Répondre aux besoins en éducation aux adultes culturellement adaptée destinée aux membres de sa communauté est alors devenu possible pour cette communauté.

« Ça veut dire que le besoin, il est existant. Il a toujours existé. Maintenant, il faut essayer de s'organiser pour l'adapter vraiment à la culture [de notre Nation] pour se donner encore plus de chances de réussite ». (Représentant d'une organisation autochtone)

²³ Stratégie, p. 8.

²⁴ CSSSPNQL (2021). Enquête sur le développement de la main-d'œuvre et de l'emploi des Premières Nations au Québec, cahier 4, [Facteurs de réussite et obstacles à l'emploi](#), 28 p.

Le besoin d'adaptation culturelle des formations n'est pas seulement relevé pour le programme de la FGA dans les communautés, mais aussi pour les cours de français en milieu urbain.

Ils font la francisation dans les écoles avec le ministère de l'Éducation, financé par le ME. Mais eux, ils nous ont déjà dit que c'était compliqué. C'est compliqué. Ce n'est pas adapté à eux. Fait que dans ce sens-là, ça pourrait être à améliorer, l'adaptation des cours de français pour des personnes autochtones. (Représentant de Services Québec)

L'Enquête sur les facteurs de réussite et les obstacles à l'emploi (CSSSPNQL, 2021) auprès des membres des Premières Nations souligne que les principaux facteurs jugés nuisibles à la recherche d'emploi sont le manque de compétences professionnelles ou de formation, le manque de compétences en recherche d'emploi (comment et où chercher) et le manque d'expérience sur le marché du travail.

Enfin, comme le souligne l'avis du CCPNIMT de 2013, les membres des PNI satisfont difficilement les critères d'admission à certains programmes de formation technique et professionnelle. Cet obstacle contribue à une plus faible participation au marché du travail. Pour ceux qui y ont accès, plusieurs éprouvent des difficultés à terminer leurs études lorsqu'ils ont pu les amorcer.

6.1.2.5 Accessibilité aux services en territoire éloigné et dans des communautés

Selon des interlocuteurs clés, la difficulté d'accéder à des services touche avec plus d'acuité les communautés éloignées. Sans compter la qualité des infrastructures de transport ou les distances, l'éloignement influe sur l'accès aux services. Des enjeux politiques locaux peuvent aussi contribuer à limiter l'offre de services, selon certains interlocuteurs autochtones. La disparité des services offerts entre les communautés d'une même région est aussi mise en relief.

[La communauté] n'a peut-être pas non plus toutes les compétences que peuvent avoir une conseillère en orientation, faire les CV, diriger les personnes à la bonne place, les connaissances des ressources externes possibles pour aider et tout ça. Fait qu'il y a beaucoup de manques à ce niveau-là. Je pense à [une autre communauté] qui a un groupe de pré-employabilité. Ils vont faire les CV. Ils vont toucher à tout. Tandis que d'autres, ce n'est vraiment pas ça. (Représentant d'une organisation autochtone)

Certaines communautés étant plus développées que d'autres, la proximité d'un centre urbain semble avoir son rôle à jouer sur l'offre de services plus développée. Ces difficultés d'accès aux services gouvernementaux, en général, sont aussi relevées dans la documentation administrative d'une autre région accueillant des communautés autochtones éloignées sur son territoire²⁵.

6.1.2.6 Accessibilité à des emplois de qualité et vouloir travailler ou non dans sa communauté

Soutenir les PNI pour qu'ils puissent intégrer des emplois de qualité ou réaliser des carrières signifiantes est une préoccupation évoquée par les représentants autochtones. Deux représentants d'une organisation autochtone la formulent en ces termes :

On n'est pas là pour les placer dans des jobs de McDonald. On veut qu'ils aient des carrières soutenues. (Représentant d'une organisation autochtone)

Le gros défi, ça reste toujours de trouver. En fait, dans la vision-mission de notre organisation, c'est favoriser l'embauche, bien sûr. Mais pas à n'importe quel prix. (Représentant d'une organisation autochtone)

²⁵ MESS, Inventaire des actions mises en place pour soutenir les communautés autochtones et les Inuit de la Mauricie, 2021.

Ce thème s'est imbriqué naturellement avec un autre, propre aux membres des PNI, celui de vouloir travailler ou non dans une communauté autochtone. Selon des interlocuteurs rencontrés dans plus d'une région, certaines personnes ne veulent pas occuper un emploi dans leur communauté, et ce, malgré qu'elles aient les qualifications requises. Conséquemment, certains postes seraient difficiles à combler dans les communautés.

C'est pour certains postes, c'est difficile de les combler par des membres de la communauté qui ont les qualifications. On a des gens, des membres qui sont qualifiés, mais qui ne veulent pas nécessairement venir travailler sur la communauté. Ça, c'est aussi un enjeu. Puis c'est un choix. C'est particulier. L'effet de proximité, ça peut être un atout, mais ça peut donner l'effet contraire, un effet de dissuasion de vouloir travailler au sein de sa communauté, au sein de sa Nation.
(Représentant d'une organisation autochtone)

Plusieurs motifs expliqueraient les difficultés de recrutement au sein de certaines communautés. D'une part, le tissu social étant très serré, il peut être difficile d'exercer un rôle d'autorité face aux autres membres de sa propre communauté (policier, par exemple). D'autre part, le manque de variété des emplois dans les communautés est aussi relevé. Ainsi, des membres des communautés ayant poursuivi des études à l'extérieur ne souhaitent pas y retourner puisqu'ils ne peuvent exercer leur profession dans leur communauté d'origine ou parce que les conditions s'avèrent meilleures ailleurs. Enfin, des difficultés de rétention du personnel sont aussi remarquées.

Mais somme toute, le défi, c'est de les retenir. Le marché de l'emploi, en fait, favorise les employés. Il y a une grande offre au niveau des emplois. [...] On ne peut pas accoter les conditions salariales de ces compagnies-là qui offrent de très gros avantages, même si travailler sur la communauté, ton salaire est non imposable, mais malgré ça, avec la différence de salaire offert, notamment dans le Grand Nord, avec les primes d'éloignement et tout, c'est un facteur attractif important.
(Représentant d'une organisation autochtone)

Outre les conditions de travail plus avantageuses qui expliquent le manque d'attractivité de certains emplois, des membres des PNI viennent travailler pour prendre de l'expérience puis, après quelques années, ils quittent pour travailler hors communauté ou retournent dans leur communauté d'appartenance. La difficile rétention en emploi des Autochtones dans leur communauté serait accentuée par la rareté de la main-d'œuvre et la compétitivité du marché de l'emploi.

Analyse et principaux constats

- ✓ Les besoins et les enjeux propres aux membres des PNI appuient le maintien de la pertinence d'agir et justifient l'intérêt d'une intervention du MESS en matière d'intégration socioprofessionnelle des PNI.
- ✓ La présence de difficultés d'ordre psychosocial et le besoin d'interventions en pré-employabilité ressortent clairement alors que la stratégie a principalement été axée sur les personnes plus près du marché du travail.
- ✓ Conformément aux bénéfices attendus de la stratégie, au-delà des besoins du marché du travail et des défis propres aux communautés, le mieux-être des individus et l'amélioration de leurs conditions de vie sont au cœur des préoccupations des interlocuteurs clés.

6.2 ADHÉSION ET PERCEPTION DE LA VALEUR AJOUTÉE D'UNE STRATÉGIE MINISTÉRIELLE

De manière générale, tant au sein du personnel de Services Québec que parmi les représentants des organisations autochtones, la majorité des interlocuteurs clés nationaux et régionaux rencontrés perçoivent une valeur ajoutée à la stratégie ministérielle, et ce, ne serait-ce que dans le signal d'inclusion qu'elle lance. Même chez les personnes qui connaissent moins le document comme tel, les grandes actions et la concertation promues dans sa foulée recueillent globalement l'adhésion.

La stratégie contribue à l'ouverture générale aux Autochtones. (Représentant national)

La Stratégie est nécessaire, elle donne de la visibilité à la cause autochtone.
(Représentant d'une organisation autochtone)

Le dossier est prenant, mais c'est nécessaire qu'il en soit ainsi. (Services Québec)

C'est un dossier très important qui se déploie régionalement avec proactivité. (Services Québec)

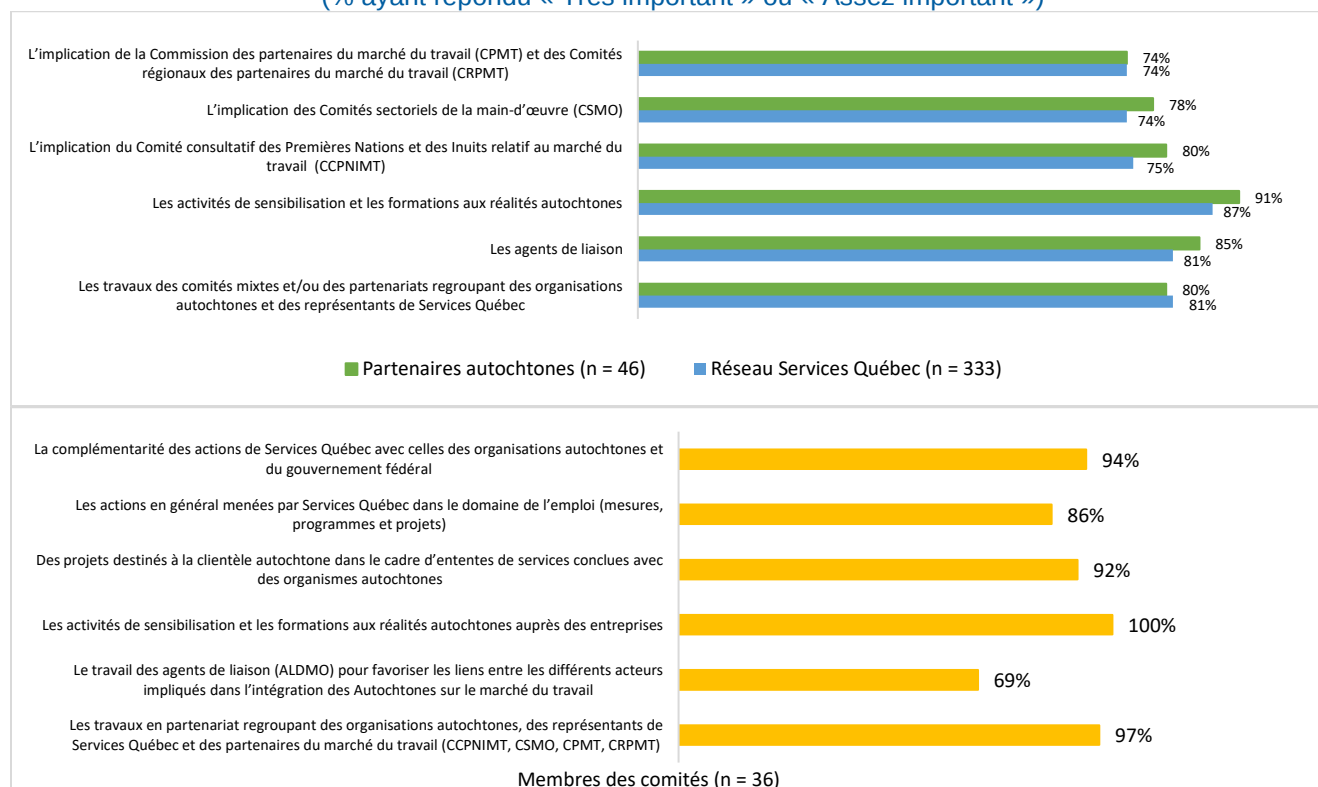
En s'appuyant sur les résultats du sondage du printemps 2023, il ressort que la grande majorité des répondants au sondage adhère aux grandes actions ou travaux de la stratégie.

- ✓ Les travaux de la stratégie sont considérés comme importants par la plupart des membres du personnel de Services Québec, des organisations autochtones partenaires et des comités.
- ✓ À ce titre, les activités de sensibilisation et les formations aux réalités autochtones sont jugées assez importantes ou très importantes par plus de 85 % des trois groupes de répondants.
- ✓ La présence des agents de liaison est un élément important de la stratégie pour 85 % des répondants autochtones, 81 % de ceux de Services Québec tandis que 69 % des membres des comités estiment que le travail de ces agents peut favoriser les liens entre les différents partenaires.
- ✓ L'implication des partenaires des comités des partenaires du marché du travail (CMPT, CRPMT, CSMO et CCPNIMT) est considérée importante par trois répondants sur quatre de Services Québec et des organisations autochtones.

Les résultats selon les types de répondants sont détaillés dans les deux graphiques suivants.

GRAPHIQUES 1 ET 2 – IMPORTANCE ACCORDÉE À DES ACTIONS POUR FAVORISER L'INTÉGRATION DES PNI AU MARCHÉ DU TRAVAIL

(% ayant répondu « Très important » ou « Assez important »)



En revanche, comme illustré dans certains propos et dans le prochain graphique, des réserves sont émises quant à la pertinence de la nature de l'intervention ou de la suffisance des efforts déployés.

La stratégie est nécessaire [...]. Le problème, c'est la mise en œuvre. Il n'y a pas suffisamment d'actions et de retombées concrètes. (Répondant d'une organisation autochtone)

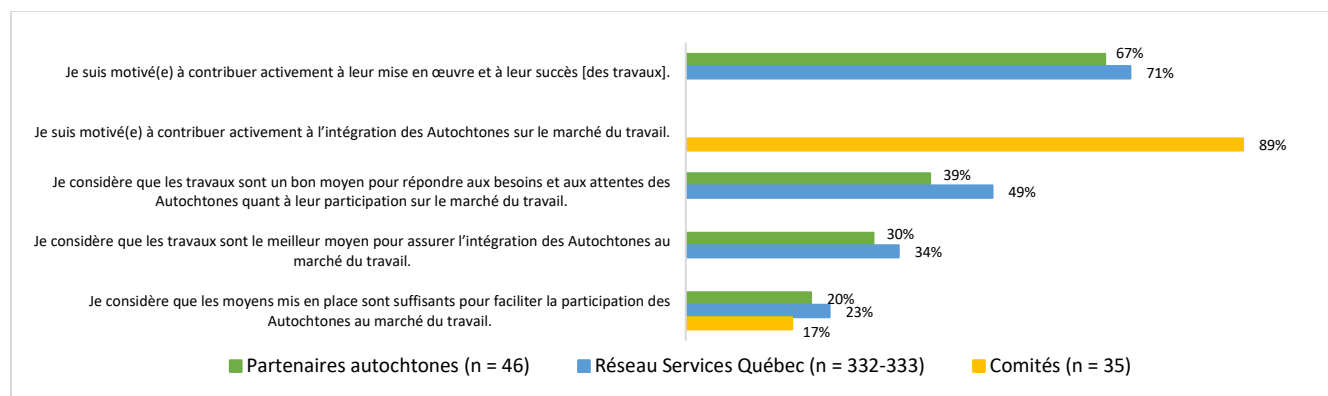
L'intention est bonne, mais il reste du travail à faire. On a souvent tendance à travailler en silos. La clé, ce sont les communications à installer et à maintenir. On peut être bien intentionné en haut, mais il y a des défis pour faire descendre le message vers en bas sans qu'il soit déformé. Il peut y avoir des courts-circuits, il y a des petits irritants à régler au fur et à mesure pour être certain que le courant puisse être rétabli. Que le message se rende aux bonnes personnes, à toutes les personnes concernées, veiller à assurer qu'il n'y ait pas de bris de services advenant un mouvement de personnel. (Répondant d'une organisation autochtone)

- ✓ Seulement 22 % des trois groupes de répondants considèrent que les moyens mis en place sont suffisants pour faciliter la participation des Autochtones au marché du travail.

- ✓ Seulement le tiers des répondants des organisations autochtones et de Services Québec considèrent que les travaux de la stratégie sont le meilleur moyen pour atteindre cet objectif.
- ✓ La motivation des répondants à contribuer est assez élevée. Environ 70 % des répondants de Services Québec et des organisations autochtones et 89 % des membres de comités sont motivés à contribuer activement à l'intégration des Autochtones sur le marché du travail.

GRAPHIQUE 3 – NIVEAU D'ACCORD AVEC LES TRAVAUX RÉALISÉS DANS LE CADRE DE LA STRATÉGIE

(% « Tout à fait d'accord » ou « Plutôt d'accord »)



6.3 PERTINENCE DES ORIENTATIONS DE LA STRATÉGIE

Au printemps 2023, des interlocuteurs des organisations autochtones et de Services Québec estiment prématuré de revoir les orientations de la stratégie. Selon ce point de vue, il vaudrait mieux s'assurer d'une mise en œuvre ajustée et achevée dans un premier temps. Dans le même sens, certains font valoir qu'il fallait miser sur la communication et les actions sur le terrain ainsi que sur la sensibilisation et la formation en continu des différentes parties prenantes (réalités autochtones, continuum de services). D'autres ont dit souhaiter attendre les résultats de la présente évaluation.

De façon générale, les trois orientations de la stratégie seraient représentatives des discussions et des enjeux d'importance qui préoccupent les parties prenantes. Pour certains interlocuteurs nationaux, l'importance de la formation pour développer les compétences professionnelles des jeunes Autochtones et les secteurs d'emploi à privilégier pour favoriser leur intégration professionnelle retiendraient particulièrement l'attention des membres du CCPNIMT et du gouvernement fédéral.

La pertinence des trois orientations est discutée dans les sections suivantes.

6.3.1 ACCÈS FAVORISÉ À LA PARTICIPATION AUX SERVICES PUBLICS D'EMPLOI

La première orientation de la stratégie consiste à favoriser la participation des membres des PNI aux SPE dans le respect de certaines balises, dont le fait que la responsabilité première appartient au gouvernement fédéral, que la décision première appartient au local et que, par conséquent, il faut s'assurer d'agir en complémentarité et d'éviter le double financement. Cet aspect de l'orientation fait l'objet d'un examen particulier plus loin dans ce chapitre (section 6.6).

Malgré les défis d'application, d'arrimage ou de mise en œuvre (chapitre 3), des réserves quant à la pertinence ou à la suffisance des moyens déployés exprimés dans le sondage, la pertinence de cette orientation n'a jamais été remise en cause par les parties prenantes consultées. La contribution du Ministère aux efforts pour mieux et davantage inclure les PNI sur le marché du travail leur paraît pertinente, que ce soit à travers son offre de services à la population québécoise ou de façon particulière, par l'entremise :

- ✓ d'ententes de services dédiées à la clientèle des PNI, et ce, en portant une attention particulière aux jeunes;
- ✓ d'une information sur le marché du travail (IMT) favorisant l'adéquation entre les compétences des PNI et les emplois à pourvoir;
- ✓ d'une offre de formations qualifiantes, en collaboration avec le réseau de l'éducation et des organisations autochtones, pour contribuer à l'amélioration des compétences des PNI.

Le chapitre 8 qui présente l'évolution de la participation des PNI aux SPE avant et après la stratégie fait état des résultats eut égard à cette première orientation.

6.3.2 VALORISATION DE LA MAIN-D'ŒUVRE DES PNI – SENSIBILISATION DES ENTREPRISES ET DES PARTENAIRES

L'orientation visant à valoriser la main-d'œuvre autochtone par la sensibilisation des partenaires du marché du travail est perçue comme d'actualité. Certains ont rappelé l'importance d'éduquer les employeurs et le personnel des entreprises aux réalités autochtones. Des actions structurantes ont été menées à cet effet, comme un guide de référence à l'intention des entreprises par la CDRHPNQ²⁶ (dont l'adaptation est prévue pour le personnel des services aux entreprises des BSQ). Des initiatives de formation qualifiante avec le concours des CSMO et les efforts de réseautage menés par des agents de liaison (ALDMO) sont également soulignés par les interlocuteurs clés. En outre, des actions de sensibilisation à venir visent précisément le personnel des services aux entreprises de Services Québec dans une région.

Si tous s'entendent sur l'importance de sensibiliser et d'accompagner les entreprises, les points de vue varient sur les manières de favoriser une intégration réussie. Il demeure qu'une majorité des parties prenantes estiment que les entreprises et les personnes bénéficieraient d'un accompagnement pour maximiser les chances d'une intégration durable des PNI dans leur milieu de travail.

Quand on intègre une personne autochtone dans une entreprise, on intègre un village, la famille, la communauté, selon ce que j'ai pu entendre dans des conférences ou des tables de concertation. (Répondant national)

Il y a des améliorations à faire, certains ont eu de mauvaises expériences avec l'embauche d'Autochtones. Il faut qu'il y ait une approche adaptée et un encadrement des employés autochtones par des répondants autochtones sur la communauté. (Répondant national)

Les Autochtones sont souvent des personnes très gênées, timides, ne s'ouvrent pas tout de suite et ne veulent pas attirer l'attention, du genre à vouloir passer entre le mur et la peinture. Des ateliers de sensibilisation favorisent l'accueil en entreprise. La question que l'employeur doit alors se demander, c'est comment je peux faire en sorte de bien accueillir une personne qui a cette caractéristique. Que les gens soient aussi conscients d'où elle vient et de ce qu'elle a vécu pour faciliter son intégration. (Représentant d'une organisation autochtone)

Dans le même sens, dans une réflexion sur l'avenir du Fonds pour les compétences et le partenariat (FPC) en 2022²⁷, les parties prenantes consultées par EDSC soulignent la persistance du besoin de sensibilisation culturelle des milieux de travail pour combattre le racisme à l'égard des Autochtones :

« Les participants ont souligné que le racisme est un enjeu auquel sont encore confrontés plusieurs communautés et travailleurs. Il s'agit d'une réalité au moment de travailler avec les employeurs et les travailleurs non autochtones sur les lieux de travail.

Le manque de sensibilisation culturelle sur le lieu de travail empêche les organisations autochtones de trouver des partenaires et les travailleurs autochtones d'entrer sur le marché du travail.

Les partenaires industriels ont aussi reconnu la nécessité de mieux soutenir les employés autochtones et de leur offrir un milieu de travail sécuritaire et inclusif.

Les participants ont suggéré de renforcer la sensibilité culturelle des employeurs, et ce, avant l'embauche des travailleurs autochtones. Ceci aiderait à bâtir des bases solides pour des relations durables entre les employeurs et les partenaires autochtones. » (p. 6)

Par ailleurs, un représentant autochtone d'une région particulièrement affectée par la rareté de la main-d'œuvre estime que le contexte du marché du travail crée une opportunité sans précédent pour favoriser l'ouverture et la diminution des préjugés à l'égard de cette main-d'œuvre et à d'autres sous-représentées sur le marché du travail. Il cite l'exemple des personnes handicapées ou immigrantes.

À cause de la montée des salaires et de la rareté de la main-d'œuvre, les employeurs sont prêts à employer n'importe qui. « Tu respirez, tu as un NAS, je t'engage! » Comment planifier le soutien

²⁶ CDRHPNQ (2023). [Guide pour l'intégration et le maintien en emploi des Premières Nations](#)

²⁷ EDSC (2022). [Mobilisation sur l'avenir du Fonds pour les compétences et les partenariats – Rapport sur ce que nous avons appris](#), 16 p.

à la main-d'œuvre et aux employeurs dans cette situation? [...] Il n'y a plus de place pour les préjugés à l'égard des PNI. Les employeurs sont prêts à dépenser des dizaines de milliers de dollars pour faire venir des personnes d'Amérique du Sud. On est donc passé à un autre niveau pour créer une ouverture. [...] Pour les employeurs, ils doivent vraiment faire preuve de créativité, installer une atmosphère. Le salaire, ce n'est pas tout. C'est important que les personnes se sentent bien dans l'entreprise. (Représentant d'une organisation autochtone)

6.3.3 ACCROISSEMENT DE LA CONCERTATION

Globalement, l'examen de la mise en œuvre de la stratégie a permis de constater que l'accroissement de la concertation transcende toute la stratégie ministérielle. Cette orientation est jugée centrale. Si l'activité des instances de concertation régionales et nationales en sont la colonne vertébrale, il resterait encore passablement de ponts à construire ou à entretenir, des liens à parfaire entre différents partenaires du marché du travail. En dehors des espaces de concertation plus connus, ci-après, des exemples de liens de concertation souhaitables du point de vue d'interlocuteurs clés :

- ✓ CDRHPNQ et CSMO;
- ✓ Services Québec et CSMO;
- ✓ CSMO et établissements scolaires;
- ✓ CCPNIMT et CSMO;
- ✓ CCPNIMT et communautés autochtones;
- ✓ Agents de liaison (ALDMO) et CSMO;
- ✓ Entre les CSMO (au sujet de leur expérience de projets de formation à l'intention des PNI);
- ✓ Services Québec et Service Canada;
- ✓ Entre les directions centrales du Ministère.

L'importance accordée aux différents comités sectoriels de la main-d'œuvre (CSMO) interpellés dans le contexte de projets de formation est notable. Par ailleurs, comme la stratégie ministérielle ou l'apport de Services Québec seraient moins connus du côté du personnel de Services Canada, il est suggéré que des sessions d'information soient offertes pour un meilleur partage de l'information entre Services Canada et Services Québec. Il s'agit d'ouvrir davantage le dialogue sur les services de chacun à l'égard de la clientèle des PNI.

Cela dit, à travers les défis de mise en œuvre soulevés, les communications à bonifier, la pertinence de la concertation se trouve maintes fois appuyée et jamais remise en doute. Au contraire, on la souhaite plus présente ou plus étendue. Au regard de la concertation, c'est davantage un recul, faute de moyens financiers, qui serait craint par certains.

Enfin, à propos de l'élaboration du futur Plan d'action national associé à la stratégie ministérielle, des représentants autochtones font valoir l'importance de consulter tous les principaux intéressés.

Faire une vraie consultation au niveau des communautés, de la CDRHPNQ, de l'Assemblée des Chefs et de la table des DG. Il est important de parler aux gens du milieu, de faire une vraie consultation, prendre en compte tous les besoins parce que le « one size fit for all » ne fonctionne pas avec les Autochtones. (Représentant d'une organisation autochtone)

6.3.4 ABSENCE D'ORIENTATION RECONNAISSANT LA PERTINENCE D'AGIR AUSSI EN PRÉ-EMPLOYABILITÉ

Tant parmi les parties prenantes impliquées à l'échelle nationale que chez bon nombre de représentants régionaux de Services Québec et des organisations autochtones, le besoin d'intervenir en amont, de travailler les compétences de pré-employabilité avec une partie de la clientèle des PNI, est ressorti comme un maillon d'intervention majeur, et ce, compte tenu de l'ampleur des défis psychosociaux rencontrés par plusieurs personnes qui, malgré un contexte favorable de l'emploi, demeurent en marge du marché du travail. Des consultations menées auprès de 27 communautés autochtones ont permis de réaffirmer l'importance de répondre à ce besoin. Certains représentants régionaux autochtones déplorent le peu de ressources en matière de pré-employabilité. Sur le terrain, l'ouverture de Services Québec pour des projets de pré-employabilité serait à géométrie variable. Certains interlocuteurs des organisations autochtones ont fait part d'idées et de projets potentiels qui pourraient se réaliser dans le cadre de la mesure PPE, par exemple.

Agir aussi en pré-employabilité, c'est important. Dans les communautés, on ne peut pas dissocier les aspects emploi, des aspects psychosociaux. (Répondant national)

Traitant de ce besoin d'agir sur divers plans de la vie des personnes, l'approche des CAA a notamment été relevée. Les Centres d'amitié abordent leurs membres par une approche holistique en prenant en compte l'individu, mais aussi l'environnement dans lequel il gravite, sa famille, ses proches, son milieu. Ils accompagnent les personnes dans plusieurs sphères telles que l'emploi, la santé, l'éducation, la petite enfance, la justice, etc. Dans ce contexte, les programmes en employabilité agissent souvent comme porte d'entrée au continuum de services d'un Centre. Les représentants soulignent que les enjeux sont nombreux et affectent souvent l'ensemble des membres d'une même famille.

6.4 COMPLÉMENTARITÉ DE L'INTERVENTION À TRAVERS DIFFÉRENTS CHAMPS DE COMPÉTENCES

Considérant les objectifs et la nature de l'intervention des programmes fédéraux de soutien à l'employabilité des PNI, le PFCEA et le FPC, mis en œuvre par les organisations autochtones à l'échelle du Québec, auxquels s'ajoutent les mesures des SPE et les projets de formation des CSMO, une certaine duplication des efforts ne peut qu'être constatée sous cet angle.

Jusqu'ici les efforts d'arrimage et de complémentarité (responsabilité première au fédéral, etc.) sont en grande partie axés sur la complémentarité financière. Cette approche paraît appuyée par une nécessité, reconnue par plusieurs, de palier au sous-financement du fédéral, ou encore de faire en sorte que le Québec contribue à sa juste part pour l'inclusion des PNI au marché du travail et à la société québécoise. Tout l'art réside dans le comment et le jusqu'où.

Dans cet exercice complexe, certains interlocuteurs rappellent que des arrimages mettant les clients PNI au cœur des préoccupations, qu'un souci d'équité de traitement et le fait de ne pas générer d'effets pervers pour la personne devraient animer les parties prenantes.

Les programmes fédéraux sont sous-financés, c'est pourquoi l'aide est bienvenue. Dans un monde idéal, la personne PNI devrait pouvoir avoir la liberté de s'adresser à une porte ou l'autre... Éviter de faire promener les personnes d'une place à l'autre. C'est de voir quel serait le meilleur véhicule pour accomplir le projet de la personne. C'est important que le personnel des différents organismes se parle pour faire la meilleure combinaison de soutien pour la personne. (Représentant d'une organisation autochtone)

Pour éviter la duplication, l'idée de revoir les types d'interventions offertes par chacun des paliers de gouvernement est lancée, mais non évoquée par la majorité des interlocuteurs rencontrés. Dans le comment prévoir les arrimages, certains insistent sur l'importance de faire l'exercice avec les représentants des organisations et les communautés autochtones concernées. À ce propos, dans le cadre des consultations menées sur le programme Fonds pour les compétences et les partenariats du gouvernement du Canada en 2021, les parties prenantes relèvent comme un point fort le fait qu'il répond aux besoins en stimulant l'emploi et en créant des occasions d'emploi locales. (p. 2) Au-delà des nombreux points positifs rattachés à ce programme, la nécessité d'établir les liens entre les projets et d'autres programmes ou sources de financement pour appuyer la réussite continue du programme est soulevée.

« Dans ce contexte, la plupart des participants ont suggéré d'obtenir le point de vue des Autochtones dans tous les aspects de la prestation du programme, c'est-à-dire de l'établissement des priorités à la mesure de la réussite en passant par la sélection des projets. Plusieurs participants ont recommandé de mettre sur pied un comité dirigé par des Autochtones pour aider avec la communication, la prise de décisions et la reddition de compte. Aider les communautés autochtones à planifier et à prioriser les occasions régionales aiderait à cibler les investissements qui ont des impacts significatifs sur la localité. » (p. 5)

Ils ont identifié le besoin d'augmenter le partage d'informations et les opportunités de réseautage pour permettre les partenariats. Les participants ont également exprimé le besoin d'opportunités de réseautage entre les organisations pour partager les meilleures pratiques et apprendre les uns des autres. Tous les participants ont déclaré qu'ils bénéficieraient d'un service de jumelage ou d'événements de réseautage pour mettre en relation des partenaires potentiels.

Plusieurs ont aussi souligné le fait que les partenaires de tous les niveaux devaient mieux planifier et coordonner les efforts entre eux, ce qui favoriserait un environnement plus propice au développement économique autochtone. (EDSC, 2022, p. 6)

6.4.1 PERTINENCE DE LA MESURE PAIPNI – DUPLICATION DANS L'OFFRE DE SUBVENTIONS SALARIALES

Du point de vue d'interlocuteurs régionaux ou locaux de Services Québec, la mesure de subvention salariale PAIPNI, conçue à l'intention de la clientèle autochtone dans la foulée de la mise en œuvre de la stratégie ministérielle, paraît problématique à plusieurs égards. Elle est décrite par les uns comme étant un copier-coller du Programme d'aide à l'intégration des immigrants et des minorités visibles en emploi (PRIIME) et, par les autres, comme une réplique de la subvention salariale offerte par les CSEF. Surtout, elle ne répond pas aux besoins d'accompagnement des employeurs qui sont jugés prioritaires pour les représentants autochtones. À ce sujet, on réfère au volet 3 de la subvention salariale « régulière » des SPE qui permet un accompagnement des employeurs. Sur la base des cinq régions visitées, il est observé que :

- ✓ dans deux régions, le personnel de Services Québec ne connaît pas le PAIPNI;
- ✓ dans une autre, le personnel estime que cette mesure répond plus ou moins au profil des PNI de leur territoire. Le PAIPNI est ici associé à des personnes éloignées du marché du travail, ayant peu ou pas d'expérience d'emploi;
- ✓ dans deux régions, cette mesure est jugée en contradiction avec les principes d'agir en complémentarité. On déplore qu'elle n'ait pas été conçue en collaboration avec les représentants des organisations autochtones.

Il y a vraiment un problème avec cette mesure-là. C'est un gros irritant qui est ressorti de nos partenaires autochtones. Puis moi, je le dis tout le temps. Pourquoi on a créé un programme quand on ne peut pas lui offrir au client en priorité? Si on est obligé de respecter les orientations, il faut l'envoyer au fédéral. Nous, on respecte les orientations, mais quelquefois, c'est incohérent ou ça peut pénaliser même les clients. Je fais attention dans mon message à nos BSQ de toujours rester ouvert, que le client a quand même le choix. C'est lui qui décide. L'important, c'est qu'il ait l'information pour faire le meilleur choix pour lui. (Représentant de Services Québec)

- ✓ des représentants d'organisation autochtones sont insatisfaits à propos du PAIPNI alors que dans trois régions, la mesure était inconnue des représentants autochtones rencontrés;
- ✓ Un avis du CCPNIMT a été transmis aux autorités du Ministère à ce sujet et un comité de travail a été créé en 2023.

6.4.2 PERTINENCE DU PROJET DES AGENTS DE LIAISON (ALDMO)

Que ce soit au printemps 2022, dans l'attente de leur déploiement ou au printemps 2023, après une année de mise en œuvre remplie de défis (recrutement, clarification des rôles et responsabilités, charge administrative, etc.), dans l'ensemble, les interlocuteurs clés rencontrés voient la pertinence des agents de liaison et leur valeur ajoutée à la stratégie ministérielle. Du point de vue d'interlocuteurs des organisations autochtones et de Services Québec, la présence d'agents de liaison est vue comme susceptible de concrétiser l'application de la stratégie ministérielle à l'échelle locale par l'émergence ou la consolidation de partenariats locaux.

Globalement, leur valeur ajoutée se situe dans une contribution à la sécurisation culturelle et en tant que facilitateurs entre les parties prenantes locales, un lien direct entre Services Québec et les communautés autochtones.

Un projet pilote d'une durée de deux ans paraît trop court pour arriver à une certaine maturité. Appuyant ce constat, le problème des actions gouvernementales morcelées et non pérennes est porté à l'attention dans le rapport Viens. À ce sujet, le rapport souligne l'absence d'avancées sur le terrain malgré les nombreux plans d'action adoptés depuis plusieurs années, une majorité de solutions mises de l'avant sous la forme de projets pilotes dont le maintien dépend des sommes disponibles, une lenteur dans la mise en œuvre de mesures pourtant intéressantes, des ressources humaines et financières limitées, ainsi que le nécessaire respect du partage des compétences imposé par le cadre constitutionnel canadien qui font obstacle au changement (p. 14-15). Compte tenu du mandat particulier confié à ces agents de liaison, de la reconnaissance de leur raison d'être pour d'autres services de l'État, mettre fin à ce projet aux termes de ces premières ententes de services pourrait apparaître à contre-courant.

Enfin, le projet pilote étant sur une base volontaire et la CDRHPNQ n'étant pas en lien avec toutes les communautés autochtones, certaines n'ont pas d'agents de liaison. Il y a là un enjeu de couverture du territoire et des iniquités ont été relevées à cet égard.

Analyse et constats relatifs à la pertinence

- ✓ Les trois orientations de la stratégie ministérielle paraissent toujours pertinentes, mais gagneraient à être élargies pour englober le développement socioprofessionnel des PNI.
- ✓ La concertation est le liant de toute cette stratégie ministérielle. Comme elle s'avère essentielle, la soutenir dans une perspective à long terme favoriserait l'engagement et le rapprochement entre les parties prenantes tout autant que la progression vers l'objectif commun.
- ✓ Une duplication dans les objectifs et la nature de l'intervention est présente. Les efforts sont principalement consacrés à favoriser la complémentarité financière dans un contexte où les fonds fédéraux sont jugés insuffisants et dans lequel le Québec souhaite faire sa part.
- ✓ À ce jour, la mesure de subvention salariale PAIPNI n'apparaît pas pertinente ni cohérente avec l'application du principe d'agir en complémentarité avec l'offre de services existante.
- ✓ Après une année de déploiement au printemps 2023, le projet des agents de liaison (ALDMO) obtient l'assentiment de la grande majorité des interlocuteurs clés. Cependant, des conditions de consolidation et de pérennisation de ce projet gagneraient à être mises en place, ne serait-ce que pour retenir le personnel en poste.

7 Efficacité de la gouvernance de la stratégie

L'évaluation de l'efficacité de la gouvernance s'intéresse particulièrement à la capacité des responsables du Ministère à susciter l'adhésion et l'implication des parties prenantes et à les mobiliser dans les processus de planification, de coordination et de déploiement des actions. Bien que la question ultime demeure la contribution de la gouvernance à l'efficacité de l'intervention, en conformité avec les orientations du SCT, deux grandes questions à considérer en contexte d'interventions interministérielles sont examinées.

- 1) L'exercice du leadership du MESS qui se concrétise notamment dans les efforts de :
 - ✓ mobilisation et engagement des parties prenantes ainsi que le développement d'une vision commune;
 - ✓ communication pour faire connaître la stratégie et les réalités autochtones.
- 2) La clarté des rôles et responsabilités de chacune des parties prenantes impliquées dans les processus de planification, de coordination et de déploiement de la stratégie :
 - ✓ perception des rôles et des responsabilités;
 - ✓ implication des parties prenantes à toutes les étapes du processus de la planification à l'évaluation.

Pour ce faire, s'inspirant d'outils d'évaluation des interventions interministérielles (SCT, 2019), le matériel recueilli dans le sondage auprès des parties prenantes, la documentation disponible et les entretiens semi-dirigés sont articulés autour de cinq dimensions de la gouvernance : 1) la structure; 2) l'engagement mutuel; 3) les rôles et responsabilités; 4) les communications; 5) l'utilisation des ressources.

Enfin, s'inspirant d'une évaluation récente de l'efficacité de la gouvernance d'interventions interministérielles (Jacob et al., 2022), le modèle de la synergie partenariale permet de jeter un regard complémentaire.

Pour rappel, la figure de la structure de gouvernance de la stratégie a été présentée au chapitre 1 (p. 6).

7.1 À PROPOS DE LA STRUCTURE DE GOUVERNANCE DE LA STRATÉGIE

Dans les instances où s'orientent les actions et se prennent des décisions en rapport avec la stratégie, octroyer un mandat officiel aux comités et regrouper la majorité des parties prenantes pour favoriser la concertation régionale constituent des lignes de force de la gouvernance de la stratégie. En outre, le fait d'avoir suggéré aux instances régionales un modèle de comité de travail mixte, tout en laissant une latitude pour adopter la formule qui convient aux parties prenantes du territoire, est aussi apparu comme un facteur favorable à la mise en œuvre. La proposition de cette instance envoie un message fort sur l'importance d'un dialogue sur les besoins et les actions à privilégier sur le territoire. Les parties prenantes interrogées paraissent globalement satisfaites de cette approche de gouvernance qui ressort comme gagnante, pourvu qu'une structure formelle soit mise en place.

Cela dit, dans l'application, la gouvernance a été déléguée en bonne partie aux instances régionales de Services Québec, possiblement trop. Ainsi, bien que les orientations ministérielles précisent que la décision appartient au local et que cette façon de faire comporte de nombreux bénéfices, certains enjeux requièrent un positionnement à l'échelle nationale, ne serait-ce que pour assurer une certaine équité de traitement pour la clientèle autochtone et mieux soutenir le personnel de terrain. À titre d'exemple, ne revient-il pas aux instances centrales du Ministère de clarifier les balises de soutien du revenu (allocations d'aide à l'emploi, frais d'appoint, allocations supplémentaires) ainsi que les possibilités d'admission directe ou non, et ce, afin de ne pas défavoriser la participation des personnes selon leur statut à l'AFDR, selon qu'elles habitent sur réserve ou non ou selon le BSQ dans lequel les personnes se présentent? Il ressort de la majorité des entretiens que la mise en œuvre de la stratégie incombe en bonne partie aux instances régionales. Davantage d'appui, des outils, des orientations plus claires et arrivant plus tôt dans le cycle de planification annuelle sont attendus des unités centrales du Ministère. En outre, les liens entre les différentes instances de la CPMT avec celles des instances centrales et régionales de Services Québec pourraient être à parfaire.

Sur la composition des comités régionaux, il s'est avéré porteur d'assurer la présence de personnes en situation d'autorité, tout en s'adjoignant l'expertise du terrain des personnes en contact direct avec la clientèle. Puisque les personnes en situation de gestion sont peu fréquemment sollicitées, principalement pour se commettre sur les grandes orientations, cela peut être facilitant, et ce, d'autant quand ces derniers peuvent s'appuyer sur du personnel en maîtrise du dossier pour mettre en application les actions. Par ailleurs, la taille des comités ne paraît pas représenter un enjeu.

En outre, compte tenu de la place prépondérante du CCPNIMT dans la planification et la mise en œuvre d'actions structurantes de la stratégie, par son rôle aviseur et « sa participation au suivi et à l'évaluation des modes

d'intervention »²⁸, du fait que plusieurs membres sont les mêmes d'un comité à l'autre et qu'un suivi de la mise en œuvre de la stratégie est fait à l'occasion par ce comité, la valeur ajoutée du comité de suivi de la stratégie pourrait être à établir. Certains interlocuteurs clés notent une lenteur à passer à l'action ou à apporter des solutions aux problèmes observés. Enfin, selon les informations disponibles, le comité de coordination central pour la mise en œuvre du Plan d'action s'est avéré inactif à certains moments. En outre, ni le comité de suivi ni le comité de coordination n'ont établi des fréquences de rencontres, selon la documentation disponible.

Le tableau qui suit présente les instances de gouvernance particulières à la stratégie ainsi que les principaux facteurs d'appréciation.

TABLEAU 6 – APPRÉCIATION DE LA STRUCTURE DE GOUVERNANCE DE LA STRATÉGIE

Instances de gouvernance de la stratégie	Appréciation de la structure et pistes d'amélioration (PA)
Comité de coordination central du MESS pour la mise en œuvre du Plan d'action de la stratégie	• Mandat officiel des autorités / aucune fréquence de rencontre établie. • Comité inactif, selon l'information disponible. • Étant donné son mandat dans la gestion des ententes de services avec les partenaires externes, la Direction des relations avec les ressources externes et des mandats spéciaux pourrait être plus étroitement associée aux travaux, notamment pour le renouvellement des ententes. • Les liens entre les différentes instances de la CPMT avec celles des instances centrales et régionales de Services Québec pourraient être à parfaire.
Comité de suivi de la mise en œuvre de la stratégie	• Mandat officiel des autorités / aucune fréquence de rencontre établie. • Plusieurs membres sont aussi membres du CCPNIMT. • Une certaine lenteur dans l'avancement des travaux et peu de retombées concrètes, selon certains interlocuteurs clés.
Comité consultatif des Premières Nations et des Inuit relatif au marché du travail (CCPNIMT)	• Sans figurer dans la structure de gouvernance officielle, le Comité exerce un rôle aviseur, conseil, de suivi de la mise en œuvre de la stratégie. • Des parties prenantes importantes sont représentées. • Des membres sont aussi présents dans les instances de concertation régionales. • Comité actif / au moins 4 rencontres par année. • Les interactions entre le CCPNIMT et les comités sectoriels de main-d'œuvre (CSMO) ne semblent pas claires pour certains interlocuteurs.
Table des répondants régionaux de la stratégie	• Ne figure pas dans la structure de gouvernance de la stratégie. • Table peu active à certains moments. • Des échanges sur une base régulière sont souhaités par les interlocuteurs rencontrés.
Comités de travail mixte régionaux et autres instances de concertation régionale et locale	• Mandat officiel des autorités. • Modèle de comité mixte préconisé, et ce, avec une latitude pour appliquer la forme de concertation qui convient aux parties prenantes du territoire. • Comités actifs et fonctionnels dans la vaste majorité des régions. • Des parties prenantes importantes sont présentes. Des personnes en situation de gestion, des professionnels et des intervenants locaux sont interpellés. • Les taille des comités ne semble pas un enjeu. • Structure d'importance majeure et globalement satisfaisante du point de vue des parties prenantes.

²⁸ [Vocation – CCPNIMT \(ccpnimt-fnilmac.com\)](http://vocation-ccpnimt.ccpnimt-fnilmac.com)

7.2 ENGAGEMENT MUTUEL ET VISION DE L'INTERVENTION

De façon générale, selon la majorité des interlocuteurs clés à l'échelle régionale et nationale, les structures de concertation mises en place dans la foulée de la mise en œuvre de la stratégie ont contribué à faire cheminer les parties prenantes vers une vision commune ou, à tout le moins, vers une meilleure connaissance de l'autre. Le mot « cheminer » est important pour signifier qu'il s'agit bien d'une progression. Par ces comités, tant les représentants du Ministère que ceux des organisations autochtones sont conviés à faire davantage connaissance avec l'univers complexe et distinct de l'autre.

Deux temps de mesure de l'évolution de la mise en œuvre dans les cinq régions sélectionnées permettent de dégager les constats favorables suivants en s'appuyant sur les indicateurs suggérés par le SCT :

- ✓ Une progression et un engagement fort des représentants à poursuivre le chemin du rapprochement malgré les pierres d'achoppement rencontrées, notamment dans le choc des cultures administratives.
- ✓ Malgré cela, tant les représentants de Services Québec que des organisations autochtones font consensus autour de l'importance sociale d'intervenir pour favoriser l'intégration professionnelle des PNI. L'examen de la pertinence de la stratégie s'est intéressé plus longuement à cette question.
- ✓ 70 % des personnes sondées au printemps 2023 se disent motivées à contribuer activement à l'intégration des Autochtones sur le marché du travail; une motivation élevée.
- ✓ La volonté de chacune des parties prenantes de contribuer à un projet commun est constatée. Par ailleurs, compte tenu de la complexité et de l'ampleur des travaux que cela sous-tend, les ressources doivent être au rendez-vous.
- ✓ Dans le développement d'une vision de l'intervention, il faut souligner l'importance d'aller au-delà d'une présentation générique des mesures des SPE, des CSEF ou des autres organisations autochtones du secteur de l'emploi. Par exemple, sur le terrain, il est important de faire connaître la nature des services et de l'intervention des partenaires en développement de l'employabilité (OSE) présents sur le territoire.
- ✓ Tout tentant d'être soucieux de l'autonomie de chacun, l'interdépendance de chacune des parties prenantes est clairement reconnue.

7.3 RÔLES ET RESPONSABILITÉS DES PARTIES PRENANTES

7.3.1 IMPLICATION DES PARTIES PRENANTES À TOUTES LES ÉTAPES DE LA PLANIFICATION À L'ÉVALUATION

Le fait d'impliquer les parties prenantes à toutes les étapes du cycle de vie d'une intervention interministérielle est l'une des dimensions pour apprécier l'exercice des rôles et responsabilités dans l'efficacité de la gouvernance.

Planification

À l'étape de la planification de la stratégie, les principaux acteurs concernés au sein des instances nationales de gouvernance sont majoritairement impliqués.

- ✓ À l'origine de la stratégie, un avis de pertinence pour le développement d'une stratégie ministérielle d'insertion sociale et professionnelle des PNI est déposé à la CPMT par le CCPNIMT en juillet 2013. À cette étape, les échanges semblent se dérouler principalement par le biais de ce comité.
- ✓ Le CCPNIMT est la seule instance rassemblant tous les acteurs des 11 Nations pouvant exercer une influence sur le développement de la main-d'œuvre autochtone au Québec. Le comité compte aussi des membres non votants de Service Canada, du Secrétariat aux relations avec les Premières Nations et les Inuit ainsi que du Ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur²⁹.
- ✓ D'après les informations recueillies, les répondants régionaux et locaux de Services Québec ne semblent pas avoir été impliqués à cette étape.
- ✓ Les organisations autochtones n'auraient pas été sollicitées au moment de la rédaction de la stratégie comme telle.

²⁹ Pour consulter la liste exhaustive des membres : <https://www.ccpnimt-fnilmac.com/membres/#observateurs>

Déploiement et suivi

Au point de départ du déploiement de la stratégie, les grandes orientations ministérielles, un plan d'action national de la stratégie 2017-2022 (prolongé jusqu'en 2024) ainsi qu'une structure de gouvernance régionale ont été définis par les autorités du Ministère. Sur la participation des parties prenantes à cette étape du déploiement ainsi que celle du suivi, un comité de suivi national a été formé et le CCPNIMT a fait un suivi ponctuel de la mise en œuvre. Le CCPNIMT, qui ne figure pas dans la structure de gouvernance initialement prévue, paraît avoir assuré une partie des rôles et responsabilités qui devaient incomber initialement au comité de coordination central du Ministère ou au comité de suivi de la stratégie. À titre d'exemples, l'analyse du marché du travail et plusieurs avis ou portraits de la situation des PNI à cet égard.

En outre, le comité de suivi de la mise en œuvre de la stratégie a le mandat d'assurer la collaboration des membres à la mise en œuvre du Plan d'action, d'assurer la concertation sur les aspects à améliorer pour la mise en œuvre de ce plan, de discuter des enjeux rencontrés par les comités régionaux et de favoriser les liens entre eux, tout en devant faire état de l'avancement de la mise en œuvre du plan. À cet effet, les autorités du Ministère ont produit un bilan succinct mi-parcours de la stratégie en juin 2021. Une fréquence de rencontres n'a pas été établie, l'évaluation ne dispose pas d'information complète sur les rencontres tenues. Du point de vue de certains interlocuteurs clés, les retombées des travaux se concrétisent lentement. Les échanges seraient d'ordre informationnel au lieu d'être axés sur la recherche de solutions concrètes et d'actions pour faire avancer les pratiques.

Après le lancement de la stratégie, l'action s'est transportée principalement à l'échelle régionale et locale. Comme attendu, la majorité des régions concernées ont mis en place une structure formelle de concertation réunissant les principaux acteurs autochtones et de Services Québec. De façon plus ou moins formelle selon les régions, l'exercice d'inventaire des besoins non comblés et des services offerts particuliers en matière d'emploi, des portraits régionaux de la population et des analyses du marché du travail des PNI et des plans d'action annuels régionaux PNI (PARPNI) ont été réalisés. Les régions ont produit et transmis au central une reddition de comptes sur la réalisation des plans d'action PNI chaque automne. La collaboration des organismes autochtones ne semble pas avoir été systématiquement sollicitée lors de ces exercices.

Évaluation

En ce qui a trait à l'évaluation de la stratégie, des représentants des principales parties prenantes du Ministère, ceux de deux directions régionales de Services Québec et de trois organisations autochtones (aussi membres du CCPNIMT) ont composé un comité d'évaluation. Le comité a été consulté aux différentes étapes charnières du processus évaluatif, dont l'élaboration du cadre d'évaluation, les collectes de données et le présent rapport.

7.3.2 INFLUENCE ET AUTONOMIE DES PARTIES PRENANTES

Sur la prise en compte des points de vue dans les rencontres des différentes instances de gouvernance, l'évaluation ne peut dégager de constat d'ensemble. En revanche, selon certains interlocuteurs clés interrogés, l'avis des représentants autochtones pourrait avoir davantage de poids au sein des comités.

À l'échelle régionale, la concertation préconisée par le modèle des comités mixtes régionaux est de nature à favoriser la prise en compte des points de vue et la participation de chacun aux processus décisionnels. Cependant, tributaires des orientations ministérielles et des budgets disponibles, les représentants régionaux de Services Québec n'ont pas toujours la pleine autonomie pour aller de l'avant dans le déploiement de projets.

7.3.3 CLARTÉ DES RÔLES ET RESPONSABILITÉS

Dans le cadre des entretiens avec des interlocuteurs clés œuvrant à l'échelle régionale et nationale, des zones grises ont été relevées à propos des rôles et responsabilités, que ce soit entre les paliers décisionnels du Ministère, entre les instances de gouvernance de la stratégie ou dans le partage des rôles entre Services Québec et les organisations autochtones. Le besoin de clarification des rôles et des responsabilités paraît nécessaire à tous les niveaux d'interaction.

Le partage des responsabilités entre les unités centrales du Ministère et les directions régionales de Services Québec ne serait pas suffisamment clair, notamment lorsque des projets à portée nationale sont en cause. À titre illustratif, les quatre ententes SAE avec la CDRHPNQ.

Au sein des instances de gouvernance, le mandat du comité de suivi de la stratégie devrait aussi être clarifié ou ajusté, selon certaines parties prenantes. Au CCPNIMT, les rôles et responsabilités des membres au regard de la stratégie PNI ne seraient pas suffisamment clairs. En outre, cette instance serait, du point de vue de certains, méconnue des communautés autochtones.

À un autre niveau, certains comités sectoriels de main-d'œuvre (CSMO) en lien direct avec les communautés dans le cadre de projets veillent à déterminer avec elles le partage des responsabilités, et ce, pour favoriser leur implication et qu'elles soient en mesure de s'approprier les retombées des projets. Par ailleurs, les liens entre les CSMO et le CCPNIMT pourraient être à clarifier ou à favoriser.

À l'échelle régionale, à titre illustratif, il est clair que l'encadrement, l'accueil et la formation des agents de liaison (ALDMO) relèvent de la CDRHPNQ, mais des interlocuteurs de Services Québec et des organisations autochtones s'interrogent à savoir quelle organisation est responsable de former les agents de liaison sur les mesures des SPE ou sur l'IMT. Les personnes chargées de l'application sur le terrain souhaiteraient plus de soutien opérationnel et d'éclaircissements à cet égard. En outre, la mise en œuvre du projet des agents de liaison ajoute un nouveau joueur et comporte conséquemment un défi d'ajustement et de clarification des rôles et responsabilités de toutes les parties prenantes en présence. Par exemple, la distinction entre les rôles et responsabilités du personnel du CSEF et ceux des agents de liaison auraient été clarifiés, mais ces distinctions gagneraient à être connues de toutes les parties prenantes.

En outre, les variations interrégionales dans les pratiques de gestion de Services Québec suscitent aussi certaines incompréhensions du point de vue des partenaires autochtones (exemple : l'autorisation ou la justification des frais de déplacement des intervenants).

Quant à l'application sur le terrain dans les BSQ, à l'échelle des agents d'aide à l'emploi et des conseillers aux services aux entreprises, savoir comment accueillir et diriger une personne autochtone s'avère essentiel pour la réalisation adéquate des rôles et responsabilités du personnel en contact direct avec la clientèle autochtone. De même, les agents de l'AFDR doivent savoir comment traiter le soutien du revenu pour les PNI participant à des mesures soutenues par les organisations autochtones. Pour les intervenants en contact direct avec la clientèle, les résultats du sondage sont de nature à soulever des préoccupations sur la clarté de leurs rôles et responsabilités dans l'application du cheminement opérationnel :

- ✓ tant le personnel de Services Québec que celui chez les partenaires autochtones, moins de la moitié du personnel (42 %) affirme savoir quand et comment diriger une personne qui s'identifie comme Autochtone vers les services adéquats;
- ✓ 56 % du personnel de Services Québec et 60 % de celui œuvrant dans les instances locales (BSQ) vérifient toujours ou la plupart du temps si la personne qui se présente à eux s'identifie comme Autochtone.

Ces données militent en faveur de l'élaboration et de la diffusion d'outils clairs, incluant un cheminement opérationnel et un répertoire de services à jour qui va au-delà d'une connaissance générique des mesures des SPE. De plus, vu le fort roulement de personnel tant à l'interne qu'à l'externe, des rappels réguliers doivent être faits, comme le souligne des responsables régionaux interrogés.

7.4 COMMUNICATION

Plusieurs éléments soulevés quant à des lacunes dans la clarté des rôles et responsabilités renvoient à des défis encore à relever au point de vue des communications. Les résultats du sondage résumés dans les sections qui suivent vont dans le même sens que les propos recueillis lors des entretiens semi-dirigés avec différentes parties prenantes.

7.4.1 EFFORTS POUR SENSIBILISER ET FORMER LE PERSONNEL ET LES PARTIES PRENANTES

Concrètement, le MESS a confié à l'Université du Québec en Abitibi-Témiscamingue (UQAT) le mandat d'élaborer et de diffuser une formation sur les réalités autochtones et la sécurisation culturelle (Mikimowin). Le mandat a été amorcé en septembre 2022 et la formation devrait être offerte à près de 4 000 membres du personnel du MESS sur quatre ans. Cette formation vise l'acquisition par le personnel de certaines notions de base en matière de sécurisation culturelle, de développement des habiletés culturellement pertinentes lors des interactions avec les membres des Premières Nations et Inuit ainsi que de l'adaptation de l'intervention menée auprès de la clientèle autochtone. L'objectif est de faciliter la communication, la compréhension mutuelle et l'établissement d'une relation empreinte de respect et de confiance dans la livraison des services du MESS, peut-on lire dans le plus récent plan d'action gouvernemental (SRPNI, 2023).

Or, dans les entretiens du printemps 2023, une répondante régionale de Services Québec s'interrogeait sur l'avancement du déploiement de la formation de sensibilisation aux réalités autochtones. Ayant fait partie du groupe test en 2022, elle a pu constater l'intérêt de cette formation. Elle espérait qu'elle serait étendue le plus rapidement possible. Aucun suivi n'avait été fait à ce sujet. « C'est vraiment une nécessité que le personnel susceptible d'offrir

des services soit formé. » Les résultats du sondage abondent dans le même sens avec une vaste majorité des répondants au sondage qui indiquent que les activités de sensibilisation aux réalités autochtones sont importantes pour favoriser l'intégration des PNI au marché du travail (voir les graphiques 1 et 2, p. 64).

Plusieurs interlocuteurs clés ont mentionné l'importance du lien de confiance lorsqu'on interagit avec les membres des PNI. À cet égard, ceux-ci soulignent la facilité et la fluidité de transiger avec des personnes formées et dédiées, par opposition à la complexité de transiger avec des nouveaux agents qui n'ont pas été formés et « qui ne semblent pas intéressés à mieux comprendre ».

Dans les entretiens semi-dirigés et dans le sondage, plusieurs membres du personnel de Services Québec disent avoir reçu peu d'informations à propos de la stratégie, des travaux, des mesures pouvant être offertes, des portraits de la main-d'œuvre autochtone, de l'organisation des services autochtones, etc. Ils expriment le besoin d'informations additionnelles en vue d'améliorer les actions et les collaborations. Des interlocuteurs clés ont aussi suggéré de faire la promotion ou la diffusion d'histoires à succès et d'informer en continu tous les acteurs, incluant les entreprises.

De façon générale, les parties prenantes des comités de concertation régionale mentionnent le besoin d'être mieux informés. Ils suggèrent une communication plus fluide avec les acteurs des différents paliers. À leur avis, c'est d'autant plus important avec le roulement actuel de personnel et des représentants sur les comités.

7.4.2 EFFORTS DE COMMUNICATION ET COMPRÉHENSION DE LA STRATÉGIE

Sur la base du sondage du printemps 2023, la stratégie paraît peu connue ou peu comprise dans son essence, et ce, même chez les personnes qui en ont déjà entendu parler.

- ✓ Le quart des répondants a été amené à participer à des rencontres d'informations en lien avec la stratégie.
- ✓ Le tiers des répondants au sondage a eu l'occasion de consulter un document lié à la stratégie.
- ✓ Le quart d'entre eux a demandé parfois ou souvent des informations en lien avec la stratégie dans les deux dernières années.
- ✓ Il n'y a pas de différence significative entre les répondants de Services Québec, les partenaires autochtones et les comités au point de vue de la communication sur la stratégie.
- ✓ Moins du tiers des répondants, tous réseaux confondus, sont satisfaits des moyens utilisés pour s'informer sur les travaux réalisés par Services Québec en collaboration avec les réseaux autochtones.

En outre, des entretiens avec les interlocuteurs clés régionaux, il importe de retenir l'importance du mouvement de personnel, qui fait en sorte que les efforts de communication nécessitent d'être répétés.

7.4.2.1 Notoriété de la stratégie

La notoriété de la stratégie est en partie révélatrice des résultats des efforts de communication menés par le Ministère. Cinq ans après le déploiement de la stratégie, le sondage auprès de trois grands types de parties prenantes permet de dégager quelques grands constats.

- ✓ Un peu plus de la moitié des personnes répondantes a entendu parler de la stratégie au cours des deux dernières années (55 %) alors qu'un peu plus du quart n'en est pas certain et que les autres répondent par la négative.
- ✓ Globalement, celles-ci reconnaissent en avoir entendu parler au cours des deux dernières années tout en ayant une connaissance limitée de son contenu et des travaux qui y sont associés.
- ✓ Cette connaissance de l'existence d'une stratégie serait davantage étendue chez les gestionnaires et les acteurs régionaux que chez des intervenants locaux, susceptibles d'entrer en contact direct avec la clientèle des PNI.
- ✓ Autour de la moitié des répondants ont entendu parler d'un plan d'action régional pour favoriser l'accès des Autochtones aux SPE, d'un processus opérationnel pour assurer le cheminement de la clientèle dans les services et d'actions particulières menées pour favoriser l'accès des PNI aux SPE.
- ✓ Près des deux tiers des répondants de Services Québec (64 %), la moitié des répondants autochtones (52 %) et 44 % des répondants partenaires du marché du travail ont entendu parler de la mesure PAIPNI. Il s'agit de la mesure ou de l'action la plus connue parmi celles suggérées.
- ✓ À propos des connaissances du terrain, 40 % des répondants sont au courant de la présence d'un agent de liaison sur leur territoire, 56 % connaissent des organismes d'employabilité pour les personnes

autochtones dans leur région ou secteur et 43 % sont en mesure d'identifier une personne responsable de mettre en œuvre les actions de la stratégie dans leur communauté. Il est à noter que les partenaires autochtones connaissent mieux ces ressources.

- ✓ Les personnes qui ont déjà entendu parler de la stratégie connaissent mieux tous les aspects pratiques et les acteurs clés de la stratégie.

Dans l'ensemble, il est important de faire la nuance entre la notoriété de la stratégie et la connaissance que peuvent avoir les parties prenantes des grandes orientations du Ministère à l'égard de la clientèle autochtone ou de projets prévus à leur intention, notamment les agents de liaison ou le PAIPNI. Enfin, le fait que l'offre de la formation sur les réalités autochtones a tardé à être dispensée, la disponibilité variable d'outils d'application clairs (par exemple, le cheminement opérationnel) peuvent expliquer en bonne partie le faible taux de satisfaction sur les moyens de communication déployés et les lacunes au point de vue de la connaissance et de la compréhension de la stratégie.

7.4.2.2 Connaissance des parties prenantes à propos de la genèse de la stratégie

Le sondage fournit aussi des indications sur le niveau général de connaissance à propos du contexte qui a donné naissance à cette stratégie.

- ✓ Un peu moins du quart des personnes ayant répondu au sondage dit plutôt ou très bien connaître les enjeux qui ont mené à la collaboration entre Services Québec et les réseaux autochtones (23 %). Sont davantage au fait, les gestionnaires comparativement aux intervenants en contact direct avec la clientèle, le personnel du palier régional comparativement au palier local et le personnel qui reçoit fréquemment des demandes de personnes des PNI comparativement au personnel qui en reçoit moins.
- ✓ Moins d'un intervenant local sur cinq dit comprendre les objectifs des travaux entourant la stratégie.

À nouveau, ces lacunes pourraient s'expliquer, du moins en partie, par le retard dans le déploiement de la formation du personnel du Ministère sur les réalités autochtones, sur le contenu de la stratégie et sur l'offre de service aux PNI en tant que tel.

7.4.2.3 Connaissance des parties prenantes sur la mise en œuvre de la stratégie

En l'absence de bilan national annuel s'appuyant sur la reddition de compte produite par les directions générales régionales, les autorités et les comités nationaux sont privés d'informations potentiellement utiles pour ajuster les orientations ou la prise de décision tout au long de la mise en œuvre. À titre illustratif, les responsables de la stratégie ne disposent pas d'un portrait des efforts de formation des PNI déployés avec le concours des CSMO à partir du FDRCMO.

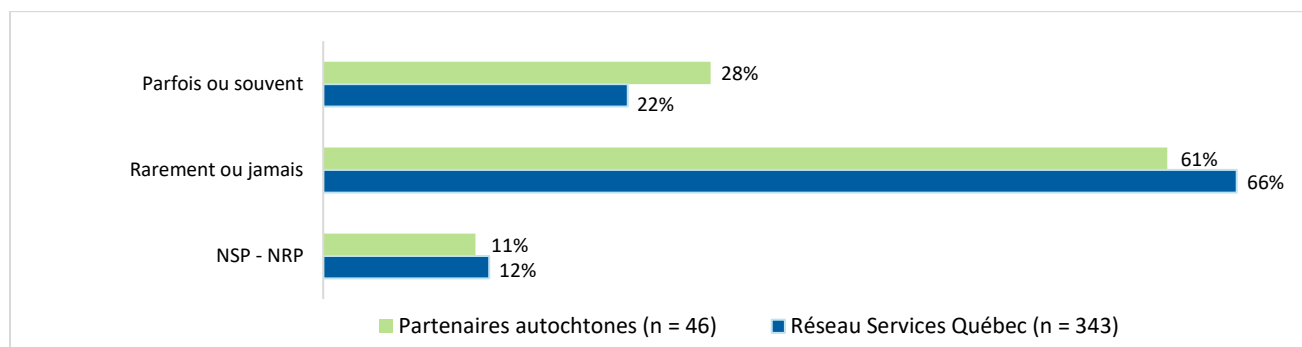
La question de l'exercice du soutien dispensé par les unités centrales à l'égard du réseau a été abordée dans le chapitre des facteurs ayant influencé la mise en œuvre de la stratégie. Il y a eu peu de rencontres des répondants régionaux autochtones avant le printemps 2023. Pour favoriser la résolution de problèmes, les ajustements à faire ou pour une application plus uniforme des pratiques, des échanges sur une base régulière entre les répondants régionaux de Services Québec avec les responsables nationaux, par l'intermédiaire de la Table des répondants autochtones, seraient souhaitables, selon certains interlocuteurs clés. Les répondants régionaux seraient ensuite mieux à même d'agir auprès des partenaires de l'instance de concertation mixte régionale.

7.4.2.4 Efforts pour mobiliser et susciter l'adhésion des parties prenantes

- ✓ Au total, 17 % des personnes sondées disent s'être fait déléguer des tâches pour la mise en œuvre de nouvelles actions. Ce pourcentage est de 30 % chez les partenaires autochtones, ce qui est significativement supérieur à la moyenne.
- ✓ Dans l'ensemble, 23 % des membres du réseau de Services Québec et des organisations autochtones partenaires disent avoir participé à l'élaboration d'un plan d'action régional dans les deux dernières années.
- ✓ Le graphique ci-après illustre qu'une minorité du personnel du réseau de Services Québec et des organisations autochtones disent avoir eu l'occasion de faire part de leurs préoccupations ou commentaires en lien avec les travaux relatifs à la stratégie.

GRAPHIQUE 4 – COMMUNICATION DES QUESTIONS, PRÉOCCUPATIONS OU COMMENTAIRES

Avez-vous eu l'occasion de faire part de vos questions, préoccupations ou commentaires en lien avec les travaux réalisés par Services Québec en collaboration avec les réseaux autochtones (stratégie)?



En somme, sur la dimension de la communication, tel que documenté à travers le sondage et les entretiens semi-dirigés avec les interlocuteurs clés, le personnel de Services Québec réclame notamment plus d'information sur la stratégie, sur les actions et les services dédiés aux Autochtones ainsi que sur les rôles et responsabilités de chacun.

Au-delà de la communication, pour favoriser davantage l'adhésion des partenaires autochtones, une plus grande participation aux processus de consultation et de prise de décisions est attendue de certains.

7.5 UTILISATION DES RESSOURCES FINANCIÈRES

Pour intervenir auprès des clientèles et agir avec les partenaires, le Ministère dispose de plusieurs sources de financement : le Fonds de développement du marché du travail (FDMT), des transferts dans le cadre d'ententes Canada-Québec précises (ex. : JME, FIPH, etc.), les Fonds du Québec et le FDRCMO³⁰.

Considérant les investissements réalisés à travers les mesures actives des SPE aux individus (FDMT), il faut tenir compte des dépenses au regard de la participation des individus et du soutien accordé aux organismes externes chargés d'intervenir auprès des participants. D'autres dépenses sont engagées auprès des entreprises, dans des projets de formation (FDRCMO) ou encore pour soutenir la concertation entre les parties prenantes (grâce à la mesure CPE, notamment).

En raison des limites des données administratives disponibles, l'information recueillie étant partielle, il n'a pas été possible de chiffrer l'ensemble des ressources financières consacrées à la stratégie depuis sa mise en œuvre ni de porter un regard sur l'utilisation des ressources financières. Par ailleurs, les ressources investies par le gouvernement fédéral à l'échelle du Québec, par le biais du PFCEA et du FCP, manquent également à l'analyse en termes de complémentarité financière.

Au-delà du mécanisme d'échange d'une lettre indiquant que les fonds ne sont pas disponibles au CSEF ou d'autres organisations autochtones responsables, les instances régionales et locales de Services Québec ne semblent pas informées des ressources de ces organisations pour le soutien à l'emploi. À l'échelle nationale, il ne semble pas y

³⁰ En dehors de la stratégie ministérielle pour l'intégration professionnelle des PNI, des investissements sont réalisés par le Ministère dans le cadre des Alliances pour la solidarité pour des projets à l'intention de cette clientèle.

avoir d'échanges d'information à ce sujet entre les unités du Ministère ou entre le Ministère et les organisations autochtones ou Services Canada.

7.6 CONSTATS À PARTIR DU MODÈLE DE SYNERGIE PARTENARIALE

En complément, les informations recueillies ont été reconsidérées en s'inspirant du modèle de la synergie partenariale. Ainsi, dans la stratégie ministérielle,

- ✓ l'efficacité du leadership formel du partenariat s'est surtout traduite dans les aspects suivants : 1) les efforts pour une vision commune grâce à la création des espaces de collaboration régionale; 2) le mandat confié à ces instances régionales mixtes; 3) la motivation non négligeable exprimée par les parties prenantes dans le sondage et dans les entretiens semi-dirigés;
- ✓ les lacunes soulevées au point de vue de la communication sont de nature à nuire à l'efficacité du partenariat dans la réalisation des activités;
- ✓ les parties prenantes ont peu ou pas d'information sur les ressources financières investies tant par le Ministère et que le gouvernement fédéral, l'efficacité du partenariat ne peut être établie, l'application de l'orientation relative à la complémentarité financière (fédéral d'abord) est limitée, les régions sont en bonne partie tributaires des orientations en matière de planification budgétaire et des sommes qui leur sont allouées;
- ✓ un manque de guidance est exprimé par les acteurs régionaux et locaux, une formation sur les réalités autochtones et la sécurisation culturelle ainsi que sur les offres de services, des outils plus clairs se font attendre;
- ✓ des écarts importants dans la culture administrative ont été relevés, tout comme le besoin d'une meilleure compréhension mutuelle et d'une coordination des pratiques par les instances nationales;
- ✓ l'importance de recourir à des ressources ayant une expertise interrégionale (Services Québec et organisations autochtones) ou de la développer est prise en compte. Elle s'incarne notamment par le projet des agents de liaison, mais aussi dans l'expertise développée par les interlocuteurs régionaux impliqués de plus près dans le dossier de la stratégie. Le développement d'une expertise commune est aussi possible grâce aux instances de concertation régionale et nationale. Par ailleurs, le roulement de personnel dans les organisations est un obstacle à la consolidation et la pérennisation de l'expertise;
- ✓ le manque de connaissance relative à la stratégie peut nuire à la participation des PNI aux mesures des SPE.

8 Évolution de la participation des Premières nations et Inuit aux services publics d'emploi de 2011-2012 à 2022-2023

La première des trois grandes orientations de la stratégie vise à favoriser l'accès des PNI aux SPE (orientation 1). Pour mesurer l'atteinte de cet objectif en se donnant de la perspective, ce volet de l'évaluation examine l'évolution de leur participation et de leur représentation, en considérant les données administratives du Ministère sur une période de 12 ans soit, six ans avant la stratégie (avril 2011 à mars 2017) et six ans depuis son lancement (avril 2017 à mars 2023). Dans tous les graphiques de ce chapitre, la **zone bleue** marque le moment où la stratégie a été lancée, soit l'année 2017-2018.

L'évolution d'un nombre de participants autochtones (N = participants actifs par année financière) et surtout la proportion de participants autochtones (%) par rapport l'ensemble des participants non autochtones aux mêmes mesures et services des SPE sont considérés. Ainsi, tenant compte de l'évolution de l'ensemble des participants aux mêmes mesures, même si l'exercice ne permet pas d'établir un lien de causalité directe entre la participation des PNI et la stratégie, il est possible de mieux apprécier les résultats opérationnels obtenus pour les PNI.

La notion de participants actifs est privilégiée dans le contexte de cette évaluation puisque l'attention est avant tout centrée sur la population des PNI. Il faut cependant avoir en mémoire qu'une même personne peut avoir eu plusieurs participations, à une même mesure, au cours de la même année financière. La notion de participations est intégrée aux analyses de façon complémentaire.

La population à l'étude est repérée dans les fichiers administratifs du Ministère à partir d'une autodéclaration de l'identité autochtone, en cochant le fait d'être membre d'une Première Nation ou Inuit, lors de la demande de services³¹. La stratégie souhaitant contribuer à la préparation à l'emploi et l'accompagnement par le biais des ententes de services propres aux PNI (axe 1.2), une vérification du taux d'autodéclaration de l'identité autochtone dans ces ententes de services dédiées aux PNI a été réalisée pour jauger la qualité de la variable autochtone. Un fort taux de participants déclarés autochtones (79 %) dans ces ententes de services a permis d'établir la légitimité de s'appuyer sur la donnée autodéclarée pour l'ensemble des mesures aux individus des SPE.

Enfin, il importe de souligner une limite des données administratives du Ministère. Celles-ci captent exclusivement les participations associées aux services aux individus pour les mesures financées par le FDMT. Elles n'incluent pas les participations des personnes à des mesures des services aux entreprises (ex. : CPE, MFOR entreprises). Les fichiers administratifs ne permettent pas de dénombrer le volume d'individus en bénéficiant. Il en va de même pour les participants à la plupart des services et projets financés par le FDMT qui ne sont pas dénombrés dans les fichiers de suivi de gestion du MESS (sauf pour le PAMT). À titre illustratif, il n'est pas possible de connaître les caractéristiques des participants à des projets de formation issus d'initiatives des comités sectoriels de main-d'œuvre ou d'autres promoteurs collectifs.

Après avoir examiné l'évolution de la participation des PNI, les résultats de fin de participation et les taux de retour en emploi à la suite d'une participation à une mesure ou d'un parcours sont présentés.

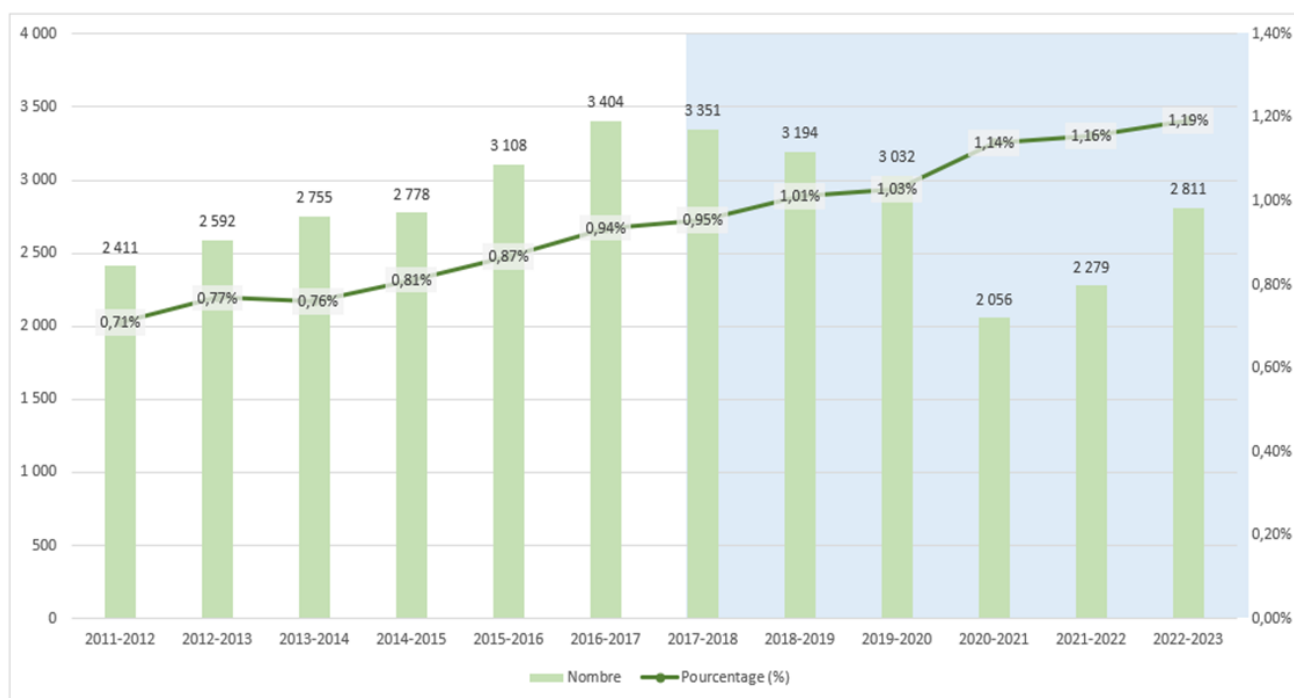
³¹ Formulaire [Demande de services \(#3003-01\)](#) (mis à jour en janvier 2023)

8.1 PORTRAIT D'ENSEMBLE DE L'ÉVOLUTION DE LA PRÉSENCE DES PNI DANS LES SERVICES PUBLICS D'EMPLOI

De façon sommaire, le graphique 5 permet de visualiser une progression lente, mais constante, de la proportion de participants PNI sur une période de 12 ans, soit de l'année financière 2011-2012 à 2022-2023.

- ✓ Les PNI représentent 0,7 % des participants actifs aux mesures des SPE en 2011-2012 (N = 2 411) et 1,2 % des participants en 2022-2023 (N = 2 811).
- ✓ Partant de 2011-2012, il est intéressant d'observer que cet élan s'est amorcé avant le lancement de la stratégie en juin 2017.
- ✓ En outre, la période pandémique de 2020-2021, bien qu'elle ait engendré une baisse du nombre de participants total par rapport à l'année précédente, n'a pas eu pour effet d'infléchir la légère progression de la proportion de participants autochtones d'une année à l'autre.
- ✓ De fait, les PNI constituent 1,03 % des participants actifs avant la pandémie en 2019-2020 (N = 3 032), 1,14 % en 2020-2021 (N = 2 056) et 1,16 % en 2021-2022 après la pandémie (N = 2 279).
- ✓ Toujours en 2022-2023, une baisse du nombre de participants au net est enregistrée par rapport à l'avant-pandémie. Cependant, la légère hausse de la représentation des PNI se poursuit dans un contexte où la rareté de la main-d'œuvre contribue assurément à la baisse globale de la participation aux mesures et services au cours des dernières années.

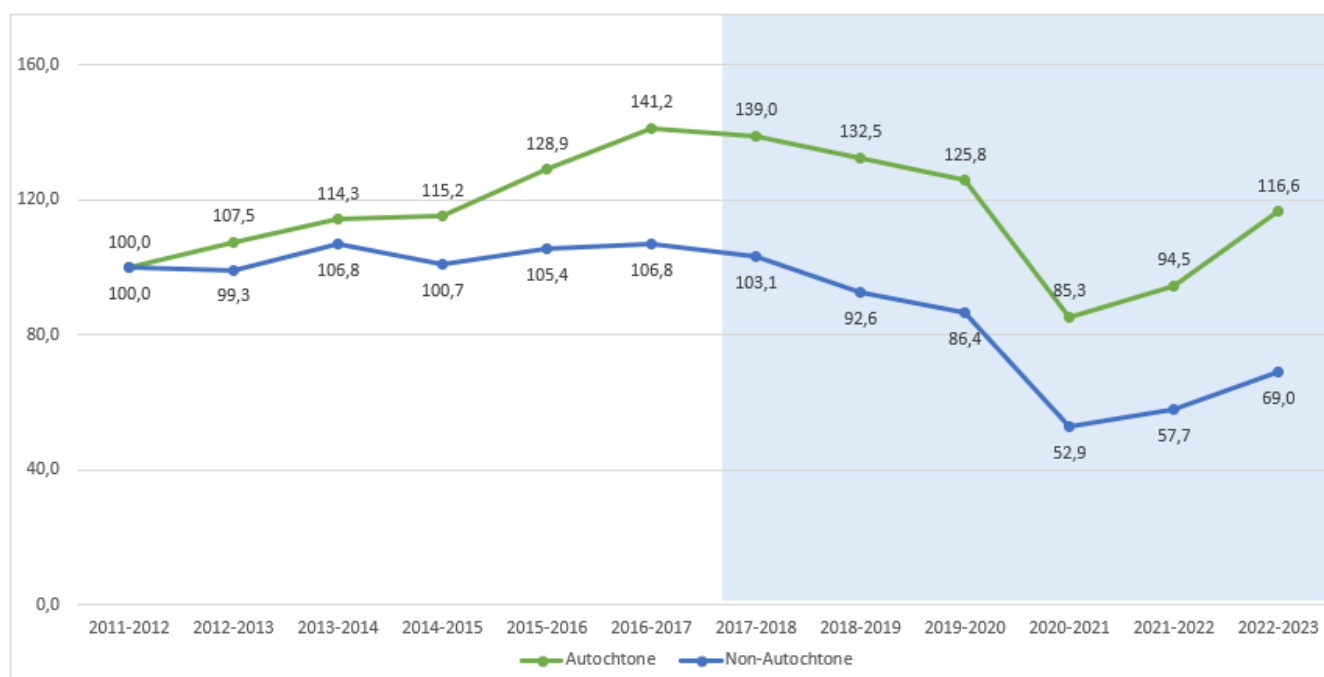
GRAPHIQUE 5 – PRÉSENCE DES PNI DANS LES SERVICES PUBLICS D'EMPLOI, 2011-2012 À 2022-2023



Approché sous un angle différent, le graphique plus bas permet de mettre en évidence les tendances inverses au point de vue de la participation des Autochtones et des non-Autochtones aux SPE :

- ✓ d'une part, une hausse de 16,6 points de pourcentage du nombre de participants PNI aux SPE est enregistrée sur douze ans, soit de 2011-2012 à 2022-2023;
- ✓ à l'inverse, au cours de cette même période, la participation des non-Autochtones aux SPE affiche une baisse de 31 points de pourcentage;
- ✓ un sommet du nombre de participants actifs aux SPE a été atteint en 2016-2017 (un an avant la stratégie), et ce, tant chez les Autochtones (N = 3 404) que les non-Autochtones (N = 360 361);
- ✓ partant de la stratégie en 2017-2018, au cours des six dernières années, la participation des PNI a connu une baisse de 22,4 points de pourcentage;
- ✓ cependant, la baisse du nombre de participants pour les non-Autochtones est encore plus marquée, soit 34,1 points dans la même période.

GRAPHIQUE 6 – ÉVOLUTION DE LA PRÉSENCE DES PARTICIPANTS AUTOCHTONES ET NON-AUTOCHTONES DANS LES SERVICES PUBLICS D'EMPLOI (BASE 100 EN 2011-2012)



Sous l'angle des participations aux SPE des PNI, on dénombre un total 56 215 participations réalisées en 12 ans (2011-2012 à 2022-2023). À mi-chemin de la période examinée, après six ans, la moitié des participations PNI a été réalisée depuis l'année d'entrée en vigueur de la stratégie (50,2 %).

- ✓ En d'autres termes, au regard du nombre de participations, on dénombre autant de participations PNI avant qu'après la stratégie.

Une même personne pouvant cumuler plus d'une participation à travers le temps, au cours d'une même année ou de plusieurs années, l'examen des premières participations des PNI permet de faire ressortir les nouveaux participants PNI ajoutés au fil des années ainsi que les participants distincts dans la période.

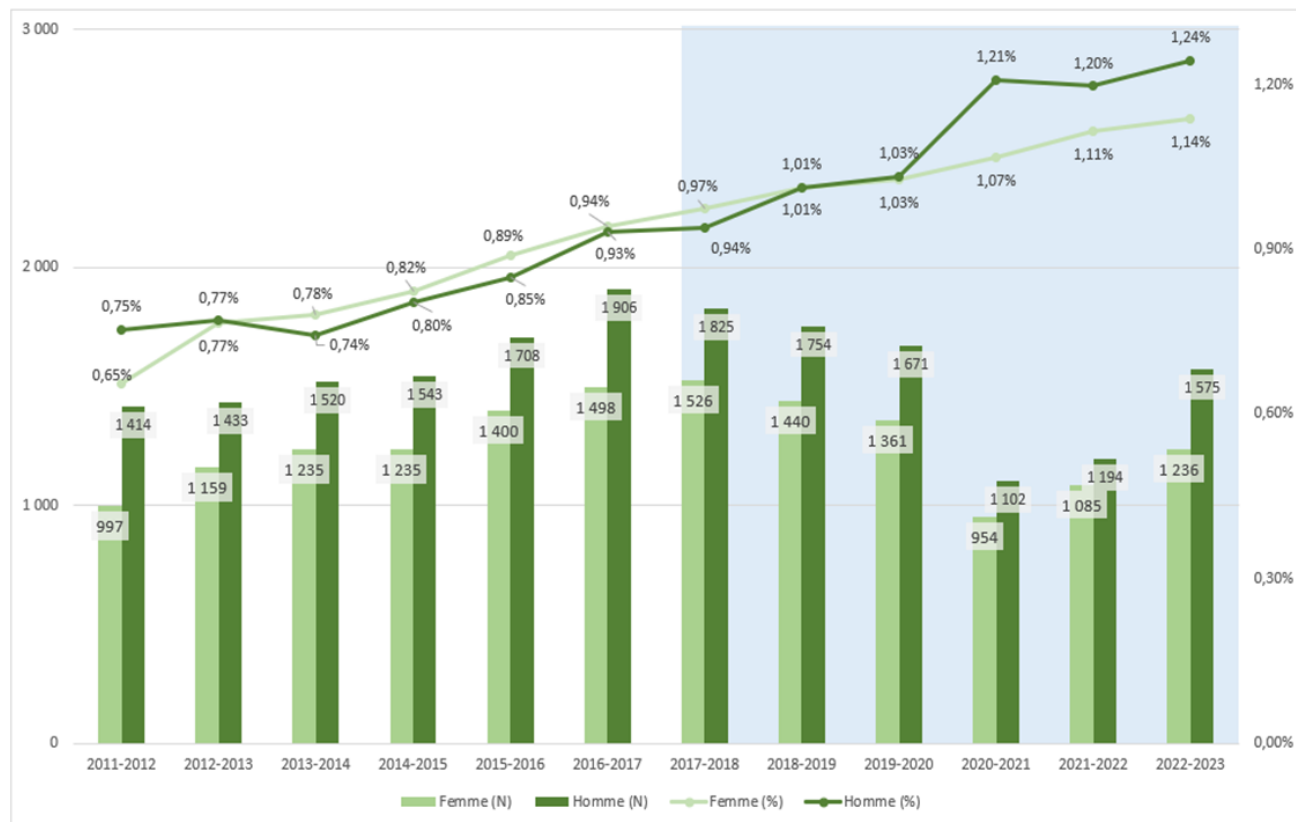
- ✓ De 2011-2012 à 2022-2023, on dénombre 13 480 participants PNI distincts ayant participé à une mesure des SPE;
- ✓ Depuis le lancement de la stratégie en 2017-2018, un peu plus du tiers des participants (34,4 %) sont de nouveaux participants PNI, bénéficiant pour la première fois d'une mesure des SPE.
- ✓ C'est dire que les deux tiers ont entrepris leurs premières participations et qu'ils ont donc eu un premier contact avec Services Québec (Emploi-Québec) avant la stratégie PNI.

- ✓ Au total, **4 671 participants PNI** distincts ont été actifs dans une mesure des SPE une première fois depuis la mise en œuvre de la stratégie (2017-2018 à 2022-2023).
- ✓ Au cours de la dernière année examinée, 906 personnes des PNI en étaient à une première participation à une mesure des SPE en 2022-2023.

8.2 ÉVOLUTION DE LA PARTICIPATION DES PNI SELON LE SEXE

Le graphique qui suit met en évidence la présence en nombre et en proportion de la participation des hommes des PNI dans les SPE par rapport à celle des femmes des PNI de 2011-2012 à 2022-2023. Ainsi, alors qu'en 2011-2012, 997 participantes et 1 414 participants sont dénombrés, en 2022-2023, elles sont 1 236 participantes des PNI pour 1 575 participants masculins.

GRAPHIQUE 7 – PARTICIPANTS DES PNI SELON LE SEXE, 2011-2012 À 2022-2023



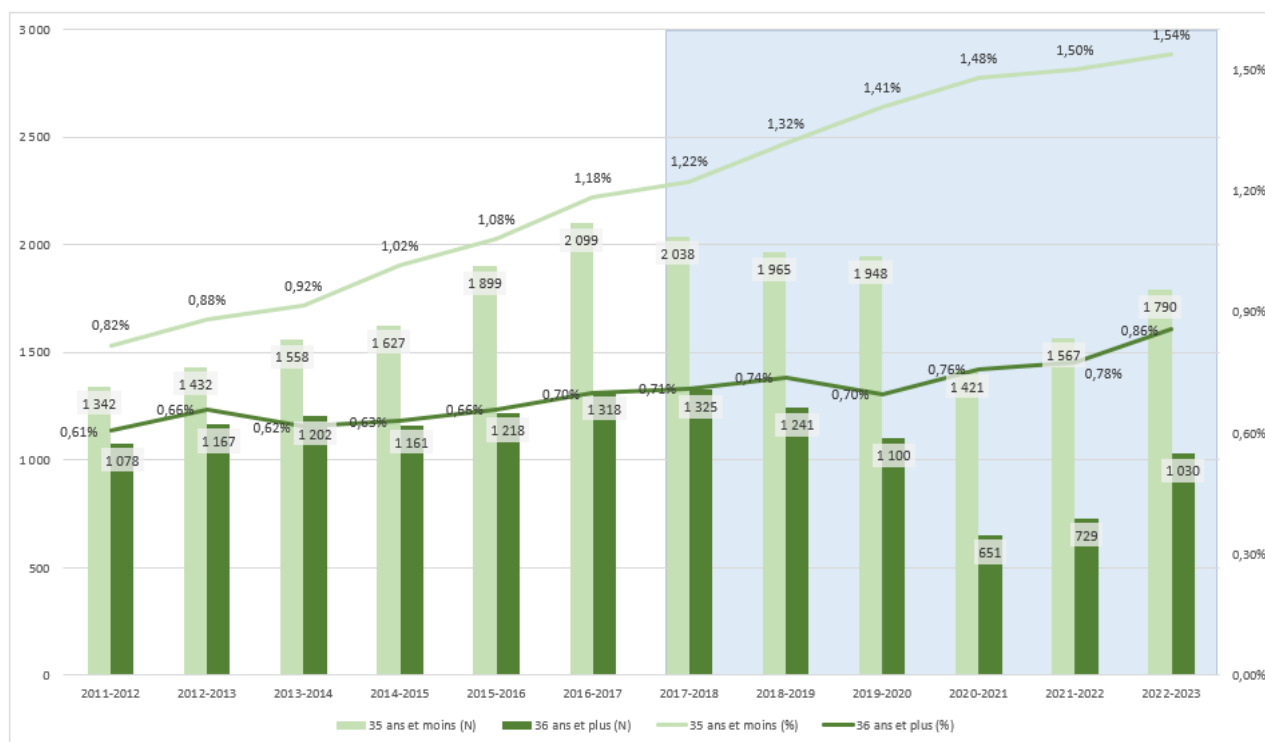
Par rapport aux participants du même sexe dans les SPE, les femmes PNI représentent 1,14 % des participantes aux SPE alors que les hommes des PNI composent 1,24% des participants masculins en 2022-2023. Sur douze années, la croissance de la proportion de la participation dans l'ensemble de la période est semblable pour les hommes et les femmes des PNI, 0,49 point de pourcentage.

8.3 ÉVOLUTION DE LA PARTICIPATION DES PNI SELON L'ÂGE

Comme illustré dans le graphique ci-dessous, 1 342 PNI âgés de 35 ans et moins et 1 078 PNI âgés de 36 ans et plus sont dénombrés en 2011-2012. Douze ans plus tard, en 2022-2023, les 35 ans et moins sont au nombre de 1 790 participants, tandis que l'on compte 1 030 participants PNI âgés de 36 ans et plus.

- ✓ En cohérence avec la jeunesse de cette population, une présence et une croissance plus marquée en proportion de la participation des jeunes PNI âgés de 35 ans et moins dans les SPE sont observables par rapport à la participation des plus âgés, et ce, tout au long de la période de 2011 à 2023. L'écart s'est donc accru au fil des années entre les participants plus jeunes et les plus âgés.
- ✓ Par rapport aux participants du même âge, les PNI âgés 35 ans et moins représentent 1,54 % des participants aux SPE du même âge, tandis que ceux âgés de 36 ans et plus représentent 0,86 % des participants de ce groupe d'âge en 2022-2023.

GRAPHIQUE 8 – PARTICIPANTS DES PNI SELON L'ÂGE, 2011-2012 À 2022-2023

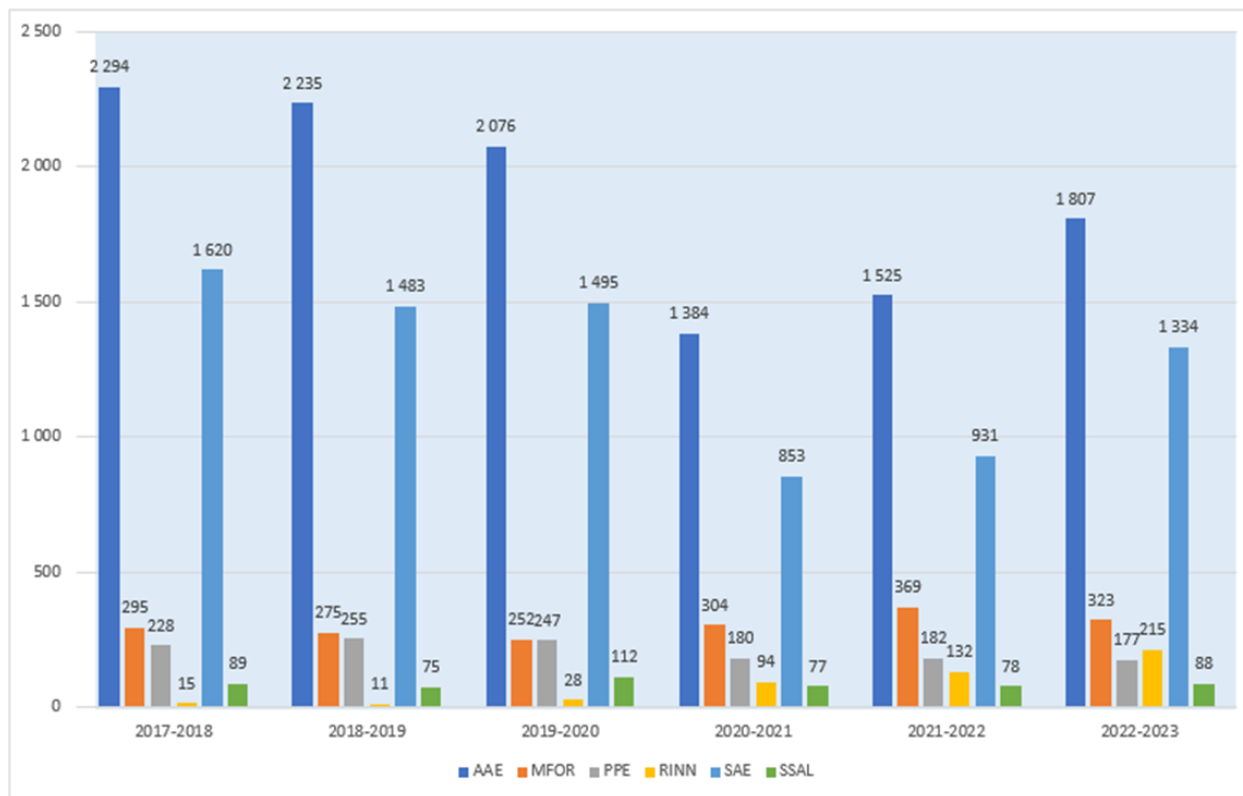


8.4 ÉVOLUTION DE LA PARTICIPATION DES PNI SELON LES MESURES DES SERVICES PUBLICS D'EMPLOI

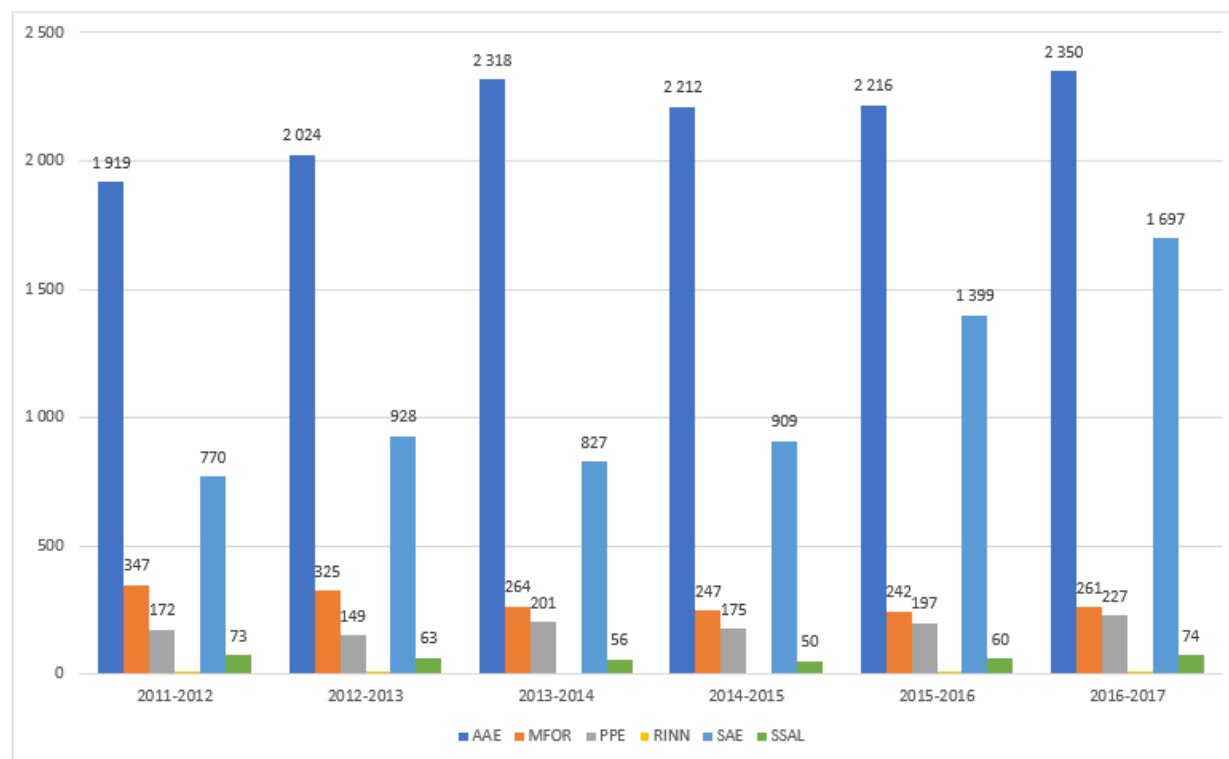
Les mesures des services publics d'emploi sont variées, tant dans la nature et l'ampleur de l'intervention que de leur intensité ou leur durée. Il convient d'y regarder de plus près pour prendre en compte l'expérience plus fine des PNI dans les SPE. Par ailleurs, avant de considérer la participation des PNI mesure par mesure, le portrait d'ensemble présenté dans les deux graphiques suivants permet de visualiser la répartition des participants dans chacune des mesures des SPE. Le premier brosse le portrait depuis la mise en œuvre de la stratégie et le second, le portrait d'avant la stratégie.

- ✓ Globalement, les mesures **AAE** et **SAE** sont les plus fréquentes, tant avant qu'après la mise en œuvre de la stratégie.
- ✓ Le nombre de participants PNI à la mesure **RINN** est en montée à partir de 2020-2021, année de mise en œuvre du programme Jeunes en mouvement vers l'emploi (JME).

GRAPHIQUE 9 – PARTICIPANTS DES PNI, 2017-2018 À 2022-2023, APRÈS LA STRATÉGIE (N)



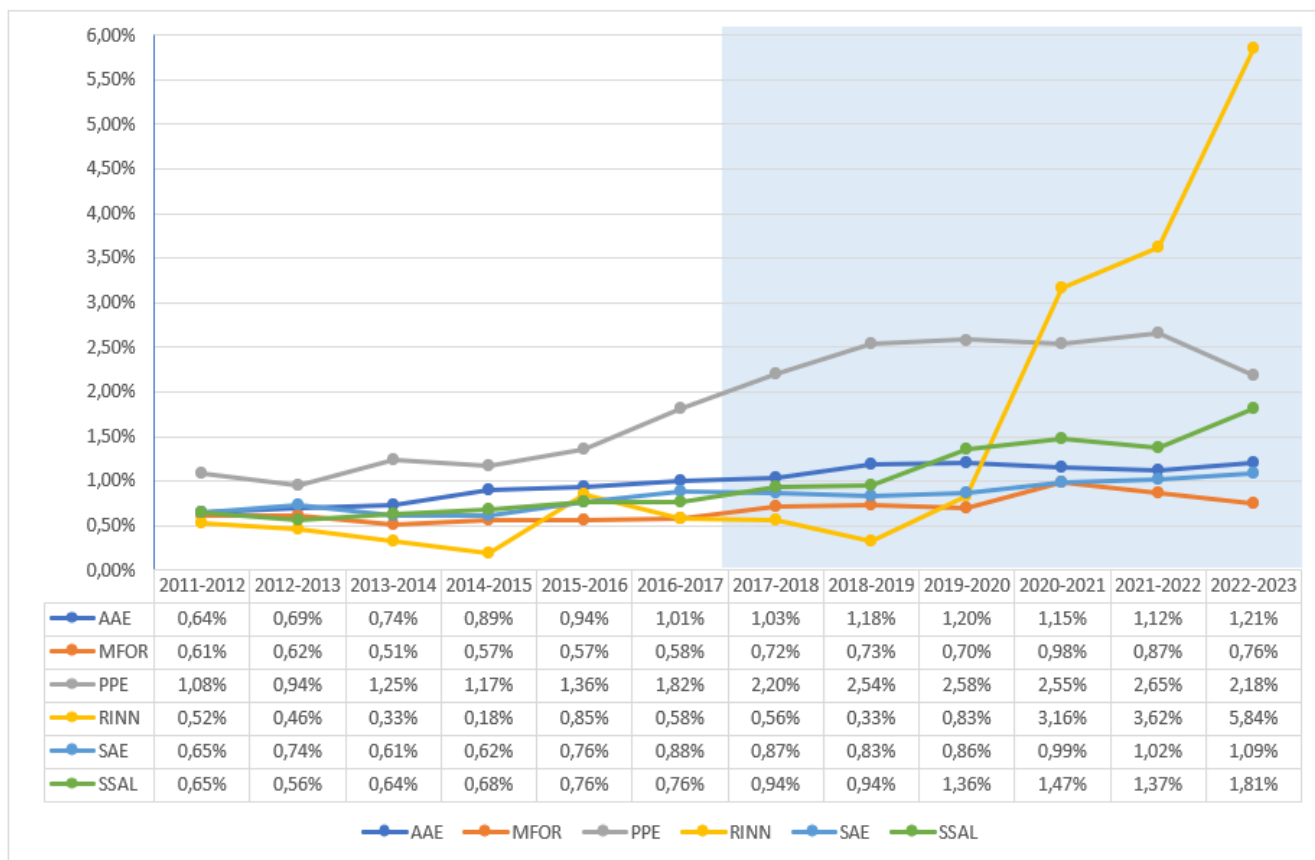
GRAPHIQUE 10 – PARTICIPANTS DES PNI, 2011-2012 À 2016-2017, AVANT LA STRATÉGIE (N)



Sous un autre angle, considérant l'évolution de la proportion de participants PNI par rapport à l'ensemble des participants aux mêmes mesures, des augmentations sont observées pour trois mesures plus particulièrement, comme le graphique suivant l'illustre.

- ✓ Depuis la mise en œuvre de la stratégie, la hausse la plus marquée de présence des PNI dans une mesure est observée pour la mesure **RINN**, de 0,8 % de participants PNI en 2019-2020, à 5,8 % en 2022-2023 soit, de quatre points de pourcentage.
- ✓ Se situant constamment au-dessus de la barre des 2 %, la proportion de participants PNI à la mesure **PPE** a connu une hausse depuis la mise en œuvre de la stratégie pour fléchir légèrement en 2022-2023.
- ✓ Enfin, la proportion de participants PNI à la mesure **SSAL** affiche la progression notable, en augmentant de 0,94 % à 1,81 % de 2017-2018 à 2022-2023.

GRAPHIQUE 11 – PRÉSENCE DES PNI SELON LES MESURES DES SERVICES PUBLICS D'EMPLOI, 2011-2012 À 2022-2023



8.4.1 ACTIVITÉS D'AIDE À L'EMPLOI (AAE)

Les Activités d'aide à l'emploi (AAE)³² sont de loin la mesure la plus fréquente pour l'ensemble des participants aux SPE. C'est le cas également pour les PNI. En 2022-2023, 1 807 participants PNI, soit 64,3 % des participants PNI ont bénéficié d'une AAE. Chez les participants non autochtones, la proportion est à peu près similaire (63,2 %). Plus concrètement, un regard sur les détails de la participation à une AAE montre que, pour la grande majorité d'entre eux, 1 501 participants PNI en 2022-2023, l'activité a consisté en une évaluation de l'employabilité avec plan d'intervention soit, une intervention ponctuelle du personnel de Services Québec.

³² Activités d'aide à l'emploi : évaluation d'employabilité avec plan d'intervention, aide au placement et IMT, sessions de groupe sur l'IMT ou sur les mesures des SPE. (Rapport statistique et information de gestion)

8.4.2 SERVICES D'AIDE À L'EMPLOI (SAE)

La mesure Services d'aide à l'emploi (SAE) est offerte avec le concours d'organismes externes spécialisés en développement de l'employabilité (OSE). La participation peut impliquer un counseling d'emploi, de l'aide à la recherche d'emploi ou de l'accompagnement pour favoriser le maintien en emploi qui s'inscrivent dans une approche globale (15 à 90 heures d'intervention) ou encore une intervention plus ponctuelle, sous forme de sessions d'information ou de processus d'orientation (1 à 12 heures). Parmi les organismes partenaires, certains sont spécialisés dans les services auprès de différentes clientèles, dont les jeunes ou les PNI.

Avec près de la moitié des participants PNI ayant participé à des SAE en 2022-2023 (47,5 %; N = 1 334), il s'agit de la deuxième mesure la plus populaire pour ceux-ci, comme pour l'ensemble des participants aux SPE (52,2 %; N = 121 474). Le nombre de participants des PNI aux SAE a connu un sommet dans l'année précédant le lancement de la stratégie, avec 1 697 participants en 2016-2017 (50 % des participants PNI; 53,2 % des participants non autochtones).

À l'échelle du Québec, quatre ententes de services pour des SAE dédiés aux PNI ont été conclues avec la CDRHPNQ et sont portées par quatre régions. Les participants PNI qui en bénéficient peuvent se trouver partout sur le territoire, sans égard à la région où a été signée l'entente. Par ailleurs, les participations dénombrées plus haut couvrent les participations réalisées par les PNI dans la mesure SAE des ressources externes en développement de l'employabilité (pas uniquement avec la CDRHPNQ).

8.4.3 PROJET DE PRÉPARATION À L'EMPLOI (PPE)

La mesure Projet de préparation à l'emploi (PPE) s'adresse à des personnes dites fortement défavorisées ou éloignées du marché du travail qui rencontrent des difficultés dans différentes sphères de leur vie. Les PNI font partie des clientèles sous-représentées sur le marché du travail visées par cette mesure. Elle est aussi offerte par le biais d'organismes externes en développement de l'employabilité. Dans son volet général, la mesure implique une intervention structurée en approche globale, généralement une démarche de groupe, d'intensité élevée, 20 heures par semaine minimalement, au moins 180 heures d'intervention, pendant un maximum de 52 semaines.

En 2022-2023, 177 PNI ont participé à un PPE. Il s'agit de 6,3 % des participants PNI actifs dans les mesures des SPE. En comparaison, le PPE est utilisé par 3,4 % des participants non autochtones cette année-là (N = 7 936). Par ailleurs, chez les PNI, le nombre de participants à un PPE a connu un sommet dans l'année précédant la pandémie avec 247 participants PNI en 2019-2020 (8,1 % des participants PNI).

8.4.4 SUBVENTIONS SALARIALES (SSAL) INCLUANT LE PAIPNI

La mesure Subventions salariales (SSAL) implique une expérience en milieu travail, à temps partiel ou à temps plein, pour laquelle l'entreprise reçoit une subvention afin de soutenir l'accueil et l'intégration dans leur milieu de personnes qui rencontrent des difficultés d'intégration et de maintien en emploi. De façon générale, il peut s'agir d'organismes à but non lucratif (expérience de travail : maximum 30 semaines, jusqu'à 100 % du salaire brut, l'équivalent d'un maximum de 40 heures semaines au salaire minimum) ou d'entreprises privées offrant une bonne perspective de poursuite de l'emploi au-delà de la mesure (intégration en emploi : maximum 20 semaines, jusqu'à 40 % du salaire brut, l'équivalent d'un maximum de 40 heures semaines au salaire minimum). Pour l'employeur, le remboursement de frais d'accompagnement (maximum 1 500 \$) ou de formation d'appoint (maximum 3 600 \$) est aussi possible.

Le PAIPNI est une forme de SSAL à l'intention exclusive des PNI. Il est plus généreux que les autres formes de SSAL pour favoriser leur intégration en emploi (maximum 52 semaines/jusqu'à 80 % du salaire brut, l'équivalent d'un maximum de 40 heures semaines au salaire minimum, frais d'accompagnement d'un maximum de 2 000 \$, formation d'appoint d'un maximum 5 000 \$). Dans les données suivantes, le PAIPNI est englobé dans la SSAL depuis son entrée en vigueur en 2019-2020.

En 2022-2023, 78 PNI ont participé à une SSAL, dont 55 participants au PAIPNI. La SSAL compte 3,4 % des participants PNI actifs dans les mesures des SPE. En comparaison, la SSAL est utilisée par 2,9 % des participants non autochtones cette année-là (N = 5 623).

Le nombre de participants PNI le plus élevé participant à une SSAL a connu un sommet dans l'année précédant la pandémie soit, 112 participants PNI en 2019-2020 (3,7 % des participants PNI). On compte pour cette année-là, 51 participants au PAIPNI.

8.4.5 MESURE DE FORMATION DE LA MAIN-D'ŒUVRE (MFOR)

La Mesure de formation de la main-d'œuvre, volet individus (MFOR-I), s'adresse aux personnes dont la solution au problème d'emploi réside dans la formation et qui, sans l'aide du Ministère, ne pourraient y avoir accès. Par l'acquisition de compétences en demande sur le marché du travail, MFOR vise à aider des personnes à intégrer le marché du travail et à s'y maintenir. Les formations sont offertes dans le réseau de l'éducation (établissements publics ou privés) ou par des organismes communautaires. Par exemple, il peut s'agir de formations de base (activités d'alphabétisation, apprentissage du français ou de la formation générale aux adultes (FGA), de la formation professionnelle (FP) et technique (AEC, DEC), des études universitaires ou des activités de reconnaissance des acquis et des compétences (RAC)). Elle est financée par le FDMT, par un tiers (MEQ, MEES, CCQ, MIFI, CNESST) et par la personne elle-même. Les données qui suivent n'incluent pas les participants à des formations initiées par les comités sectoriels ou d'autres promoteurs collectifs soutenus par le FDRCMO ni les participants à la mesure MFOR du volet entreprises, qui ne permettent pas de connaître les caractéristiques des individus y participant.

La participation des PNI à la mesure MFOR-I est plutôt stable tout au long de la période examinée. Les participants PNI composent 0,61 % des effectifs pour cette mesure en 2011-2012 et 0,76 % en 2022-2023. En 2011-2012, 347 PNI participent à MFOR, 323 PNI sont actifs en 2022-2023 et il y a un sommet avec 369 participants à cette mesure en 2021-2022. En 2022-2023, un peu plus d'un participant PNI sur dix (11,5 %) en bénéficie. Plus en détail, pour cette dernière année considérée, on dénombre 193 participants PNI à une formation professionnelle au secondaire (type de MFOR la plus fréquente) alors que 7 participants PNI sont en francisation grâce à cette mesure.

8.4.6 RECHERCHE ET INNOVATION (RINN)

La mesure Recherche et innovation (RINN) permet notamment de réaliser des projets d'expérimentation qui visent à appuyer et à améliorer les politiques, les mesures et les services reliés aux cinq axes de la Politique active du marché du travail, afin de trouver de meilleures façons d'aider les personnes à devenir ou à demeurer aptes à occuper, ou à reprendre un emploi et à être des membres productifs du marché du travail. À l'initiative du Secteur emploi, elle est mise en œuvre par des partenaires externes, souvent des organismes spécialisés en développement de l'employabilité. Au nombre de ces initiatives, se trouve le programme **Jeunes en mouvement vers l'emploi** (JME) mis en œuvre depuis 2020-2021, à la suite d'une entente Canada-Québec jusqu'en 2025.

En 2022-2023, 215 PNI participent à la mesure RINN (7,6 % des PNI participants), dont 190 PNI de 35 ans et moins participant à Jeunes en mouvement vers l'emploi (JME). Ces derniers composent 8,6 % des participants au programme. Avant JME, la participation des PNI à la mesure RINN était plutôt anecdotique.

8.5 ÉVOLUTION DE LA PARTICIPATION DES PNI SELON LES RÉGIONS ADMINISTRATIVES

L'analyse de l'évolution de la participation des PNI par région administrative a été effectuée afin de repérer d'éventuelles fluctuations notables, les régions où se trouve le plus grand nombre de participants PNI, avec une attention particulière pour les régions étudiées dans le volet qualitatif. Sur la base de ces critères, les résultats pour sept régions administratives sont présentés ci-après. Il s'agit de l'Abitibi-Témiscamingue (08), de la Côte-Nord (09), de la Mauricie (04), de Montréal (06), du Nord-du-Québec (10), de l'Outaouais (07) et du Saguenay-Lac-Saint-Jean (02).

8.5.1 LE NORD-DU-QUÉBEC

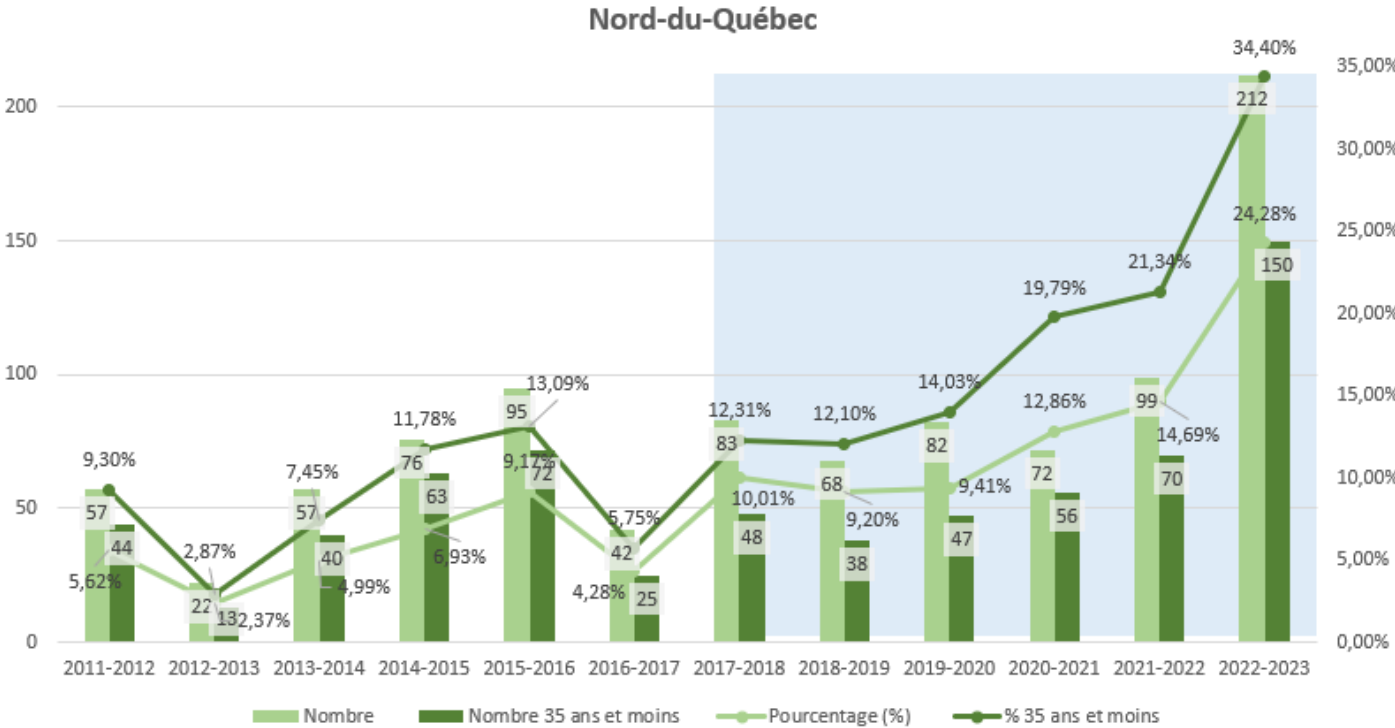
Si cela ne transparaît pas en s'arrêtant au nombre de participants, il s'avère que le Nord-du-Québec a connu la progression de la représentation de la participation des PNI aux SPE la plus marquée dans l'ensemble du Québec de 2011-2012 à 2022-2023.

- ✓ De fait, les participants PNI, qui représentent 5,6 % des participants aux SPE dans la région en 2011-2012, composent 24,3 % d'entre eux en 2022-2023; une hausse de 18,7 points de pourcentage.
 - ✓ La hausse de la proportion des jeunes PNI de 35 ans et moins dans les SPE est encore plus marquée depuis le lancement de la stratégie soit, 22,1 points de pourcentage.
- ✓ Depuis 2017-2018, il s'agit d'une hausse de 14 points de la proportion des PNI dans l'ensemble des participants aux SPE.
- ✓ Chaque année depuis le lancement de la stratégie en 2017-2018, au moins un participant aux SPE sur dix est identifié comme PNI dans cette région.

Un regard plus précis sur 2022-2023, qui marque un sommet de participants PNI dans le Nord du Québec (N = 212; 7,5 % des participants PNI du Québec), permet de constater que le phénomène est encore plus marqué lorsque seuls les jeunes participants de la région sont considérés. Le graphique qui suit le démontre.

- ✓ En 2022-2023, les jeunes PNI de 35 ans et moins composent un peu plus du tiers des participants aux SPE dans ce groupe d'âge dans cette région (34,4 %; N = 150).
- ✓ Plus spécifiquement, les PNI de 20 à 24 ans représentent 44 % des participants aux SPE de ce groupe d'âge dans la région (N = 59).
- ✓ La participation à JME explique en bonne partie le volume de participants PNI (N = 78) cette année-là.

GRAPHIQUE 12 – ÉVOLUTION DE LA PARTICIPATION DES PNI DANS LE NORD-DU-QUÉBEC, PARTICIPANTS TOTAL ET 35 ANS ET MOINS



8.5.2 LA CÔTE-NORD

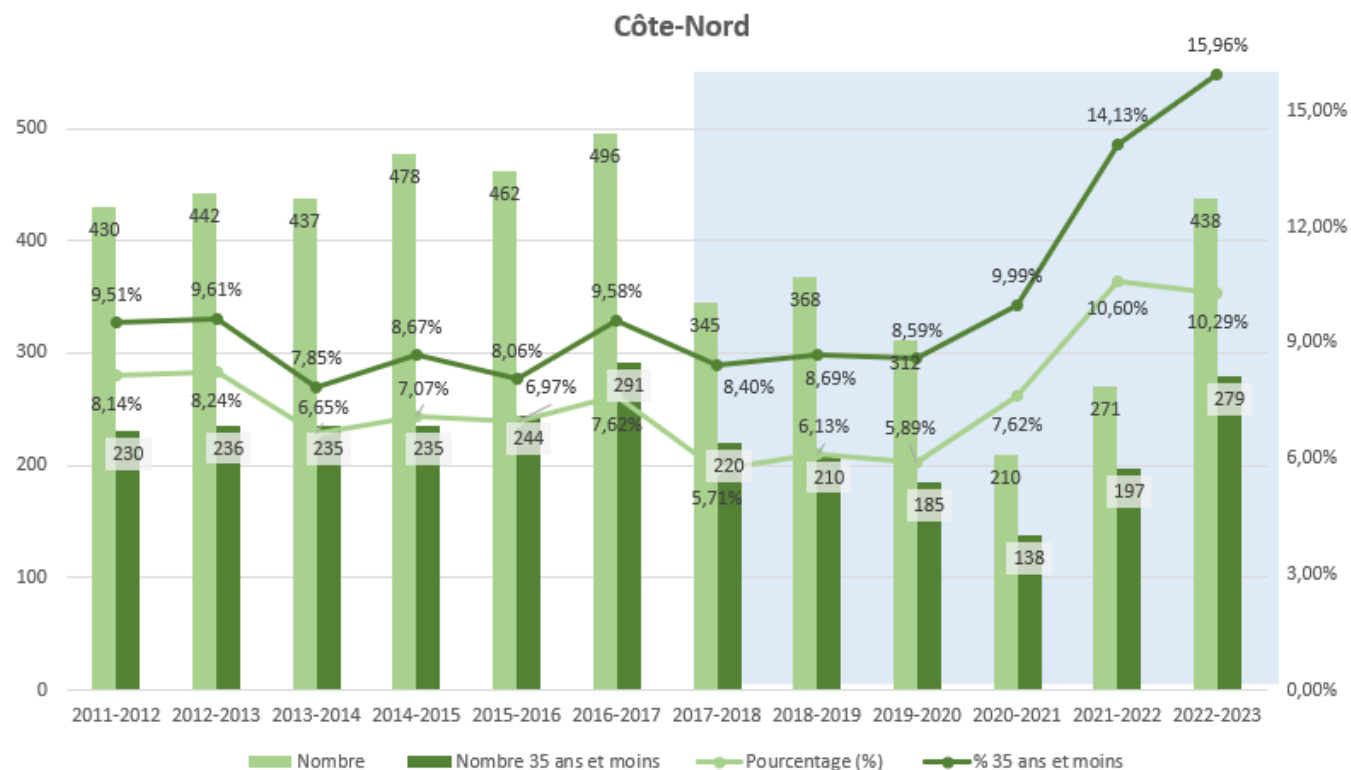
La Côte-Nord est la région où se trouve le plus grand nombre de participants PNI au Québec (N = 438) en 2022-2023. On y trouve 15,6 % de l'ensemble des participants PNI cette année-là.

- ✓ Un participant sur dix (10,3 %) est identifié comme PNI dans la région en 2022-2023.
- ✓ Après le Nord-du-Québec, c'est la deuxième plus forte représentation régionale de participants PNI dans les SPE.
- ✓ Les PNI de 35 ans et moins constituent 16 % des participants aux SPE de ce groupe d'âge.
- ✓ Les jeunes PNI de 20 à 24 ans représentent 13,3 % des participants aux SPE de ce groupe d'âge dans la région (N = 74).
- ✓ En fonction des types de mesures, 318 PNI participent à la mesure SAE sur la Côte-Nord en 2022-2023. C'est le double par rapport à l'année précédente, soit 157 PNI participant aux SAE en 2021-2022.

À propos de l'évolution de la participation des dernières années, on retient les observations suivantes :

- ✓ Sur l'ensemble des participants de la Côte-Nord, la proportion de PNI actifs dans les SPE, qui est de 5,7 % en 2017-2018, est en hausse de 4,6 points de pourcentage, soit 10,3 % en 2022-2023.
- ✓ Chez les plus jeunes, la concentration des participants PNI a toujours été plus élevée, tel que le graphique ci-après le met en évidence.

GRAPHIQUE 13 – ÉVOLUTION DE LA PARTICIPATION DES PNI SUR LA CÔTE-NORD, PARTICIPANTS TOTAL ET 35 ANS ET MOINS

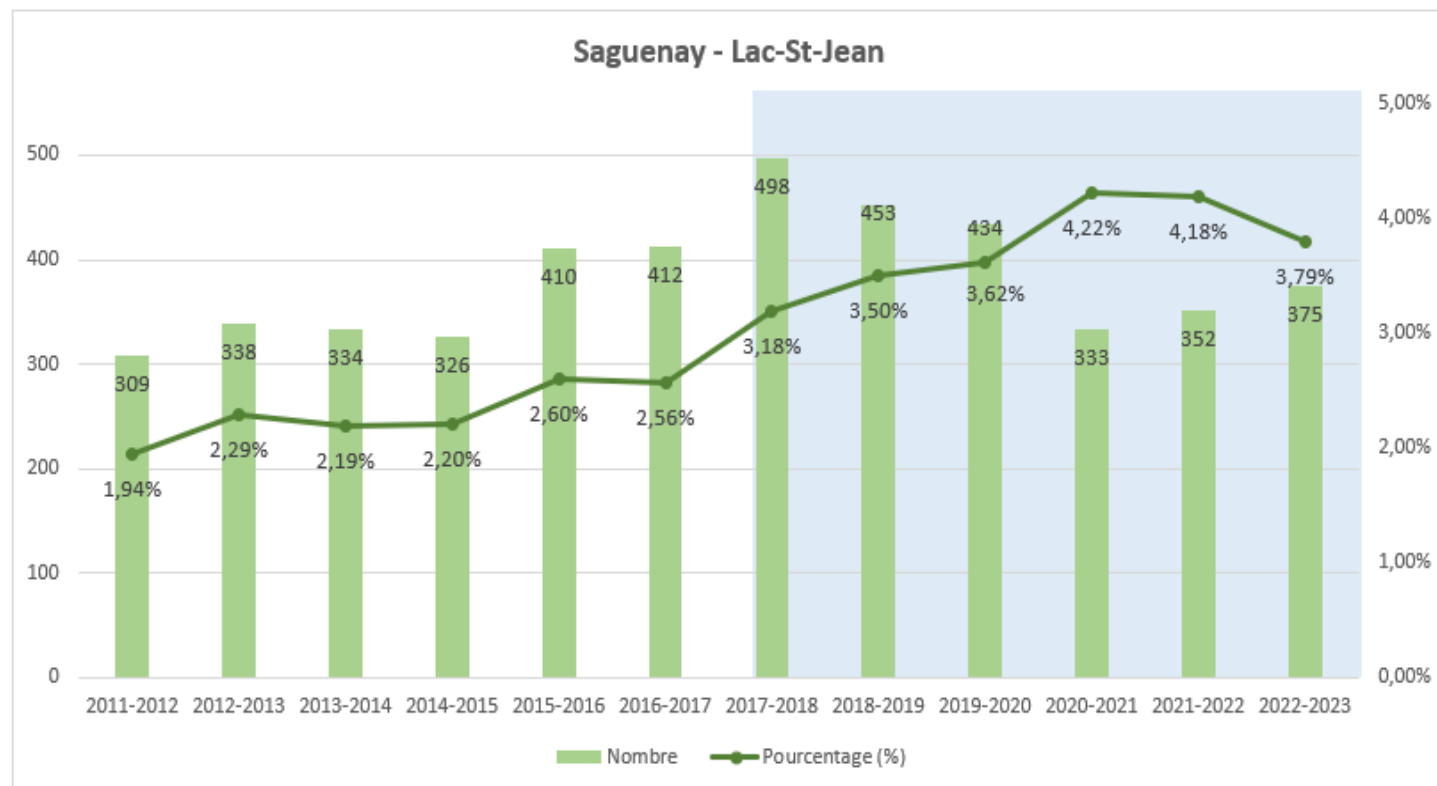


8.5.3 LE SAGUENAY-LAC-ST-JEAN

De 2011-2012 à 2022-2023, le Saguenay-Lac-Saint-Jean se trouve parmi les trois régions où le plus grand nombre de participants PNI est enregistré.

- ✓ Une progression de la proportion de participants PNI est observée à partir de 2011-2012 (1,9 %) et se situe au-dessus de 3 % des participants aux SPE dans la région depuis 2017-2018 (3,8 % en 2022-2023).
- ✓ 375 participants PNI actifs dans les SPE en 2022-2023, qui représentent 13,3 % du total des participants PNI cette année-là. Ceci place la région au 2^e rang dans l'ensemble du Québec :
 - ✓ 180 PNI participent à la mesure SAE, la plus populaire pour les participants PNI;
 - ✓ 55 PNI participent à la mesure MFOR dans la région.

GRAPHIQUE 14 – ÉVOLUTION DE LA PARTICIPATION DES PNI AU SAGUENAY-LAC-SAINT-JEAN



8.5.4 L'ABITIBI-TÉMISCAMINGUE

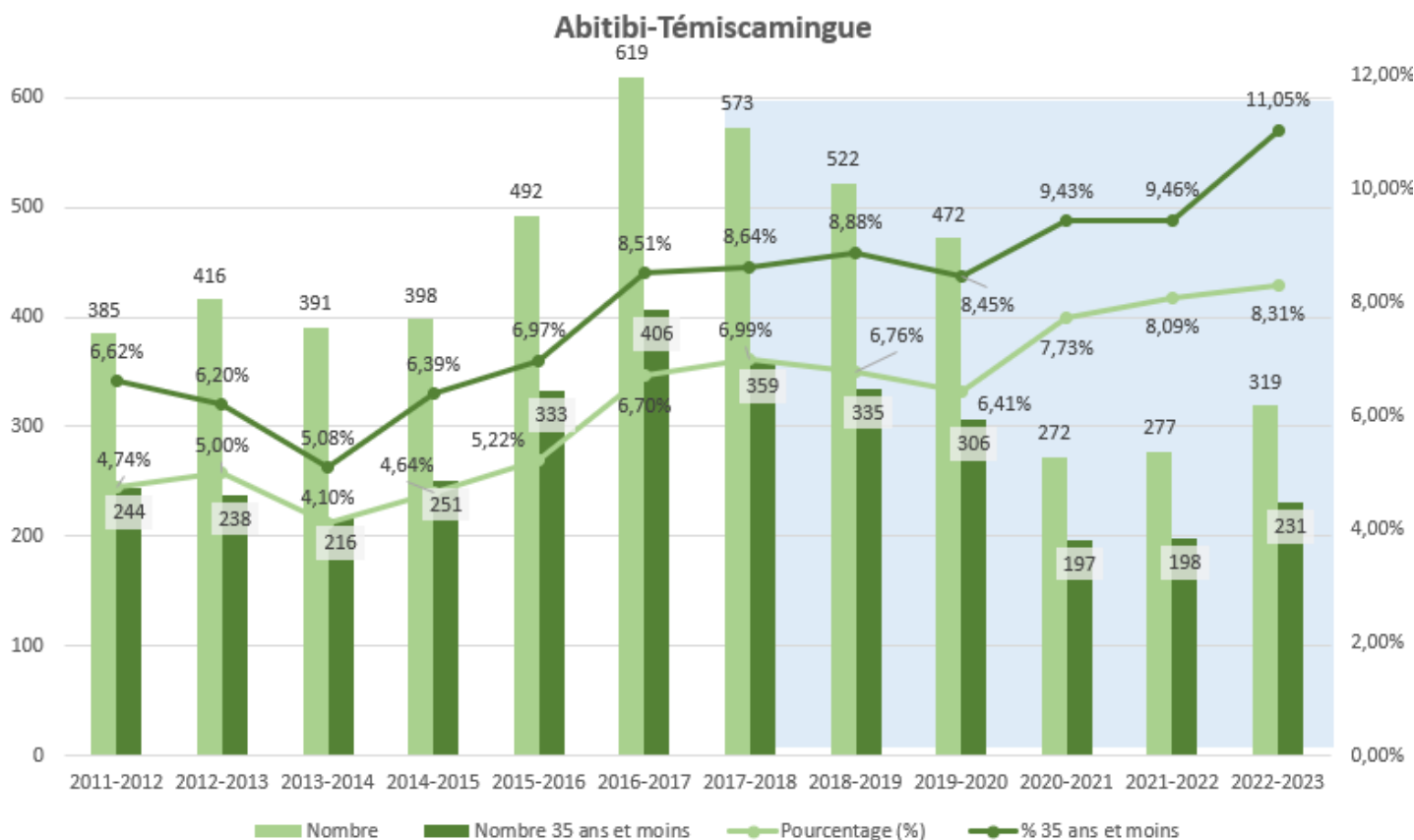
Globalement, au cours des douze dernières années, l'Abitibi-Témiscamingue a connu une progression de 3,6 points de pourcentage de la proportion de participants PNI aux SPE (graphique page suivante). Il s'agit de la troisième hausse en importance, considérant l'ensemble des régions.

- ✓ En 2022-2023, les PNI représentent 8,3 % des participants aux SPE dans cette région.
 - ✓ Avec 319 participants actifs, il s'agit de 11,3 % des PNI participant dans l'ensemble du Québec cette année-là.
 - ✓ La région se place au 3^e rang pour le nombre des participants PNI.
- ✓ Chez les plus jeunes, la concentration des participants PNI a toujours été plus élevée.
 - ✓ En 2022-2023, les participants PNI de 35 ans et moins constituent 11 % des participants aux SPE de ce groupe d'âge, même chose chez les 20 à 24 ans (10,7 %).

Une analyse de l'évolution de la participation selon les mesures dans cette région fait ressortir :

- ✓ une forte représentation des participants PNI dans la mesure PPE dans la région,
 - ✓ si en 2016-2017, les participants PNI composent 25 % des participants au PPE (N = 43), leur présence va croissant pour s'élever à plus de la moitié des participants à cette mesure dans la région en 2022-2023 (51 %; N = 57);
- ✓ une baisse de la proportion de participants PNI à la mesure SAE est notée soit, 5,4 points de pourcentage, de 12 % des participants à cette mesure en 2012-2013 à 6,6 % en 2022-2023.
- ✓ En 2022-2023, les participants PNI représentent 41,3 % des participants au programme JME dans la région (N = 43).

GRAPHIQUE 15 – ÉVOLUTION DE LA PARTICIPATION DES PNI EN ABITIBI-TÉMISCAMINGUE, PARTICIPANTS TOTAL ET 35 ANS ET MOINS

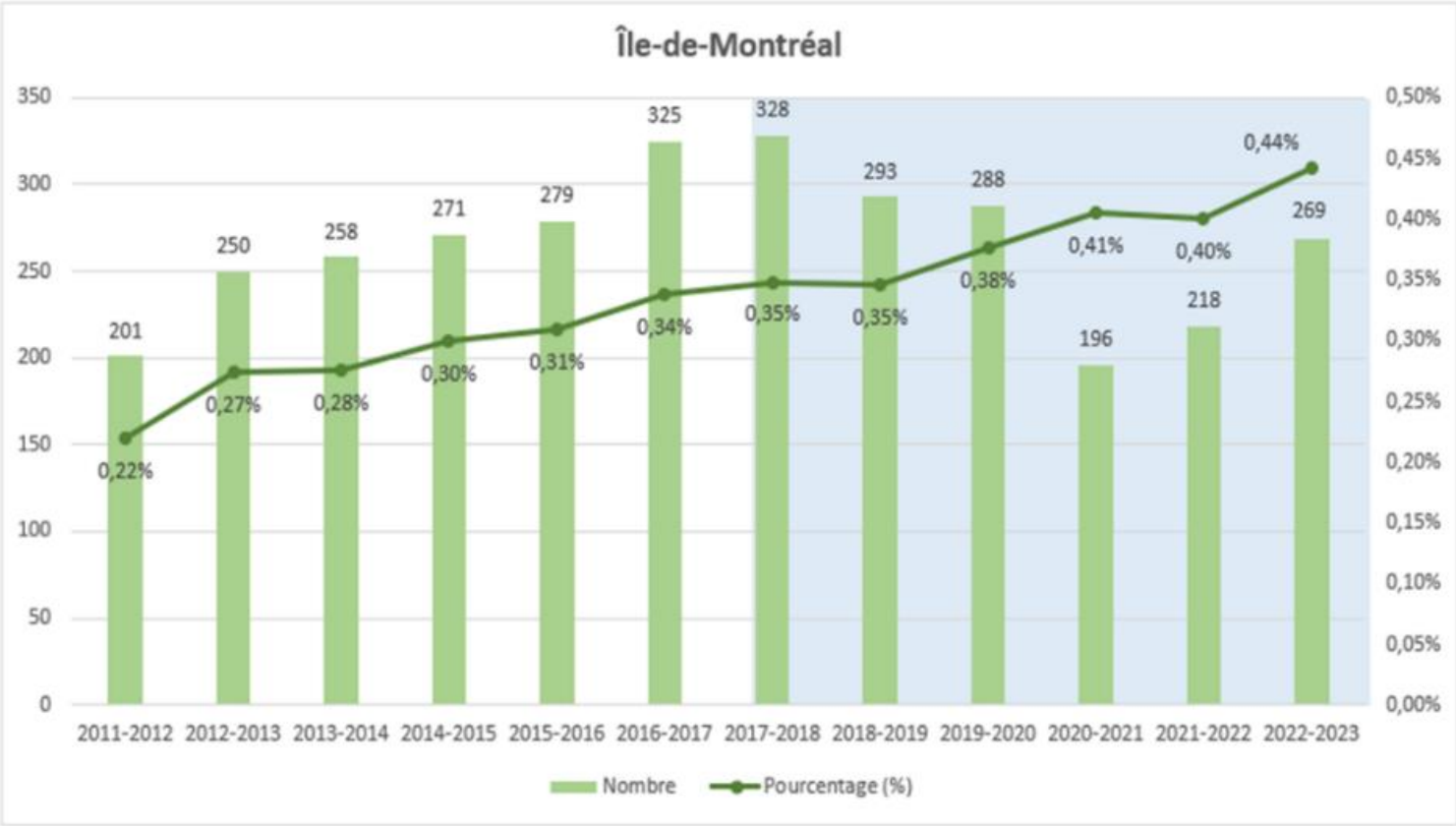


8.5.5 MONTRÉAL

Un regard sur l'évolution des douze dernières années met en relief que les participants PNI, bien qu'ils représentent toujours une très faible proportion des participants aux SPE à Montréal, voient leur représentation se hausser légèrement d'une année à l'autre malgré les baisses de participants certaines années.

- ✓ En 2022-2023, les PNI représentent 0,4 % des participants aux SPE à Montréal. Avec 269 participants, Montréal se place au 4^e rang des régions en nombre de participants PNI.

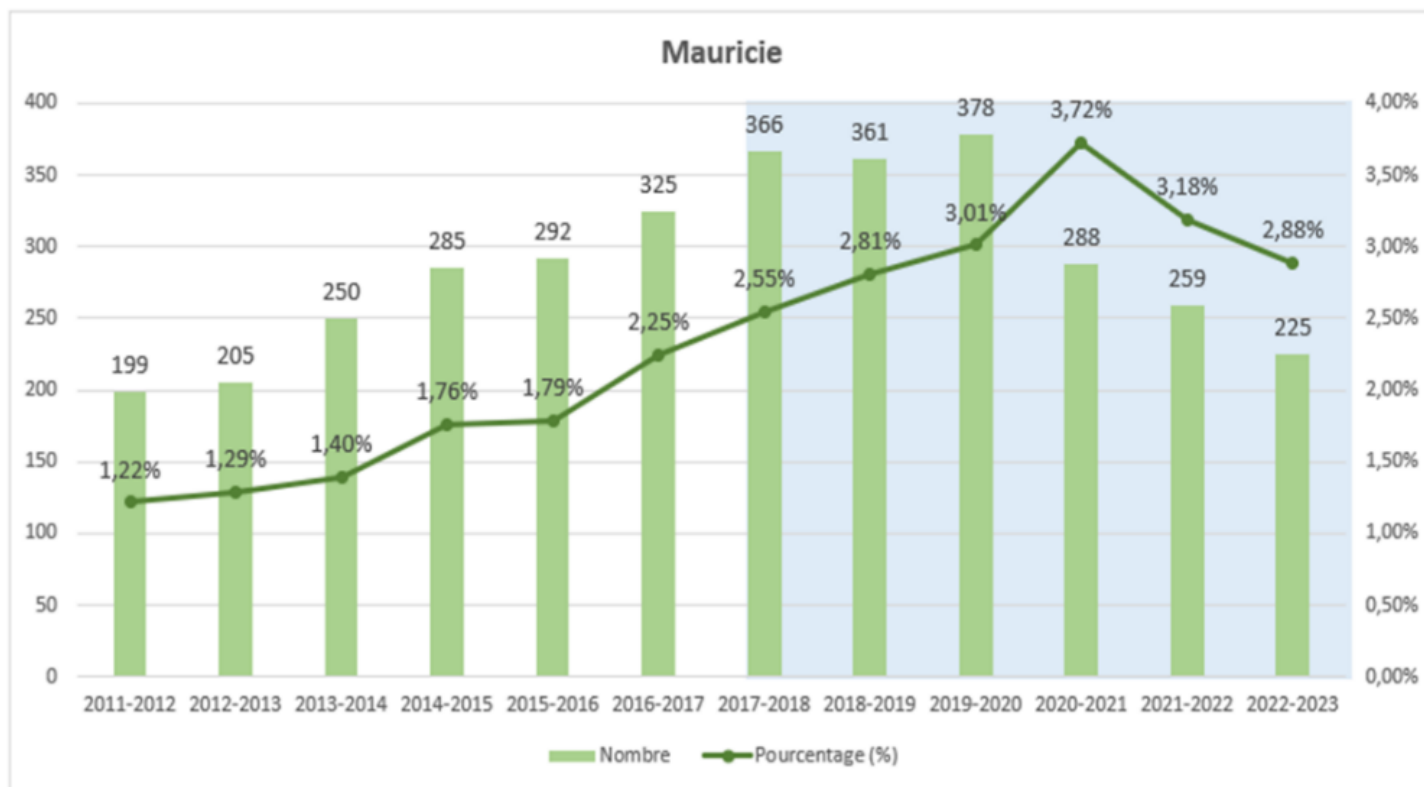
GRAPHIQUE 16 – ÉVOLUTION DE LA PARTICIPATION DES PNI À MONTRÉAL



8.5.6 LA MAURICIE

En Mauricie, la présence des PNI dans les SPE est allée croissant jusqu'en 2020-2021, où les participants PNI composent 3,7 % des participants aux SPE dans la région (N = 288). Le nombre de participants PNI a atteint un sommet l'année précédente, soit avant la pandémie en 2019-2020 (N = 378). Leur présence, en nombre et en proportion, est en baisse depuis.

GRAPHIQUE 17 – ÉVOLUTION DE LA PARTICIPATION DES PNI EN MAURICIE



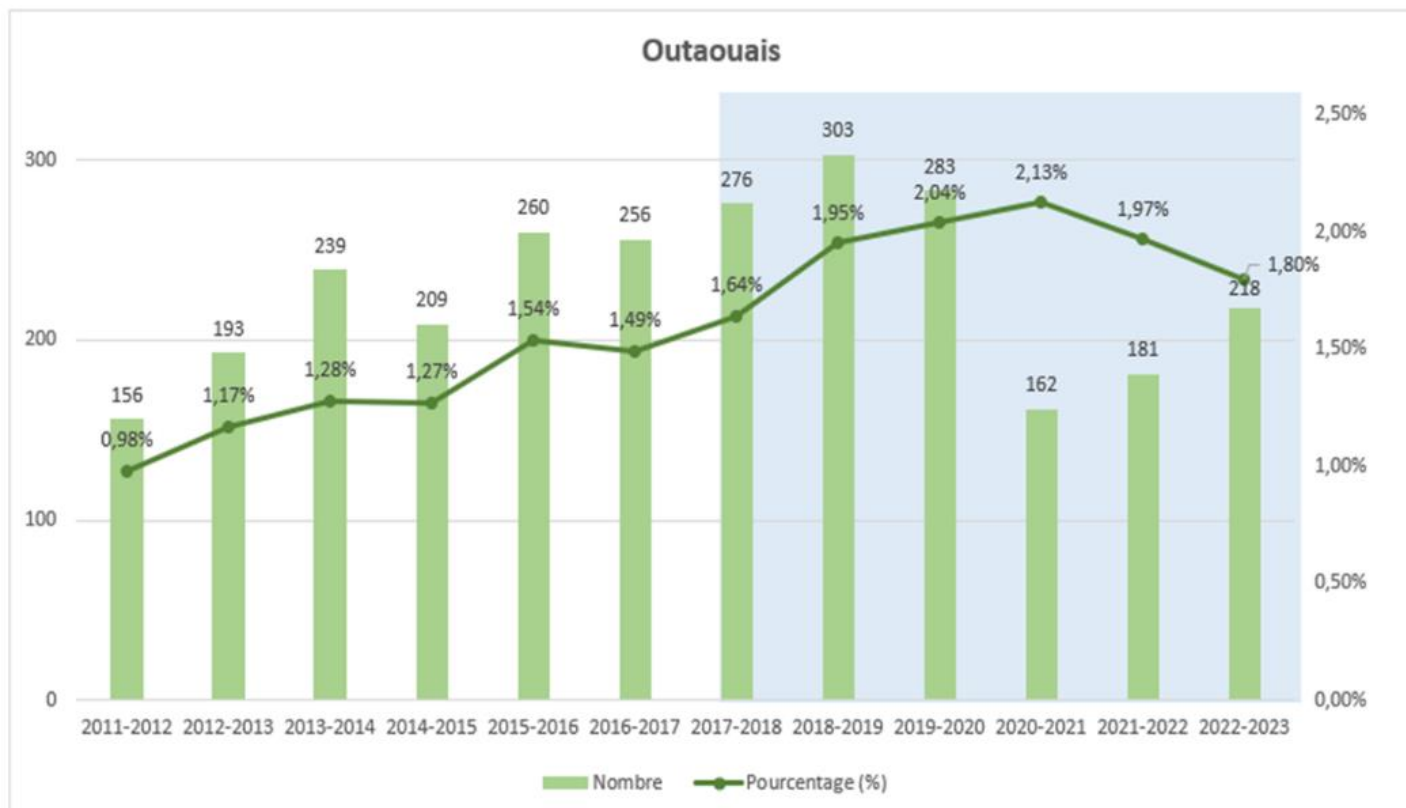
- ✓ En 2022-2023, les PNI représentent 2,9 % des participants aux SPE en Mauricie.
 - ✓ Avec 225 participants, la région se place au 5^e rang des régions en nombre de participants PNI.
- ✓ Fait à souligner pour 2022-2023, les participants PNI représentent 6,8 % des participants à la mesure SSAL dans la région (N = 19).

8.5.7 L'OUTAOUAIS

En Outaouais, la progression de la présence des PNI dans les SPE a été observée jusqu'en 2020-2021, où les participants PNI composent 2,1 % des participants aux SPE dans la région (N = 162).

- ✓ Le nombre de participants PNI a atteint un sommet en 2018-2019 (N = 303).
- ✓ Proportionnellement, leur présence dans les SPE est en baisse depuis 2020-2021, et ce, malgré une remontée du nombre de participants depuis 2021-2022.

GRAPHIQUE 18 – ÉVOLUTION DE LA PARTICIPATION DES PNI EN OUTAOUAIS

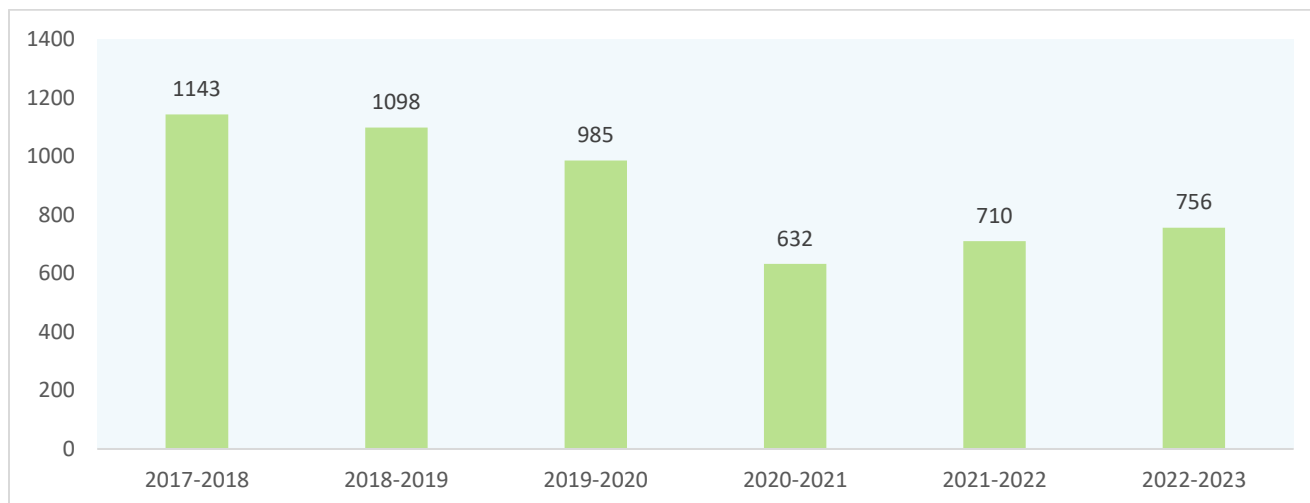


- ✓ Les PNI représentent 1,8 % des participants aux SPE en Outaouais en 2022-2023. Avec 218 participants, 7,8 % des participants PNI pour l'ensemble du Québec cette année-là, la région se place au 6^e rang.
- ✓ Toujours en 2022-2023, plus de la moitié des participants PNI de cette région participent à la mesure SAE (N = 115). Même si ces derniers comptent pour 2 % des participants aux SAE dans la région, il s'agit d'une hausse marquée par rapport aux années antérieures. En Outaouais, le volume de participants PNI dans les SAE est revenu à un niveau comparable à celui des années ayant précédé la pandémie.

8.6 RETOURS EN EMPLOI DES PNI À LA SUITE D'UNE PARTICIPATION AUX SERVICES PUBLICS D'EMPLOI

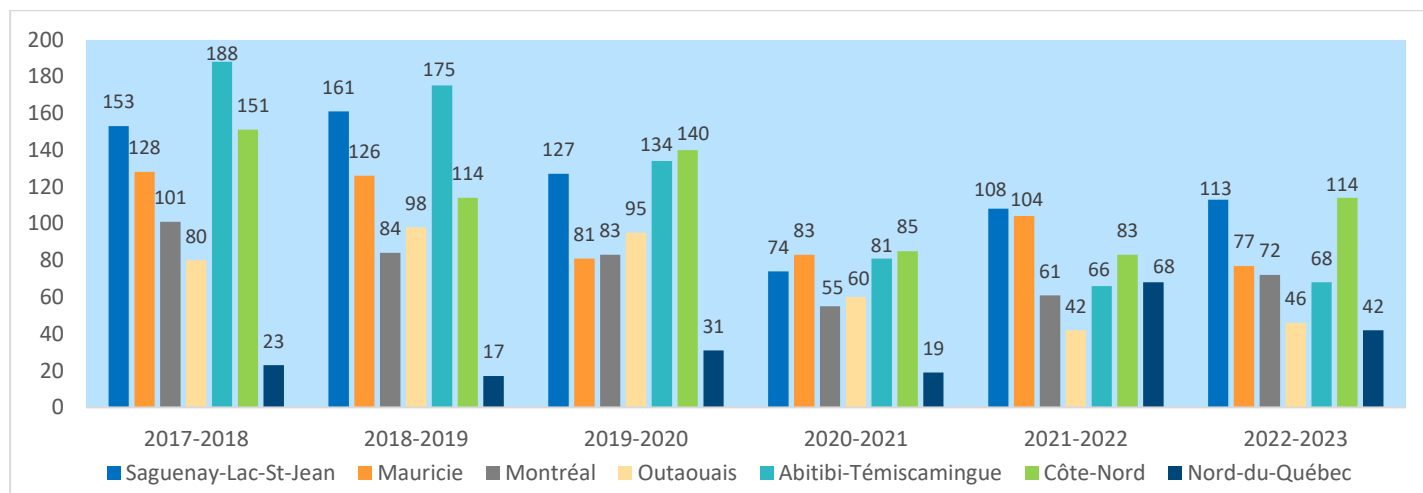
Une fois les participations ou les parcours de participation terminés, les retours en emploi sont documentés. Le graphique suivant présente le nombre de retours en emploi des PNI à la suite d'une participation à un SPE terminée de 2017-2018 à 2022-2023 soit, depuis la mise en œuvre de la stratégie. L'année 2017-2018 est celle où est enregistré le plus grand nombre de retours en emploi pour les participants PNI (N = 1 143). Un creux est observé en 2020-2021 (N = 632), année marquée par la pandémie.

GRAPHIQUE 19 – NOMBRE DE RETOURS EN EMPLOI POSTPARTICIPATION DES PNI, 2017-2018 À 2022-2023



Le graphique qui suit présente le portrait des retours en emploi des PNI pour les sept régions examinées dans la section précédente. Pour les années 2017-2018 et 2018-2019, l'Abitibi-Témiscamingue est la région où le plus grand nombre de retours en emploi des PNI est réalisé (N = 188; N = 175); le Saguenay-Lac-Saint-Jean suit de près (N = 153; N = 161). Plus récemment, en 2021-2022 et en 2022-2023, c'est toujours le cas au Saguenay-Lac-Saint-Jean (N = 108; N = 113); alors que la Côte-Nord (N = 83; N = 114), la Mauricie (N = 104 en 2021-2022) et le Nord-du-Québec en 2021-2022 (N = 68) affichent une hausse des retours en emploi des PNI.

GRAPHIQUE 20 – NOMBRE DE RETOURS EN EMPLOI POSTPARTICIPATION DES PNI SELON LES RÉGIONS, 2017-2018 À 2022-2023

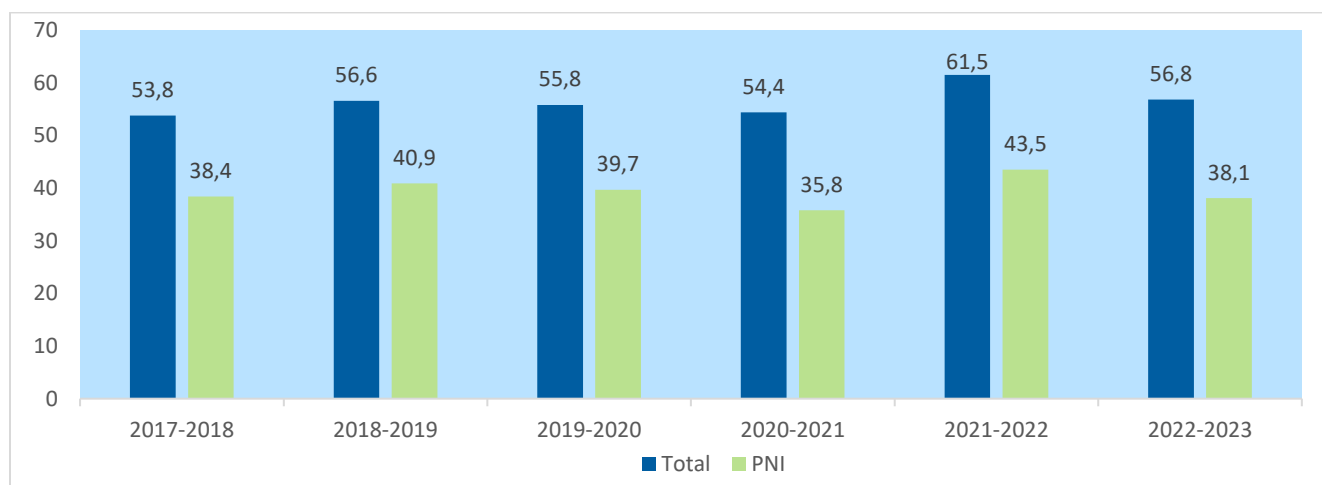


8.7 TAUX D'EMPLOI DES PNI À LA SUITE D'UNE PARTICIPATION AUX SERVICES PUBLICS D'EMPLOI

Les taux d'emploi sont calculés en divisant les retours en emploi pour les participations terminées dans une année donnée. Le graphique qui suit présente les taux d'emploi de l'ensemble des participants aux SPE en parallèle avec ceux des participants PNI ayant terminé une participation aux SPE de 2017-2018 à 2022-2023.

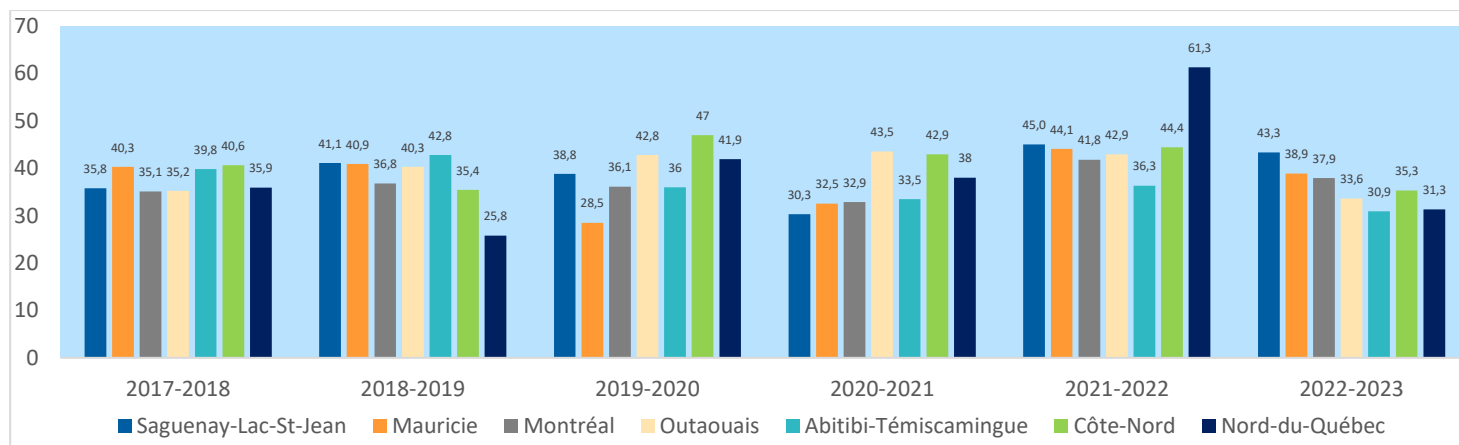
- ✓ À la suite d'une participation à un SPE, les écarts sont notables entre les taux d'emploi des PNI et de l'ensemble de la clientèle des SPE et perdurent d'une année à l'autre. En 2022-2023, le taux d'emploi des PNI est inférieur de 18,7 points de pourcentage à celui de l'ensemble des participants aux SPE.

GRAPHIQUE 21 – TAUX D'EMPLOI POSTPARTICIPATION, PARTICIPANTS TOTAL ET PNI, 2017-2018 À 2022-2023



Le graphique qui suit présente le portrait des taux d'emploi des PNI pour les sept régions examinées dans la section précédente. Au premier coup d'œil, un taux d'emploi des PNI plus élevé dans le Nord-du-Québec se dégage en 2021-2022. Pour les années 2021-2022 et 2022-2023, les taux d'emploi des PNI à la suite d'un SPE se révèlent plus élevés au Saguenay-Lac-Saint-Jean.

GRAPHIQUE 22 – TAUX D'EMPLOI POST-PARTICIPATION SELON LES RÉGIONS, 2017-2018 À 2022-2023



9 Évolution des écarts sur le marché du travail entre les Autochtones et les allochtones

L'objectif général de la stratégie est de contribuer à la réduction des écarts entre le taux d'emploi des Autochtones et celui des allochtones. Sachant que plusieurs facteurs exercent une influence sur l'évolution de la situation d'emploi, les données des deux derniers recensements soit, celui de 2016 (avant la stratégie) et de 2021 (après) sont considérées dans ce chapitre pour en retracer la progression.

Sur le plan méthodologique, il faut noter que la qualité et la comparabilité des données pour les variables relatives à la population autochtone dans les recensements sont affectées par divers facteurs, dont le contexte pandémique de la collecte de données de 2021 (Statistique Canada, 2022). Pour tous les détails, le CCPNIMT a publié à la fin de 2023 un rapport complet³³ sur la situation des PNI au regard du marché du travail, et ce, en apportant plusieurs précisions méthodologiques. Les données ci-après se limitent aux principaux indicateurs du marché du travail : taux d'activité³⁴, taux d'emploi³⁵ et taux de chômage³⁶.

Au recensement de 2021, 92 335 PN et 10 380 Inuit soit, 102 715 PNI ont 15 ans et plus et constituent le bassin en âge de travailler alors que 152 355 personnes de 15 ans et plus déclarent une identité autochtone³⁷.

La population active (occupée ou chômeuse) du Québec se répartie comme suit : 54 110 PN, 6 155 Inuit, pour un total de 60 265 PNI ou 91 615 déclarant une identité autochtone et 4 338 310 non autochtones. Le tableau ci-après reprend ces données.

TABLEAU 7 – RÉPARTITION DE LA POPULATION SELON L'IDENTITÉ AUTOCHTONE, QUÉBEC 2021

Statistique Canada – Recensement 2021 (Variation avec 2016)	Population	Population 15 ans et plus	Population active (Chômeuse ou occupée)
Premières Nations	116 555 (↑30,8 %)	92 335 (↑31,1 %)	54 110 (↑33,1 %)
Inuit	15 800 (↑13,3 %)	10 380 (↑13,7 %)	6 155 (↑1,8 %)
Total PNI	132 355	102 715	60 265
Autochtones	193 365 (↑14,3 %)	152 355	91 615
Non-Autochtones	8 501 833 (↑4,1 %)	6 756 815 (↑4,1 %)	4 338 310 (↑4,0 %)

Statistique Canada. 2023. Québec [Province] (tableau). Profil de la population autochtone, Recensement de la population de 2021, produit n° 98-510-X2021001 au catalogue de Statistique Canada. Ottawa. Diffusé le 21 juin 2023. <https://www12.statcan.gc.ca/census-recensement/2021/dp-pd/ipp-ppa/index.cfm?Lang=F> (site consulté le 1^{er} mars 2024).

³³ Roy, N. (2023). [Le marché du travail des Premières Nations et des Inuit du Québec – Rapport 2023](#), CCPNIMT, 72 p.

³⁴ **Taux d'activité** : proportion de la population occupant un emploi ou étant au chômage au cours de la semaine de référence de l'enquête.

Taux d'emploi : proportion de la population de 15 ans et plus en emploi.

Taux de chômage : proportion de la population en chômage, soit celle disponible pour travailler qui est sans emploi et qui se cherche activement un emploi.

³⁷ **Identité autochtone** : personnes qui sont des Premières Nations (Indiens de l'Amérique du Nord), des Métis ou des Inuit et/ou les personnes qui sont des Indiens inscrits ou des traités (en vertu de la *Loi sur les Indiens du Canada*) et/ou les personnes qui sont membres d'une Première Nation ou d'une bande indienne. L'article 35 (2) de la *Loi constitutionnelle de 1982* précise que les peuples autochtones du Canada comprennent les Indiens, les Inuit et les Métis du Canada. Réponse autochtone unique utilisée : cette catégorie comprend les personnes qui s'identifient à un seul groupe autochtone, soit les Premières Nations, les Métis ou les Inuit.

9.1 ÉVOLUTION DE LA SITUATION SUR LE MARCHÉ DU TRAVAIL

Les principales données relatives à l'évolution des indicateurs du marché du travail, résumées dans le tableau ci-après, montrent que la situation sur le marché du travail des Autochtones s'est améliorée.

- ✓ Une **réduction de 2,3 points de pourcentage de l'écart entre les taux d'emploi** marque une progression au sens de l'objectif général de la stratégie ministérielle. Ainsi, l'écart de 7,6 points en 2016 demeure tout de même notable à 5,3 points de pourcentage en 2021.

TABEAU 8 – PRINCIPAUX INDICATEURS DU MARCHÉ DU TRAVAIL 2016 ET 2021 SELON LES POPULATIONS DU QUÉBEC

Statistique Canada – Recensements Situation d'activité des 15 ans et plus	Taux d'activité (%)		Taux d'emploi (%)		Taux de chômage (%)	
	2016	2021	2016	2021	2016	2021
Premières Nations	57,7	58,6	49,4	53,0	14,3	9,6
Inuit	66,1	59,3	54,6	52,0	17,5	12,3
Autochtones	59,9	60,1	51,9	54,1	13,4	10,0
Non-Autochtones	64,1	64,2	59,5	59,4	7,2	7,5
Écarts (points de pourcentage)	-4,2	-4,1	-7,6	-5,3	6,2	2,5

Statistique Canada. 2023. Québec [Province] (tableau). Profil de la population autochtone, Recensement de la population de 2021, produit n° 98-510-X2021001 au catalogue de Statistique Canada. Ottawa. Diffusé le 21 juin 2023. <https://www12.statcan.gc.ca/census-recensement/2021/dp-pd/ipp-ppa/index.cfm?Lang=F> (site consulté le 1^{er} mars 2024).

- ✓ Hausse la plus marquée, le taux d'emploi des membres des PN a augmenté de 3,6 points de pourcentage, passant de 49,4 % en 2016 à 53,0 % en 2021.
- ✓ À l'inverse, le taux d'emploi des Inuit a diminué de 2,6 points de pourcentage, de 54,6 % en 2016 à 52,0 % en 2021.
- ✓ Le taux d'emploi des Autochtones a augmenté de 2,2 points (51,9 % en 2016 et 54,1 % en 2021), alors que ce taux a été relativement stable pour les non-Autochtones du Québec, avec une légèrement diminution de 0,1 point de 2016 (59,5 %) à 2021 (59,4 %).

Taux de chômage

- ✓ La réduction des écarts entre Autochtones et allochtones est observée aussi au regard du taux de chômage, avec une réduction de 3,7 points de pourcentage de 2016 à 2021. L'écart chiffré à 6,2 points de pourcentage en 2016 se situe à 2,5 points en 2021.
- ✓ Baisse la plus marquée, le taux de chômage des Inuit a diminué de 5,2 points de pourcentage, passant de 17,5 % en 2016 à 12,3 % en 2021.
- ✓ Le taux de chômage des membres des PN a diminué de 4,7 points de pourcentage, de 14,3 % en 2016 à 9,6 % en 2021.

Taux d'activité

- ✓ Les écarts entre les taux d'activité des Autochtones et des allochtones ont été relativement stables. L'écart de 4,2 points de pourcentage en 2016 se situe à 4,1 points en 2021.
- ✓ Baisse la plus marquée, le taux d'activité des Inuit a diminué de 6,8 points de pourcentage, passant de 66,1 % en 2016 à 59,3 % en 2021.
- ✓ Tandis que le taux d'activité des membres des PN est assez stable, 57,7 % en 2016 et 58,6 % en 2021. Même constat pour les Autochtones avec 59,9 % en 2016 et 60,0 % en 2021 et les allochtones du Québec qui affichent un taux d'activité presque similaire en 2016 et en 2021.

9.2 ÉVOLUTION DE LA SITUATION POUR DEUX GROUPES D'ÂGE PARMI LES JEUNES AUTOCHTONES

Si la situation sur le marché du travail des Autochtones s'est améliorée dans l'ensemble, celle des jeunes PNI est particulièrement marquée. « L'embellie du marché du travail québécois a profité aux PNI, comme à d'autres groupes souvent défavorisés, dont les immigrants, les jeunes, et les personnes faiblement scolarisées. Et, comme les jeunes sont nombreux parmi eux, le poids relatif des Autochtones est en hausse sur le marché du travail. » (Roy, 2023, p. 5) Des nuances apparaissent par ailleurs selon les groupes d'âge et le groupe d'appartenance.

9.2.1 LES 15 À 24 ANS

Taux d'emploi

- ✓ Les jeunes de 15 à 24 ans des PN ont connu la hausse la plus marquée, 9,7 points de pourcentage, passant d'un taux d'emploi de 34,8 % en 2016 à 44,5 % en 2021.
- ✓ Inversement, les jeunes Inuit de 15 à 24 ans ont vu leur taux d'emploi baisser de 1,9 point de pourcentage (46,0 % en 2016 à 44,1 % en 2021).
- ✓ L'écart entre les taux d'emploi des jeunes Autochtones et celui des non-Autochtones de 15 à 24 ans du Québec s'est rétréci considérablement, passant de 17,8 points en 2016 à 9,9 points en 2021, une **réduction de 7,9 points de pourcentage de l'écart**. L'écart demeure cependant très important.

TABLEAU 9 – PRINCIPAUX INDICATEURS DU MARCHÉ DU TRAVAIL POUR LES 15 À 24 ANS, 2016 ET 2021

Statistique Canada – Recensements Situation d'activité des 15 ans et plus	Taux d'activité (%)		Taux d'emploi (%)		Taux de chômage (%)	
	2016	2021	2016	2021	2016	2021
Âge – 15 à 24 ans						
Premières Nations	44,5	52,9	34,8	44,5	21,8	16,0
Inuit	59,5	52,2	46,0	44,1	22,7	15,5
Autochtones	51,9	56,3	41,6	48,0	19,8	14,8
Non-Autochtones	62,6	65,7	54,8	57,9	12,5	11,8
Écart (points de pourcentage)	-10,7	-9,4	-17,8	-9,9	7,3	3,0

Statistique Canada. 2023. Québec [Province] (tableau). Profil de la population autochtone, Recensement de la population de 2021, produit n° 98-510-X2021001 au catalogue de Statistique Canada. Ottawa. Diffusé le 21 juin 2023. <https://www12.statcan.gc.ca/census-recensement/2021/dp-pd/ipp-ppa/index.cfm?Lang=F> (site consulté le 25 mars 2024).

Taux de chômage

- ✓ Une baisse du taux de chômage est enregistrée chez les jeunes Autochtones de 15 à 24 ans, 5,0 points de pourcentage. Une baisse de 7,2 points (22,7 % en 2016 et 15,5 % en 2021) est encore plus marquée chez les jeunes Inuit.
- ✓ L'écart entre le taux de chômage des 15 à 24 ans Autochtones et celui des non-Autochtones du même âge s'est réduit de 4,3 points de pourcentage (écart de 7,3 en 2016; 3,0 en 2021);

Taux d'activité

- ✓ Les hausses les plus importantes du taux d'activité sont observées chez les 15 à 24 ans des PN; une hausse de 8,4 points (44,5 % en 2016 et 52,9 % en 2021).
- ✓ À l'inverse, une baisse de 7,3 points est enregistrée chez les jeunes Inuit de 15 à 24 ans (59,5 % en 2016 et 52,2 % en 2021).
- ✓ L'écart s'est légèrement rétréci entre les jeunes Autochtones et les non-Autochtones, une baisse de 1,3 point de pourcentage (écart de 10,7 points en 2016 et de 9,4 points en 2021).

9.2.2 LES 25 À 34 ANS

Taux d'emploi

- ✓ Une réduction **3,3 points de pourcentage** de l'écart entre le taux d'emploi des jeunes 25 à 34 ans et celui des jeunes autochtones du même âge est notée (15,2 points en 2016; 11,9 points en 2021).
- ✓ En revanche, l'écart demeure tout de même notable en 2021 (11,9 points), avec un taux d'emploi des Autochtones de 25 à 34 ans à 70,1 %, comparativement à 82,0 % pour le même groupe d'âge des non-Autochtones du Québec en 2021.
- ✓ Le taux d'emploi a progressé davantage chez les 25 à 34 ans des PN, une hausse de 7,5 points de pourcentage (60,4 % en 2016; 67,9 % en 2021) que chez le même groupe d'âge Inuit (hausse de 2,5 points; 58,3 % en 2016; 60,8 % en 2021).

TABLEAU 10 – PRINCIPAUX INDICATEURS DU MARCHÉ DU TRAVAIL POUR LES 25 À 34 ANS, 2016 ET 2021

Statistique Canada – Recensements Situation d'activité	Taux d'activité (%)		Taux d'emploi (%)		Taux de chômage (%)	
	2016	2021	2016	2021	2016	2021
25 à 34 ans						
Premières Nations	71,9	74,8	60,4	67,9	16,0	9,2
Inuit	73,0	69,8	58,3	60,8	19,8	13,2
Autochtones	76,3	77,4	65,8	70,1	13,7	9,4
Non-Autochtones	86,9	87,8	81,0	82,0	6,8	6,6
Écart (points de pourcentage)	-10,6	-10,4	-15,2	-11,9	6,9	2,8

Statistique Canada. 2023. Québec [Province] (tableau). Profil de la population autochtone, Recensement de la population de 2021, produit n° 98-510-X2021001 au catalogue de Statistique Canada. Ottawa. Diffusé le 21 juin 2023. <https://www12.statcan.gc.ca/census-recensement/2021/dp-pd/lpp-ppa/index.cfm?Lang=F> (site consulté le 25 mars 2024).

Taux de chômage

- ✓ Une baisse de 4,3 points du taux de chômage est enregistrée chez les jeunes Autochtones de 25 à 34 ans (13,7 % en 2016 à 9,4 % en 2021). Cette baisse est à peu près similaire chez les jeunes PN (6,8 points de pourcentage) que chez les jeunes Inuit (6,8 points).
- ✓ L'écart entre le taux de chômage des 25 à 34 ans Autochtones et celui de jeunes autochtones du même âge s'est considérablement réduit de 4,1 points de pourcentage (écart de 6,9 en 2016 et de 2,8 points en 2021).

Taux d'activité

- ✓ Le taux d'activité a légèrement augmenté chez les PN de 25 à 34 ans (2,9 points; 71,9 % en 2016 et 74,8 % en 2021).
- ✓ À l'inverse, une baisse de 3,2 points est enregistrée chez les jeunes Inuit de 25 à 34 ans (73,0 % en 2016 et 69,8 % en 2021).
- ✓ L'écart s'est légèrement rétréci entre les 25 à 34 ans Autochtones et autochtones du Québec, une baisse de 0,2 point (écart de 10,6 points en 2016; 10,4 points en 2021).

10 Rapprochement entre Autochtones et allochtones dans le secteur de l'emploi – premiers effets

Un rapprochement entre Autochtones et allochtones dans le secteur de l'emploi est au cœur des effets recherchés par la stratégie. Pour ce faire, elle a misé en bonne partie sur l'accroissement de la concertation entre les parties prenantes en préconisant la mise en place de comités mixtes régionaux et, plus récemment, le déploiement d'agents de liaison. Les avancées sur la concertation ayant été développées dans les chapitres précédents, il reste à faire le point sur les premiers effets observés quant à un rapprochement souhaité dans le secteur de l'emploi.

Dans ce chapitre, l'analyse s'appuie sur les entretiens menés avec les interlocuteurs clés nationaux et régionaux impliqués dans la mise en œuvre de la stratégie ainsi que sur le sondage auprès des parties prenantes au printemps 2023.

10.1 Rapprochement dans le secteur de l'emploi

Tous acteurs régionaux et nationaux rencontrés au printemps 2023 ont été en mesure d'identifier des retombées positives associées à la présence de la stratégie ministérielle.

De façon générale, un rapprochement est perçu par la majorité des interlocuteurs clés dans le contexte d'une évolution sociétale plus large que ce qui se déroule dans le secteur de l'emploi. Les relations ont beaucoup évolué dans les cinq dernières années et les conditions d'aujourd'hui sont décrites comme plus propices à une ouverture à l'égard des Autochtones.

La stratégie viendrait appuyer l'importance de travailler ensemble dans le domaine du développement de l'employabilité des PNI. De l'avis de certains interlocuteurs, les actions menées dans le cadre de la stratégie permettent notamment aux individus et aux organisations de faire connaissance et de mieux comprendre les réalités de part et d'autre, et d'avoir une meilleure compréhension des enjeux autochtones. La stratégie ministérielle a encouragé la communication entre les différents acteurs, malgré les limites énoncées dans les chapitres précédents. Tous ces éléments concourent au rapprochement observé par les interlocuteurs clés.

La stratégie contribue à l'ouverture générale aux Autochtones. Mais, dans la société en général, il y a plus d'ouverture aux Autochtones, quel que soit le secteur : culturel, emploi, santé, etc. Lorsqu'ils ont des choses à dire, les Autochtones le font maintenant.
(Représentant d'une organisation autochtone)

Les relations ont tellement évolué depuis cinq ans, au rythme de ce qui s'est passé dans la société québécoise. Il ne faut plus se fermer les yeux et être dans l'action dans ce dossier.
(Représentant régional de Services Québec)

Il y a une ouverture sur le plan social. Il y a une volonté d'inclusion des Autochtones au sein des entreprises de la part du Ministère et au sein de la société plus largement.
(Représentant régional de Services Québec)

Par la formalisation et le soutien de la concertation à l'échelle régionale, par le développement de projets ou d'ententes de services, la stratégie en soi crée des conditions propices au rapprochement entre les parties prenantes. Cela dit, développer des liens prend du temps et exige une certaine continuité des interlocuteurs en place. Au-delà des organisations en présence, la concertation passe d'abord par des personnes avec lesquelles un lien doit être créé.

La stratégie permet de travailler formellement ensemble, de parler des enjeux et de trouver des solutions ensemble. Les résultats se font à petits pas, mais ce sont des gros organismes à faire évoluer. De belles collaborations sont nées. On a appris à se connaître et comprendre les réalités des autres. Les portes s'ouvrent tranquillement et on se sent davantage écouté. Malheureusement, parfois les personnes changent et tout est à recommencer. On se sent à la merci des caractères des personnes en place. (Représentant d'une organisation autochtone)

C'est au niveau des relations partenariales qu'il y a eu des avancées. C'est long à construire. On se parle en continu. Il y a un partenariat solide et durable qui a été établi. (Représentant d'une organisation autochtone)

Un pas à la fois. (Représentant régional de Services Québec)

Sur la question du temps, si plusieurs relèvent le temps qu'il faut mettre à établir la relation et une certaine lenteur à percevoir les retombées tangibles, quelques-uns affichent une certaine impatience. Ils estiment que les décisions pour passer à l'action devraient se prendre plus rapidement.

Selon certains interlocuteurs régionaux, les rapprochements découlant de la stratégie seraient plus perceptibles à l'échelle régionale puisque, sur le terrain, à l'échelle locale, des liens étaient déjà établis avant la stratégie, dans certaines régions à tout le moins.

La stratégie fait en sorte que, lorsqu'il y a un événement, on pense aux communautés. On a développé un réflexe organisationnel de toujours les inclure, de partager de l'information, d'avoir un échange cordial pour favoriser l'emploi, c'est une retombée observée. (Représentant régional de Services Québec)

Par ailleurs, au local, avant la stratégie, la région avait déjà le réflexe d'interpeller les représentants des organismes autochtones pour promouvoir les services de formation et une ouverture pour échanger entre intervenants. La stratégie a donc amené des changements plus perceptibles au niveau régional. (Représentant régional de Services Québec)

Par ailleurs, certains représentants des organisations autochtones tiennent à souligner qu'un document ne peut pas suffire et qu'il reste des défis d'application pour traduire les actions sur le terrain et dans la vie des personnes concernées. En outre, pour Services Québec et le Ministère, le défi du rapprochement implique de tenir compte de l'autonomie des communautés autochtones et conséquemment, de s'assurer que tous les acteurs soient présents.

Au moins au niveau politique, la stratégie lance le message que c'est important. Ça exprime une volonté politique de poser des actions. Les enjeux que vivent plusieurs personnes autochtones pour entrer sur le marché du travail sont connus. En revanche, sur le terrain, au quotidien, la stratégie n'est peut-être pas la solution qui répond à tous les besoins, ça n'a pas changé drastiquement le quotidien des organismes. Isolément, la stratégie, toute seule, ça ne fait pas tout. La stratégie a des effets positifs dans l'ensemble, mais cela reste très macro. Comment est-ce qu'on fait atterrir la stratégie sur le terrain et comment on s'assure que ça a un impact sur les personnes? (Répondant national)

La stratégie est nécessaire, elle donne de la visibilité à la cause autochtone, le problème c'est la mise en œuvre, pas suffisamment d'action et de retombées concrètes rapidement. (Représentant d'une organisation autochtone)

Québec devra penser à des formules différentes du CCPNIMT pour consulter les Autochtones. Il devra communiquer et réunir toutes les communautés autochtones. (Représentant d'une organisation autochtone)

Les résultats du sondage auprès des parties prenantes sur les impacts perçus de la stratégie vont dans le même sens. Les traces d'un rapprochement sont tangibles. Tout en laissant encore beaucoup de place à l'amélioration, elles peuvent néanmoins être considérées comme des pas dans la bonne direction. Ainsi,

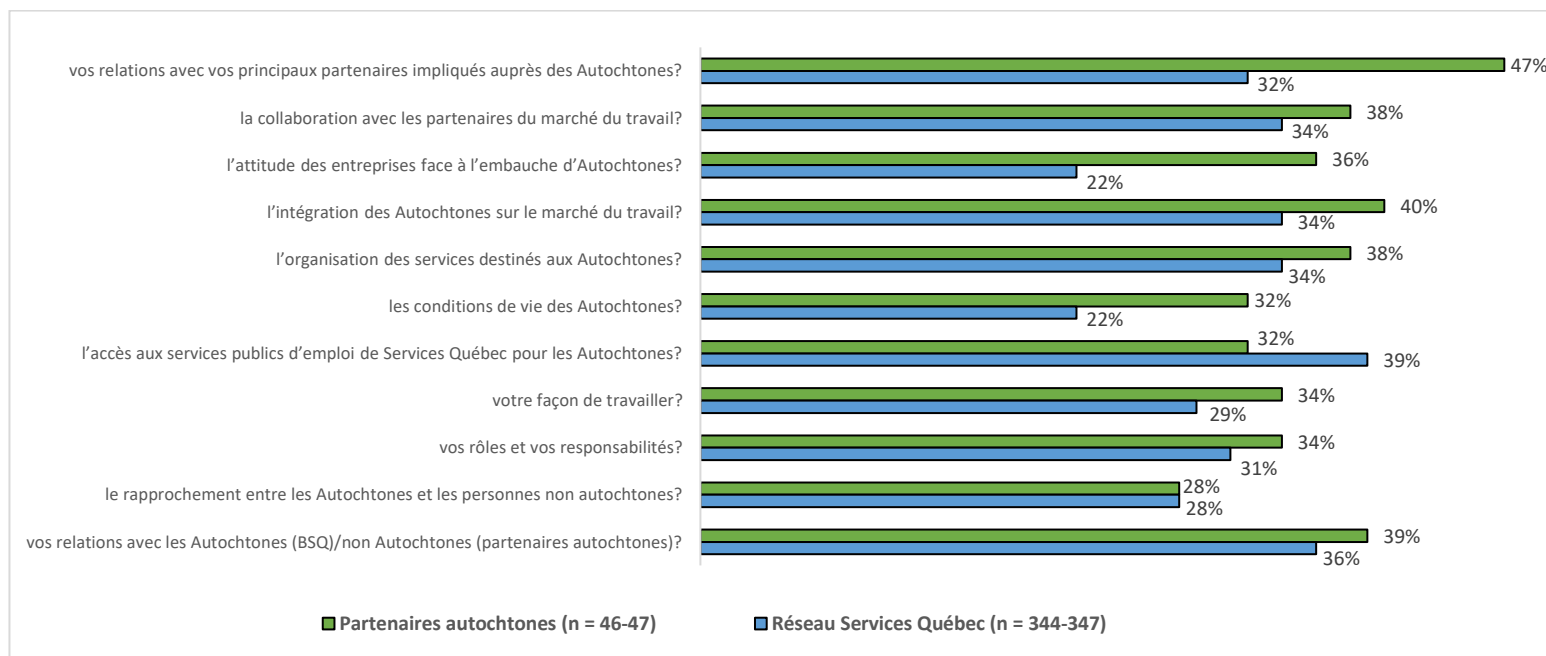
- ✓ 28 % des répondants des organisations autochtones et de Services Québec estiment que les travaux ont eu des impacts positifs en termes de rapprochement entre Autochtones et non-Autochtones;
- ✓ 39% des répondants des organisations autochtones perçoivent des impacts positifs des travaux sur leurs relations avec les non-Autochtones;
- ✓ 36 % du personnel de Services Québec perçoit des impacts positifs sur les relations du personnel des BSQ avec les Autochtones;

- ✓ un peu plus du tiers des répondants perçoit des impacts positifs de la stratégie sur l'accès aux Services publics d'emploi de Services Québec pour les Autochtones et sur l'organisation des services destinés aux Autochtones.

Globalement, même si une amélioration est encore souhaitable, il est possible d'y voir un bon point de départ pour le rapprochement entre les réseaux. Les résultats plus détaillés sur les impacts perçus des travaux associés à la stratégie sont présentés dans le graphique qui suit.

GRAPHIQUE 23 – IMPACTS POSITIFS PERÇUS À PROPOS DE TRAVAUX ASSOCIÉS À LA STRATÉGIE

(% ayant répondu impact « positif » ou « très positif »)



Toujours sur cette question du rapprochement, bien que le CCPNIMT ait été créé à la demande des organismes régionaux représentant les communautés autochtones locales, certains représentants autochtones estiment que le mouvement devrait être initié par les communautés autochtones et que Services Québec devrait éviter d'adopter une posture colonialiste.

Services Québec est un partenaire, c'est important, mais il faut que le Québec enlève son chapeau de colonialiste. (Représentant d'une organisation autochtone)

Dans cette vision, il pourrait revenir aux communautés de développer leurs projets et d'aller chercher les partenaires pour les réaliser et non l'inverse. Ce point de vue renforce l'importance de tenir compte de la multiplicité des façons de concevoir la bonne façon de s'y prendre pour favoriser le rapprochement souhaité. Ouverture et flexibilité apparaissent aussi comme les postures à adopter.

Enfin, la contribution des agents de liaison à un rapprochement entre les Autochtones et les différents partenaires du marché du travail est au nombre des retombées attendues du projet d'une durée de deux ans conclus avec la CDRHPNQ. Par leur présence et leurs actions, comme facilitateurs des relations avec les services d'emploi, ils incarnent une facette de l'application du principe de la sécurisation culturelle. Au moment de la collecte de données du printemps 2023, après un an de mise en œuvre du projet, il est possible d'affirmer que, moyennant certains ajustements (exemple : une clarification des rôles et responsabilités et de la gouvernance) et avec une certaine stabilité des ressources, leur présence sur le terrain est propice à y contribuer, bien que la proximité avec les communautés risque de demeurer un enjeu. Enfin, notons que pour atteindre les objectifs poursuivis, le rapport Viens a appelé à inscrire cette mesure dans la pérennité après avoir fait le constat d'actions gouvernementales morcelées et non pérennes.

« Le véritable problème réside dans le fait que la majorité des solutions mises de l'avant prennent la forme de projets pilotes ou de programmes dont le maintien dépend, année après année, des sommes disponibles. Difficile dans un tel contexte de construire sur du long terme, d'opérer un changement véritable et encore moins d'en ressentir les effets positifs. (...) La lenteur avec laquelle certaines

mesures, au demeurant fort intéressantes, ont été concrétisées nuit également à la réconciliation et à l'avancement des relations. » (CERP, 2019, p. 15).

10.2 RAPPROCHEMENT ENTRE LES PARTENAIRES AUTOCHTONES

Abordant le thème des rapprochements, des interlocuteurs se sont aussi exprimés sur les rapprochements à faire entre les Nations, entre les communautés autochtones, entre les communautés et les organisations qui les représentent ou entre les organisations autochtones elles-mêmes. À ce sujet, les interlocuteurs clés relèvent que certaines communautés demeurent plus difficiles à rejoindre ou à impliquer dans la stratégie.

Pour favoriser les rapprochements, l'importance des contacts directs et les bénéfices de se rassembler autour d'un projet commun sont mentionnés.

La stratégie favorise aussi les rapprochements entre les communautés. Toutefois, pour que les représentants des Nations se rapprochent encore plus, il faudrait qu'ils se voient plus souvent.
(Représentant d'une organisation autochtone)

Avec les communautés des autres régions, ce sont les projets qui ont un effet de rapprochement.
(Représentant d'une organisation autochtone)

En quelque sorte, la stratégie ministérielle, en interpellant des représentants de plusieurs organisations autochtones, qui ont leur identité, leur propre vision, leurs pratiques, leurs priorités et leur historique interactionnel avec l'État, pose un défi partenarial qui se situe au-delà du contexte de partenariat avec Services Québec. Pour le Ministère, le défi est aussi de saisir ces contextes et d'agir équitablement avec ces partenaires.

Enfin, sur la contribution du projet des agents de liaison à un rapprochement entre les partenaires autochtones et entre les différents partenaires du marché du travail, si la majorité sont d'avis que le projet est nécessaire et qu'il a des retombées ne serait-ce qu'en permettant de prendre le pouls de chaque communauté et pour renseigner sur la situation du marché du travail dans les régions, plusieurs défis de rapprochement se sont déjà révélés dans l'action :

Ils sont beaucoup dans la stratégie des petits pas avec les communautés. Le fait d'être accepté par la communauté. Le fait d'accepter que l'aide puisse venir de l'extérieur de leur communauté.
(Représentant d'une organisation autochtone)

Dans certains cas, il n'y a pas de route pour se rendre à la communauté. Chaque communauté a ses spécificités. La collaboration avec certaines est plus difficile. Ce n'est pas toujours facile d'arriver avec ce qui peut être perçu comme de grandes idées alors qu'ils sont dans le « day-to-day » avec une seule ressource. Ils traitent les dossiers courants et ont peu de temps pour élargir leurs horizons.
(Représentant d'une organisation autochtone)

Il y a tellement de différence entre les communautés. La mise en œuvre du projet est politique. Chaque communauté a son approche, son chef et ses conseillers, son gouvernement. Les agents de liaison ne peuvent pas intervenir au niveau politique. Certaines communautés ont une approche très près du marché du travail. Dans certaines communautés, ce n'est pas évident d'arriver à s'entretenir avec un chef. Le rôle des agents de liaison n'avait pas été pensé pour jouer un rôle politique. C'est quelque chose, une limite, qu'on apprend dans cette première phase du projet des ALDMO.
(Représentant d'une organisation autochtone)

Pour ce projet pilote, le Ministère a choisi de conclure des ententes de services avec la CDRHPNQ. Or, les communautés n'ont pas toutes une affiliation avec cette organisation et certaines iniquités sont perçues. Le défi de rapprochement entre les Autochtones dans ce contexte peut s'en trouver amplifié. En se référant toujours au rapport Viens d'où émerge la proposition des agents de liaison, il est à noter que ce dernier ouvrirait le déploiement plus largement aux conseils de bandes, aux conseils tribaux, aux Centres d'amitié autochtones ou à d'autres organisations autochtones.

Conclusion

Avant le lancement de cette stratégie ministérielle, une tendance à la hausse de la représentation des PNI dans les SPE s'était amorcée. En raison d'une baisse très marquée du nombre total de participants aux SPE, cette représentation à la hausse s'est poursuivie, et ce, malgré la période pandémique et une baisse nette du nombre de PNI dans les mesures et services. En 2023, les PNI demeurent sous-représentés dans les SPE (1,2 %) par rapport à leur poids démographique au Québec (1,6 %). Par ailleurs, l'évolution de leur participation aux services des organisations autochtones soutenues par les fonds du gouvernement fédéral n'a pas été quantifiée dans cette étude. Quant à l'objectif d'une réduction de l'écart entre les taux d'emploi entre Autochtones et non-Autochtones, auquel la stratégie a pu contribuer sans qu'il soit possible d'en mesurer l'ampleur, malgré une diminution constatée au recensement de 2021, les écarts demeurent importants et justifient à eux seuls la nécessité de continuer d'agir pour favoriser une plus grande présence autochtone sur le marché du travail et l'amélioration de leurs conditions de vie.

La mise en œuvre de la stratégie ministérielle pour l'intégration professionnelle des PNI, qui s'inscrit dans un mouvement d'ouverture dans la société québécoise, a comporté et rencontre toujours de nombreux défis d'arrimage. Un soutien non équivalent pour une intervention similaire dans les différents paliers gouvernementaux complexifie les arrimages relatifs à la complémentarité des réseaux. La stratégie ministérielle formalise néanmoins l'importance de travailler ensemble. Ses grandes orientations jugées pertinentes devraient s'élargir pour tenir compte de l'importance des défis psychosociaux des PNI. Adopter une perspective de développement socioprofessionnel, formaliser le bien-fondé d'interventions de pré-employabilité, favoriser le recours à des mesures structurantes, comme PPE, JME et MFOR, s'avérerait porteur avec cette clientèle plus vulnérable et sous-représentée sur le marché du travail. Pour coordonner l'ensemble des efforts de formation du Ministère à l'égard des PNI, leur présence dans les projets initiés par les CSMO ou par d'autres promoteurs collectifs, soutenus par le FDRCMO, devrait être documentée et partagée aux parties prenantes de tous les paliers décisionnels.

Pour un rapprochement avec les PNI, les efforts et l'engagement du MESS doivent être coordonnés et s'inscrire dans le long terme pour assurer des conditions favorables à la réconciliation et à l'apport des PNI au marché du travail. La nécessaire concertation ne peut se faire à coût nul et doit être portée par des ressources engagées et bien outillées. Les agents de liaison font partie de la solution. Ces nouveaux acteurs devraient bénéficier de conditions propices pour leur contribution à la sécurisation culturelle et à la création de liens durables entre les partenaires locaux.

L'évaluation soulève plusieurs pistes d'amélioration, dont celles d'ajuster la gouvernance et de clarifier les rôles et responsabilités des parties prenantes de la stratégie. Le Ministère doit assurer un leadership fort pour clarifier les arrimages et le continuum de services, améliorer les communications, atténuer les contraintes administratives et adapter les pratiques, sensibiliser son personnel et les partenaires du marché du travail aux réalités culturelles autochtones, favoriser la notoriété de la stratégie et de ses principales composantes.

Bibliographie

- Commission de développement des ressources humaines des Premières Nations du Québec (CDRHPNQ) (2023). Guide de référence pour l'intégration et le maintien en emploi des Premières Nations, 2^e édition, 62 p. https://cdrhpnq-fnhrdcq.ca/wp-content/uploads/2023/07/guide_imepn_2e_ed_web_fra_final_juillet_2023.pdf (cdrhpnq-fnhrdcq.ca)
- Comité consultatif des Premières Nations et des Inuit relatif au marché du travail (CCPNIMT) (2016). [Mémoire aux membres de la Commission de l'économie et du travail, consultations particulières et auditions publiques sur le projet de loi 70. Loi visant à permettre une meilleure adéquation entre la formation et l'emploi ainsi qu'à favoriser l'intégration en emploi](#), 14 p.
- CCPNIMT (2013). [Avis de pertinence pour le développement d'une stratégie ministérielle d'insertion sociale et professionnelle des Premières Nations et des Inuit \(PNI\): une contribution au développement du Québec](#), 48 p.
- Commission de la santé et des services sociaux des Premières Nations du Québec et du Labrador – CSSSPNQL (2021). Enquête sur le développement de la main-d'œuvre et de l'emploi des Premières Nations au Québec, cahier 4, [Facteurs de réussite et obstacles à l'emploi](#), Wendake, 28 p.
- Commission d'enquête sur les relations entre les Autochtones et certains services publics : écoute, réconciliation et progrès (CERP) (2019). [Rapport Synthèse.pdf \(gouv.qc.ca\)](#) (Rapport Viens), 122 p.
- Comité de suivi des appels à l'action de la Commission Viens (2021). État de la mise en œuvre du rapport de la Commission d'enquête sur les relations entre les Autochtones et certains services publics : écoute, réconciliation et progrès (Commission Viens) depuis sa parution en septembre 2019, [Rapport 2021](#), 16 p.
- Emploi et Développement social Canada (EDSC) (2022). [Mobilisation sur l'avenir du Fonds pour les compétences et les partenariats – Rapport sur ce que nous avons appris](#), 16 p.
- EDSC (2022). [Les impacts nets de la Stratégie de formation pour les compétences et l'emploi destinée aux Autochtones et du Fonds pour les compétences et les partenariats – Rapport technique](#).
- EDSC (2020). [Évaluation de la stratégie de formation pour les compétences et l'emploi destinée aux Autochtones et du fonds pour les compétences et les partenariats](#), 48 p.
- Gouvernement du Québec. (2023). Les 11 Nations autochtones du Québec. <https://www.quebec.ca/gouvernement/portrait-quebec/premieres-nations-inuits/profil-desnations/a-propos-nations>
- Jacob, S. et al. (2022). [Évaluer la gouvernance des interventions interministérielles : une nouvelle exigence. Enseignements de l'évaluation de la démarche de transition de l'école à la vie adulte \(TÉVA\) des jeunes en situation de handicap](#). La Revue canadienne d'évaluation de programme, vol. 37 n°. 1 (juin), 64–82
- Lepage, P. (2019). Mythes et réalités sur les peuples autochtones (3^e éd). Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse. <https://www.cdpedj.qc.ca/storage/app/media/publications/Mythes-Realites.pdf>
- Ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale (2017). Stratégie ministérielle d'intégration professionnelle des Premières Nations et des Inuit. Gouvernement du Québec. https://www.emploi.quebec.gouv.qc.ca/publications/pdf/strategie-premiere-nation_fr.pdf
- Roy, N. (2022). L'évolution du marché du travail des Premières Nations et des Inuit du Québec de 2019 à 2021. Comité consultatif des Premières Nations et des Inuit relatif au marché du travail (CCPNIMT). <https://www.ccpnimt-fnilmac.com/publica/l-evolution-marche-du-travail-2019-2021.pdf>
- Roy, N. (2023). [Le marché du travail des Premières Nations et des Inuit du Québec – Rapport 2023](#), Comité consultatif des Premières Nations et des Inuit relatif au marché du travail (CCPNIMT). 72 p.

Secrétariat aux relations avec les Premières Nations et les Inuit. (2023). [Tableau de suivi des réponses aux appels à l'action de la Commission d'enquête sur les relations entre les Autochtones et certains services publics – Septembre 2023 \(quebec.ca\)](#), 105 p.

Secrétariat aux relations avec les Premières Nations et les Inuit. (2022). *Ensemble pour les prochaines générations*; Plan d'action gouvernemental pour le mieux-être social et culturel des Premières Nations et des Inuit 2022-2027, 46 p. https://cdn-contenu.quebec.ca/cdn-contenu/adm/min/conseil-executif/publications-adm/srpni/administratives/plan_action/2022-2027/PAGMSCPNI_22-27.pdf

Services aux Autochtones Canada. (2023). Les communautés autochtones au Québec. Gouvernement du Canada. <https://www.sac-isc.gc.ca/fra/1634312499368/1634312554965>

Statistique Canada (2023). Québec. Profil de la population autochtone, Recensement de la population de 2021, produit n° 98-510-X2021001 au catalogue de Statistique Canada. Ottawa. Diffusé le 21 juin 2023. <https://www12.statcan.gc.ca/census-recensement/2021/dp-pd/ipp-ppa/index.cfm?Lang=F> (site consulté le 18 août 2023)

Statistique Canada. 2023. (tableau). *Profil du recensement*, Recensement de la population de 2021, produit n° 98-316-X2021001 au catalogue de Statistique Canada. Ottawa. Diffusé le 29 mars 2023. <https://www12.statcan.gc.ca/census-recensement/2021/dp-pd/prof/index.cfm?Lang=F> (site consulté le 18 août 2023)

Statistique Canada (2022). [Guide de référence sur les peuples autochtones, Recensement de la population, 2021 \(statcan.gc.ca\)](#)

ANNEXE 1 – MODÈLE LOGIQUE DE LA STRATÉGIE MINISTÉRIELLE 2017-2022 D'INTÉGRATION PROFESSIONNELLE DES PREMIÈRES NATIONS ET DES INUIT (MESURE 1.12.19 PAGDSCPN1)

