GESTION EFFICACE DES TRAVAUX PUBLICS DANS LES COLLECTIVITÉS DES PREMIÈRES NATIONS

Création de capacités en matière de travaux publics sains dans les collectivités des Premières nations

Un guide de planification

Affaires indiennes et du Nord Canada
Indian and Northern Affairs Canada

Travaux publics et Services gouvernementaux Canada
Public Works and Government Services Canada

Canada

Cette publication est disponible à l'adresse suivante :
http://tpsgc.gc.ca/rps/inac/
On peut obtenir des copies supplémentaires auprès du
centre de documentation des Services immobiliers, à l'adresse suivante :
doc.centre@tpsgc.gc.ca.
Pour plus d'information, veuillez communiquer avec l'administration centrale des Services immobiliers pour Affaires indiennes et du Nord Canada (SI pour AINC), par téléphone au (819) 997-9787 ou par télécopieur au (819) 953-9395.

Ce document a été préparé par :
Institut sur la gouvernance
pour
SI pour AINC
mars 2001

Publié sous l'autorité du
Ministre des Affaires indiennes et du Nord Canada
Ottawa, 2002

QS-6177-020-EE-A1
N° de catalogue R2-225/2002-3E
ISBN 0-662-32715-2

© Ministre de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada

TABLE DES MATIÈRES

I. INTRODUCTION 1

II. QU'ENTEND-ON PAR TRAVAUX PUBLICS 1
- A. Portée des travaux publics 2
- B. Gouvernance et gestion des tâches 2
- C. Défis présentés par la gouvernance et la gestion des travaux publics 4

III. QU'ENTEND-ON PAR CRÉATION DE CAPACITÉS? 7
- A. Définition de la création de capacités 7
- B. Des capacités de qui est-il question, et de quelles démarches ou méthodes parle-t-on? 7
- C. Leçons apprises au niveau national et international 10

IV. ÉLABORATION D'UN PLAN DE CRÉATION DE CAPACITÉS EN MATIÈRE DE TRAVAUX PUBLICS 11
- A. Pourquoi planifier? 12
- B. Élaboration d'un plan de création de capacités 12
- C. À quoi un tel plan ressemblerait-il? 26

V. CONCLUSIONS 28

ANNEXES :
- A. Documents pouvant aider les planificateurs 29
- B. Principes d'un système de réglementation bien conçu 32
- C. Caractéristiques des systèmes de réaction d'urgence bien conçus 34
- D. Principes de base d'une andragogie efficace 36
- E. Recueil de méthodes visant à obtenir la participation des membres des collectivités des Premières nations 37
- F. Bureaux régionaux des Services immobiliers pour le MAINC 40

I. INTRODUCTION

Une bonne infrastructure de travaux publics est primordiale pour la santé, la sécurité et le bien-être de n'importe quelle collectivité. L'amélioration du bien-être social des gens et le développement économique de la collectivité seront difficiles, sinon impossibles, à réaliser et à soutenir si la collectivité ne dispose pas d'une infrastructure solide composée de routes bien entretenues, d'un bon approvisionnement d'eau, d'un système de traitement des eaux usées et d'élimination des déchets solides et d'un système de planification adéquat.

Plusieurs collectivités de Premières nations ont de solides compétences en matière de travaux publics. D'autres sont moins compétentes en cette matière. Le présent guide de planification a été préparé à l'intention des Premières nations qui souhaitent améliorer de manière significative leurs capacités de gouvernance et de gestion des travaux publics de leurs collectivités.

Le guide sera utile dans le cadre de plusieurs situations différentes, notamment :

- pour les Premières nations qui négocient ou mettent en oeuvre actuellement des ententes d'autonomie gouvernementale qui leur accorderont davantage de responsabilités en matière de travaux publics;
- pour les Premières nations qui se déplacent vers de nouveaux emplacements géographiques présentant des défis en matière de travaux publics très différents de ceux qu'ils ont connus jusqu'ici;
- pour les Premières nations qui s'apprêtent à entreprendre un important programme de construction ou à prendre le contrôle de nouvelles installations complexes;
- pour les Premières nations qui sont insatisfaites de l'état actuel de leurs travaux publics et qui souhaitent y apporter des changements importants.

Le guide est divisé principalement en trois parties qui traitent des questions suivantes :

- Qu'entend-on par travaux publics? (Section II)
- Qu’est-ce que la création de capacités, et quelles en sont les démarches et les outils les plus couramment utilités? (Section III)
- Comment une collectivité peut-elle élaborer et mettre en oeuvre un plan de création de capacités en matière de travaux publics? (Section IV)

BUT DE CE GUIDE

Le présent guide de planification a été préparé à l'intention des Premières nations qui souhaitent améliorer de manière significative leurs capacités de gouvernance et de gestion des travaux publics de leurs collectivités.

II. QU'ENTEND-ON PAR TRAVAUX PUBLICS?

La présente section examine les travaux publics sous trois angles distincts : 1) leur portée, c'est-à-dire l'ensemble des fonctions qu'ils regroupent; 2) la gamme des tâches ou activités de gouvernance et de gestion qu'exigent des travaux publics sains; et 3) ce qui fait que les travaux publics représentent un tel défi pour la plupart des collectivités.

A. Portée des travaux publics

Les travaux publics regroupent l'ensemble des activités essentielles au bon fonctionnement d'une collectivité. Ces activités ne suscitent habituellement pas de controverse tant et aussi longtemps qu'elles fonctionnent adéquatement. Dans ce sens, on peut dire qu'elles sont "tenues pour acquises".

Les travaux publics englobent des biens communautaires très visibles tels que les édifices du gouvernement et les écoles, y compris leur entretien et leur maintenance. Ils englobent également les routes, les ponts, les infrastructures connexes telles que l'éclairage sur les routes, la capacité de réparer ces structures au fur et à mesure des besoins et l'enlèvement de la neige en hiver. La protection contre les incendies (maisons, champs et forêts), qui revêt une importance critique en région éloignée, la fourniture de sources d'énergie suffisantes pour chauffer et éclairer les bâtiments de façon efficiente et soucieuse de l'environnement et la sécurité sur les lieux de travail font également partie de ce que l'on entend par travaux publics.

D'autres éléments en font également partie : systèmes de collecte, de traitement et d'élimination des eaux usées et des déchets solides; approvisionnement en eau potable; construction et maintenance des parcs et des installations récréatives; quais, ports et pistes de décollage et d'atterrissage; gestion et expropriation des terres; et élaboration de plans communautaires et de règlements de zonage.

Enfin, dans certaines collectivités, les travaux publics comprennent également la réglementation de la construction par le secteur privé par l'entremise de codes du bâtiment et de codes de prévention des incendies.

B. Gouvernance et gestion des tâches

La gouvernance est la principale responsabilité des dirigeants politiques d'une collectivité. D'autre part, la gestion est habituellement du ressort des techniciens ou des employés. Dans la pratique, on constate souvent un chevauchement important entre des différentes tâches.

Les tâches de gouvernance en matière de travaux publics sont nombreuses et variées. Entre autres, le chef et les membres du conseil doivent déterminer l'orientation générale de la fonction des travaux publics, adopter des règlements et des politiques qui guideront les employés et les membres de la collectivité, approuver les plans d'immobilisations à long terme, préparer des budgets annuels, mettre sur pied l'organisation des travaux publics, s'assurer de la clarté des fonctions et des attributions des principaux intervenants et s'assurer que les employés des Premières nations fourniront le soutien financier et administratif requis. Dans le cadre de l'exécution de ces tâches de gouvernance, les conseils ne doivent pas perdre de vue les principes généraux d'une bonne gouvernance : la transparence, l'obligation de rendre compte de leurs actions aux membres de la collectivité, l'importance d'une conduite personnelle sans reproche, l'existence d'un système de réparation des injustices subies par les membres de la collectivité, et ainsi de suite.

Dans le cadre des paramètres établis par le conseil et par d'autres gouvernements, les tâches de gestion comprennent :

- *Planification* - en raison de la durée des travaux relatifs aux biens communautaires;
- *Conception* - les installations des travaux publics sont complexes et souvent très techniques;
- *Financement* - les biens communautaires coûtent cher à construire et à maintenir;
- *Construction* - les défis en matière de construction vont des structures de jeux dans les parcs aux écoles de plusieurs millions de dollars;
- *Maintenance* - tous les éléments de l'infrastructure communautaire, depuis les routes jusqu'aux immeubles et aux systèmes d'approvisionnement en eau potable, doivent être constamment entretenus et subir périodiquement des travaux de maintenance;
- *Réglementation* - parce que plusieurs des activités de travaux publics ont une incidence sur la santé et sur la sécurité des membres de la collectivité ou peuvent entraîner des dommages à l'environnement, elles font l'objet d'inspections fréquentes afin d'assurer que les installations elles-mêmes et, dans certains cas, leurs préposés, répondent à certaines normes qui sont souvent imposées par la loi;
- *Réponse aux urgences* - ces urgences peuvent être le résultat de la mauvaise qualité de l'eau, de déversements de matières dangereuses, d'incendies, d'inondations, etc.

Lorsqu'on regroupe les différentes activités de travaux publics avec les principales tâches de gouvernance et de gestion, on obtient la définition suivante des travaux publics.

QU'ENTEND-ON PAR TRAVAUX PUBLICS ?

Les travaux publics comprennent, par conséquent, toutes les activités de gouvernance, de planification, de conception, de financement, de construction, de maintenance, de réponse aux urgences et de réglementation relatives aux éléments suivants :

- immeubles publics (immeubles du gouvernement, écoles, bibliothèques, logements sociaux, etc.)
- routes, ponts et infrastructures connexes
- sécurité au travail et sur les sites de construction
- systèmes d'approvisionnement en eau potable
- systèmes de collecte, de traitement et d'élimination des eaux usées
- collecte et élimination des déchets solides
- élaboration de plans communautaires et de règlements de zonage
- parcs et récréation
- quais et ports
- électrification de la collectivité et gestion de l'énergie
- gestion et expropriation des terres
- protection et lutte contre les incendies

Enfin, dans certaines collectivités, les travaux publics comprennent également la réglementation de la construction par le secteur privé par l'entremise de codes du bâtiment et de codes de prévention des incendies, etc.

L'annexe A renvoie le lecteur à toute une série de documents ressources, parmi lesquels certains documents donnent davantage de détails sur ce qui constitue des travaux publics.

C. Défis présentés par la gouvernance et la gestion des travaux publics

Une définition de ce qu'on entend par travaux publics ne représente qu'une partie de l'information pertinente. La question suivante se pose : quels sont les principaux défis auxquels les Premières nations doivent faire face dans le cadre de leurs activités de création de travaux publics sains? Plusieurs éléments des travaux publics semblent être critiques par rapport à cette question.

1. La large portée et la variété des activités de travaux publics

Les travaux publics regroupent de nombreuses activités. L'approvisionnement en eau potable ressemble peu à la construction et à la maintenance des routes. De la même manière, la conception et la construction d'une nouvelle école n'ont pas les mêmes exigences que la maintenance de la structure. Le caractère réglementaire de nombreuses activités de travaux publics ajoute à cette complexité.

La large portée et la variété des activités donne lieu à une autre conclusion : il n'y a pas qu'une seule bonne manière de gouverner et de gérer les travaux publics. Chaque collectivité doit découvrir sa propre démarche idéale qui répond le mieux à ses besoins dans le cadre de ses activités. Il n'existe pas de formule magique ou de solutions faciles.

2. Le caractère technique des travaux publics

À de nombreux points de vue, les travaux publics exigent la participation d'ouvriers spécialisés. Ingénieurs dans différents domaines, experts financiers, gestionnaires de projet, avocats, spécialistes de la construction : voici quelques-uns des spécialistes dont les services sont nécessaires pour assurer la solidité des travaux publics. De plus, alors que les systèmes techniques utilisés, du traitement des eaux usées au chauffage des immeubles, deviennent de plus en plus complexes et reposent davantage sur une technologie avancée, même les travaux de maintenance des installations représentent des défis nouveaux et plus importants. Enfin, le caractère technique des travaux publics ajoute également aux défis en matière de gouvernance que doivent relever le chef et les membres du conseil, qui n'ont souvent aucune formation technique.

Aucune petite collectivité ne peut espérer compter parmi ses membres tous les spécialistes techniques dont les services sont nécessaires pour gouverner et gérer les travaux publics. Par conséquent, ces collectivités doivent " acheter " l'expertise nécessaire ou les services requis de temps à autre soit des collectivités avoisinantes, soit d'entrepreneurs n'appartenant pas à la collectivité. Dans un cas comme dans l'autre, cette solution signifie qu'il faut gérer des spécialistes de l'extérieur, ce qui peut représenter un défi en soi.

3. Les travaux publics touchent tout le monde

À l'inverse de nombreux programmes gouvernementaux, les travaux publics touchent chaque membre de la collectivité d'une manière importante. Voici quelques exemples :

- Certains services, notamment l'approvisionnement en eau potable, peuvent être financés en partie par l'entremise de frais d'utilisation. L'administration et la collecte de tels frais peuvent s'avérer difficiles pour certaines collectivités.
- Dans le cadre de certaines activités de travaux publics, certains membres de la collectivité sont chargés de responsabilités précises. Par exemple, les membres de la collectivité peuvent être chargés de la maintenance des logements sociaux qu'ils occupent. D'autres membres peuvent avoir un rôle à jouer dans la maintenance des puits privés, des citernes ou des fosses septiques.
- Les systèmes de zonage peuvent imposer des contraintes relativement à l'utilisation des propriétés par l'entremise de certificats de possession.
- L'élaboration de plans communautaires importants exige l'accord de la plupart des membres de la collectivité afin d'assurer leur efficacité.
- Les routes et les immeubles publics mal entretenus sont faciles à voir et les membres de la collectivité peuvent faire pression de manière significative afin d'obtenir des dirigeants politiques pour qu'ils "arrangent les choses".
- D'autre part, des immeubles publics de belle apparence et bien entretenus peuvent, en révélant la culture autochtone, être une énorme source de fierté pour la collectivité et témoigner visiblement de ce qu'ils sont en tant que peuple.
- Les travaux publics forment la base de la réussite ou de l'échec de nombreux programmes communautaires, notamment l'habitation, le développement économique, l'éducation et la gestion de l'environnement.

4. Des travaux publics sains exigent des relations solides avec plusieurs intervenants de l'extérieur de la collectivité

De bonnes relations avec les autres gouvernements et organismes de l'extérieur de la collectivité sont primordiales pour la bonne marche des travaux publics. Plusieurs petites collectivités, par exemple, ne sont pas en mesure de fournir l'ensemble des services de travaux publics dont leur collectivité a besoin. Par conséquent, elles passent des marchés avec d'autres gouvernements pour la prestation de ces services. Les conseils de bande ayant souvent pour mandat de fournir des services de consultation critiques; il s'agit là de relations importantes à gérer. Dans la plupart des cas, sinon dans tous les cas, le financement critique est fourni par les ministères fédéraux et ces relations externes sont donc primordiales. Enfin, les entrepreneurs de l'extérieur, les universités, les collèges et les associations professionnelles peuvent jouer un rôle de premier plan pour assurer la bonne marche des travaux publics.

La collaboration entre compétences voisines en matière d'activités de travaux publics peut offrir d'autres avantages. Plusieurs collectivités voisines peuvent s'engager, par l'entremise de conventions d'aide réciproque, à travailler ensemble à la réalisation d'une certaine activité de travaux publics telle que la lutte contre les incendies. Dans de tels cas, le travail en collaboration peut permettre une prestation de services de meilleure qualité et plus rentable. Il existe également une autre raison fondamentale d'entretenir de bonnes relations avec les collectivités avoisinantes; certaines activités de travaux publics peuvent avoir sur celles-ci certaines répercussions négatives. Par exemple, l'effluent insuffisamment traité qui est déversé par les usines de traitement des eaux usées peut polluer les rivières et les lacs avoisinants. Par conséquent, les Premières nations et leurs

voisins doivent entretenir de bonnes relations et communiquer efficacement pour le cas où des urgences surviendraient.

5. L'enjeu peut être important

La tragédie récente qu'a connue Walkerton, une petite municipalité du sud-ouest de l'Ontario, illustre bien ce qui peut arriver lorsqu'une activité de travaux publics critique tourne mal. En mai 2000, une souche mortelle de la bactérie E.coli a contaminé l'eau potable de la municipalité. L'état de contamination a été confirmé le 15 mai. En dépit de cela, il a fallu aux fonctionnaires de Walkerton six jours de plus avant d'en avertir les résidents. Six personnes sont décédées et 2 300 autres résidents ont été malades. Il est difficile d'imaginer qu'un autre service gouvernemental administré localement puisse avoir une telle répercussion catastrophique sur une collectivité.

6. Le caractère complexe et réglementaire des travaux publics

La tragédie de Walkerton illustre également un autre aspect de la complexité des travaux publics : leur caractère réglementaire. Les témoignages recueillis lors de l'enquête publique sur les événements de Walkerton ainsi que les rapports des médias ont révélé une longue liste de problèmes touchant le système de réglementation : l'absence de fondement législatif pour les normes sur la qualité de l'eau potable en Ontario; les fonctions et attributions mal définies; l'absence d'homologation des laboratoires d'analyses; l'absence d'homologation continue des usines de traitement des eaux usées; l'utilisation des services de préposés non agréés pour le traitement des eaux; les bris d'équipement non signalés; les dirigeants politiques qui ne semblaient pas avoir bien compris leurs responsabilités et le manque de communication avec le public. Il n'existe aucune raison de croire que les collectivités des Premières nations sont à l'abri de tels problèmes.

Les défis posés par le caractère technique des travaux publics sont compliqués par la portée et la complexité des lois provinciales et fédérales qui touchent les travaux publics. Ceci ajoute aux difficultés auxquelles doivent faire face le chef et les membres du conseil, qui sont, au bout du compte, responsables de la santé et de la sécurité des membres de leur collectivité.

PRINCIPAUX DÉFIS

En résumé, certains des principaux défis qui doivent être relevés en matière de gouvernance et de gestion des travaux publics comprennent notamment :

- La large portée et la variété des activités de travaux publics
- Leur caractère hautement technique
- Le fait qu'ils touchent tous les membres de la collectivité de façon importante
- L'importance d'entretenir de bonnes relations avec de nombreux autres gouvernements et organismes
- L'importance des enjeux lorsque quelque chose tourne mal
- Le caractère complexe et réglementaire des travaux publics

On peut trouver des informations plus détaillées sur les défis en matière de travaux publics que doivent relever les petites collectivités canadiennes dans le document intitulé "Public Works in Small and Rural Municipalities", auquel renvoie l'annexe A.

III. QU'ENTEND-ON PAR CRÉATION DE CAPACITÉS?

La présente section examine la définition de la création de capacités, précise l'objet de la création de ces capacités ainsi que les outils et les démarches utilisées. Enfin, elle jette un coup d'oeil sur les leçons apprises au niveau national et international.

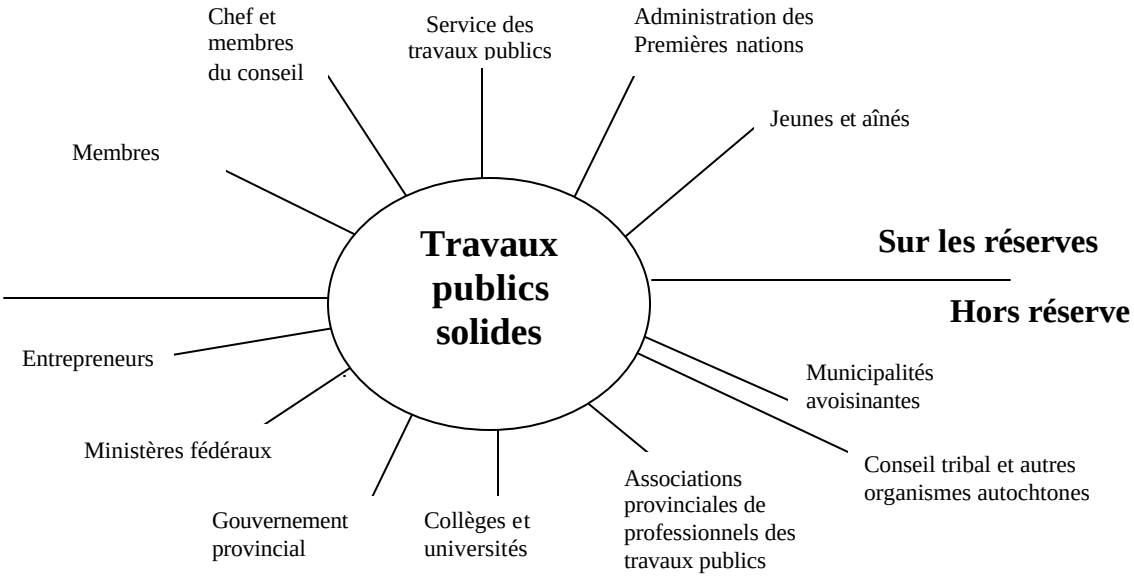
A. Définition de la création de capacités

Selon les Nations Unies, la création de capacités est " le processus par l'entremise duquel les individus, les organismes, les institutions et les sociétés acquièrent les capacités (individuelles et collectives) d'exécuter des tâches, de résoudre des problèmes et d'établir et d'atteindre des objectifs. " Il s'agit d'une démarche qui favorise l'autonomie en augmentant les compétences. Dans le cadre du présent guide,

> La création de capacités est le processus à long terme par l'entremise duquel le chef et les membres du conseil, leurs employés et les membres de la collectivité améliorent de manière durable la manière dont ils réalisent les activés de travaux publics.

B. Des capacités de qui est-il question, et de quelles démarches ou méthodes parle-t-on?

Comme nous en avons fait état dans la section précédente, il existe un certain nombre d'intervenants, sur les réserves et hors réserve, qui contribuent à assurer la solidité des travaux publics dans les collectivités des Premières nations. Le graphique ci-après en fournit l'illustration.



Ce graphique nous amène à constituer quatre principales stratégies de création de capacités en matière de travaux publics au sein d'une collectivité de Premières nations. La première stratégie impliquerait des individus, habituellement des résidents de la réserve. Les participants qu'elle regrouperait seraient selon toute probabilité des membres du personnel du service des travaux publics, des membres de la collectivité (par exemple, afin d'améliorer les compétences en entretien ménager) ou des membres du conseil. Les démarches de ce type sont habituellement à court terme, peu coûteuses et ne comportent que de faibles risques puisqu'elles ont peu ou pas d'incidence sur la vie politique de la collectivité. Par conséquent, ce type de stratégie de création de capacités est souvent populaire. (En fait, lorsque beaucoup de personnes parlent de création de capacités, elles pensent souvent en termes de cours de formation pour les employés.) Le diagramme ci-après illustre le type de problèmes et d'écarts qui caractérisent souvent les démarches axées sur les individus, et précise certaines des démarches ou méthodes aptes à les combattre.

MÉTHODES COURANTES AXÉES SUR LES INDIVIDUS

Écarts courants

- Compétences
- Connaissances
- Valeurs et attitudes
- Outils

Méthodes courantes

- Cours de formation
- Formation itinérante
- Création de réseaux d'apprentissage
- Homologation
- Création d'associations professionnelles
- Mentorat
- Achat des compétences
- Recrutement de manière différente
- Changement des mesures d'intéressement (rémunération, reconnaissance
- Fourniture d'outils (e.g., systèmes automatisés)

Une deuxième stratégie touche la performance en matière de travaux publics des composantes organisationnelles clés de la Première nation : chef et membres du conseil en tant qu'ensemble, service des travaux publics et le reste de l'administration de la Première nation. Cette démarche demande plus de temps que la première stratégie, elle est plus coûteuse et elle comporte des risques plus élevés parce qu'elle peut avoir une incidence sur la vie politique de la collectivité. Les avantages potentiels, cependant, sont de ce fait plus importants. Le diagramme ci-après illustre le type de problèmes qui caractérisent souvent cette stratégie et précise certaines des démarches ou méthodes aptes à les combattre.

MÉTHODES COURANTES AXÉES SUR LES ORGANISMES

Écarts courants

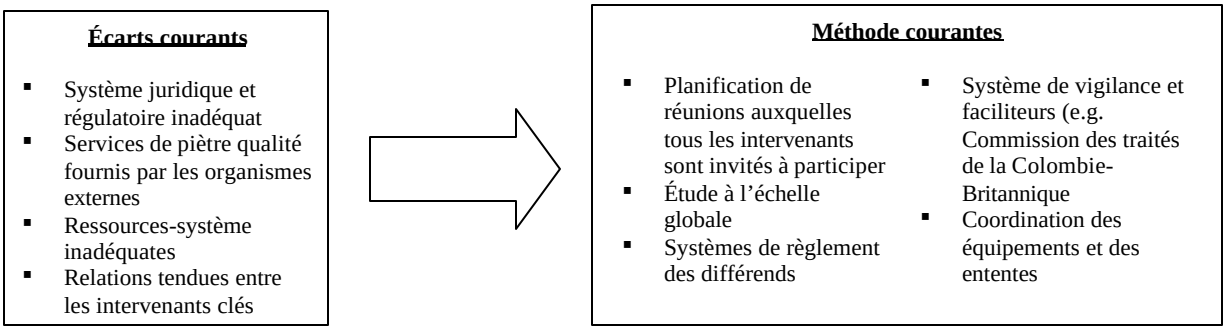
- Pas ce mission clairement exprimée
- Manque de moral
- Absence de politiques
- Fontions mal définies (employés et conseil)
- Systèmes de gestion inadéquants

Méthodes courantes

- Étude des politiques et des programmes
- Changement de leadership
- Étude effectuée par des experts-conseils
- Réorganisation
- Programmes de récompenses
- Atelier sur le développement des organismes
- Programmes d'homologation (série ISO)
- Participation des membres (ateliers, réunions annuelles)
- Jumelage avec des organismes externes

Une troisième stratégie pourrait porter sur le système dans son ensemble, soit sur les caractéristiques des relations entre les différents intervenants autant sur la réserve que hors réserve. Les exigences en matière de temps, de coûts et de prise de risques seront toutes plus élevées que pour les stratégies précédentes. Toutefois, les avantages potentiels pourraient se révéler encore plus importants. Le diagramme ci-après énumère les problèmes courants qui caractérisent souvent cette stratégie et précise certaines des démarches ou méthodes aptes à les combattre.

MÉTHODES COURANTES AXÉES SUR LE SYSTÈME



Une quatrième stratégie pourrait rassembler certains éléments des trois premières stratégies; elle viserait donc les individus, les organismes et le système dans son ensemble (en particulier, les relations clés avec les organismes externes). Une telle stratégie serait complète et à long terme.

En résumé, la démarche globale relative à la création de capacités et aux outils et méthodes à utiliser dépendra en grande partie de la réponse à la question suivante : "Les capacités de qui doivent-elles être renforcées?" De plus, les calendriers, les coûts et les risques varieront selon que les individus, les organismes ou le système dans son ensemble constituent la principale préoccupation.

C. Leçons apprises au niveau national et international

Les sections qui précèdent ont fait état de la complexité potentielle de la création de capacités. Par conséquent, les leçons apprises en cette matière au Canada et à l'étranger sont d'une importance capitale. Voici certaines de ces leçons :

1. L'appartenance et le leadership locaux sont de première importance

On ne peut attendre des organismes de financement qu'ils jouent un rôle prépondérant dans la création des capacités ou qu'ils en dictent le contenu, le rythme et l'orientation. L'initiative et la direction **doivent provenir de la collectivité elle-même** . De plus, la collectivité et ses dirigeants doivent être véritablement déterminés à apporter des améliorations. Une telle approche issue de la collectivité exige souvent des changements importants dans le mode de fonctionnement des organismes de financement. Ceux-ci doivent mieux adapter leurs politiques et leurs procédures (leur manière de faire affaire) aux besoins et aux circonstances des collectivités qu'ils desservent. De plus, les organismes de financement doivent idéalement concevoir leur fonction comme visant à permettre à la collectivité de ne plus avoir besoin de leurs services. Un organisme de financement a réalisé son mandat lorsque la communauté n'a plus besoin de son aide, ou qu'elle en a moins besoin.

2. La création de capacités, en fin de compte, dépend de la politique, des dirigeants politiques et de leurs relations avec les citoyens

Un fort lien de responsabilité entre les citoyens et leurs dirigeants suscite une demande de création de capacités. La qualité du rendement d'un gouvernement dépend en grande partie de la relation qu'il entretient avec les citoyens. Les pressions exercées par les citoyens et par les regroupements de citoyens afin d'obtenir des améliorations du rendement du secteur public susciteront des activités de création de capacités et en assureront l'appartenance locale

On peut notamment susciter une forte demande en matière de travaux publics de haute qualité par l'entremise de la diffusion d'information à grande échelle, ce qui permet aux citoyens de surveiller la performance du gouvernement. La diffusion de cette information peut avoir une incidence importante sur les attitudes et sur le comportement des représentants du gouvernement. En résumé, l'expérience démontre que la diffusion aux citoyens d'information pertinente et facile à comprendre incite le gouvernement à devenir plus responsable et plus efficace.

3. La création de capacités efficace prend du temps

Les pays industrialisés modernes ont mis plusieurs siècles à développer des institutions publiques efficaces. Les pays en développement et les Premières nations qui se réapproprient les outils législatifs tentent d'atteindre les mêmes résultats en quelques années seulement. Les organismes de financement ont besoin de davantage de temps parce que les modifications de structure peuvent exiger des décennies d'efforts. Les projets à court terme, s'ils ne concordent pas avec les objectifs de création de capacités à long terme, sont peu utiles.

4. Les partenariats à long terme peuvent revêtir une importance critique pour la réussite des efforts de création de capacités

Il semble y avoir un lien étroit entre les partenariats et la création de capacités efficace. Cela dit, les partenariats " de bonne foi " semble être davantage l'exception que la règle. Si on souhaite que la création de capacités soit dirigée par les collectivités et non par les agences de financement, alors l'initiative en ce qui a trait à la définition des conditions des partenariats, doit également appartenir aux collectivités. Les éléments qui donnent naissance à des partenariats performants semblent être les suivants :

- L'orientation et les valeurs en matière de création de capacités sont semblables.
- Les motivations de tous les partenaires sont connues (pas d'objectifs secrets) et pris en compte.
- Le partenariat est concrétisé par l'entremise d'un PE ou d'une lettre de convention.
- Les partenaires partagent une même vision de l'avenir mais procèdent étape par étape.
- Les partenaires consacrent le temps voulu pour entretenir la solidité de la relation.

IV. ÉLABORATION D'UN PLAN DE CRÉATION DE CAPACITÉS EN MATIÈRE DE TRAVAUX PUBLICS

La présente section comporte trois parties. La première partie examine pourquoi il est souhaitable d'élaborer un plan de création de capacités en matière de travaux publics. La deuxième partie

décrit en détail la démarche ou le processus qu'une collectivité pourrait adopter pour élaborer un tel plan. Enfin, la troisième partie offre un exemple de la manière dont un plan de création de capacités pourrait être structuré et suggère les principales sections qu'il pourrait contenir.

A. Pourquoi planifier

Un plan donne les grandes lignes d'une série d'activités qu'une collectivité réalisera, souvent en fonction d'un calendrier précis, pour atteindre ses objectifs. Par conséquent et dans un contexte d'autonomie gouvernementale, un plan donnerait les grandes lignes des activités que les Premières nations devront réaliser pour se préparer à prendre en charge toutes les nouvelles fonctions de travaux publics faisant l'objet de l'entente.

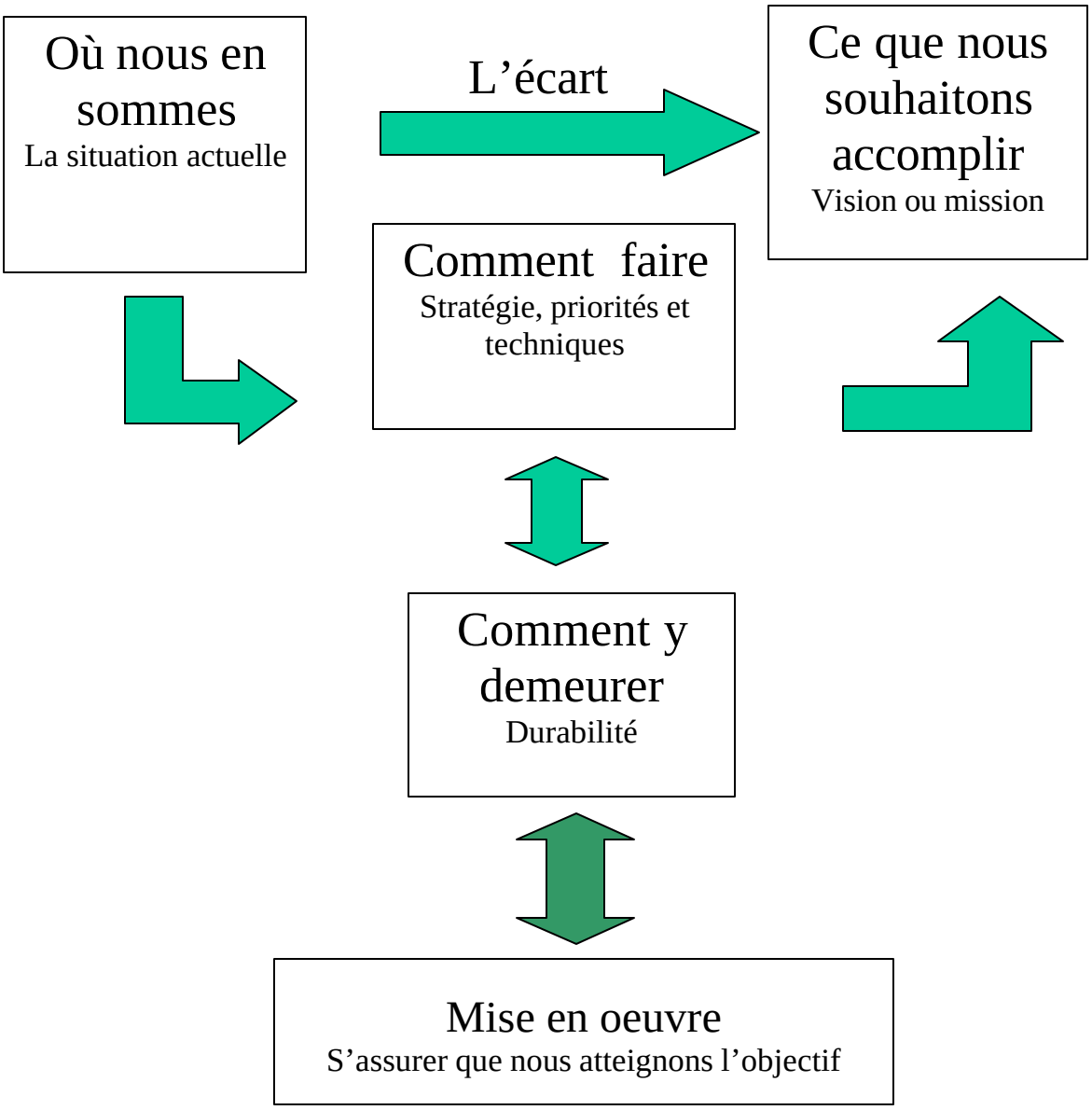
Plusieurs motifs expliquent le besoin d'élaborer un tel plan lorsqu'une Première nation entreprend d'apporter des améliorations importantes à ses activités de travaux publics dans les circonstances suivantes (et autres) :

- Comme nous l'avons souligné plus tôt, les travaux publics sont des activités complexes comportant un certain nombre de tâches de gouvernance, de gestion et de réglementation dans un vaste éventail de domaines dont plusieurs ont un caractère technique ou juridique. Un plan aide à gérer cette complexité en structurant le processus de création de capacités.
- Le processus de planification lui-même a tendance à créer des capacités. Les auteurs du plan et les personnes chargées de le revoir sont contraintes de déterminer les défis auxquels leur collectivité est confrontée et d'élaborer des solutions, ce qui constitue l'essence même de la création de capacités.
- La création de capacités réussie pendant une période de temps prolongée exige la constitution de partenariats avec les organismes de financement, avec les institutions d'enseignement, avec les organismes de réglementation, et ainsi de suite. Un plan contraint les partenaires à la réflexion par rapport à leurs fonctions et à s'entendre sur des objectifs communs. On reconnaît maintenant partout qu'un plan est critique, voire indispensable, à la constitution de partenariats réussis.
- Les processus de planification, s'ils sont bien conçus, peuvent impliquer la participation des membres de la collectivité pour déterminer les caractéristiques du résultat final et ainsi obtenir de la communauté un engagement à fond par rapport au changement.
- Un plan a également pour avantage de contraindre une collectivité à réfléchir à ses priorités. Il est rarement possible de tout accomplir en même temps. Par conséquent, un processus de planification oblige les collectivités à faire des choix par rapport à ce qu'il est important d'accomplir dès maintenant et ce qui peut être remis à plus tard.
- Enfin, un plan peut constituer un important outil de responsabilisation envers la collectivité. Il fait foi de l'engagement des dirigeants politiques d'effectuer des changements significatifs qui auront des répercussions sur le bien-être de leurs collectivités. Il fournit donc aux membres de la collectivité des moyens concrets d'exiger des comptes rendus de leurs dirigeants.

B. Élaboration d'un plan de création de capacités

Le diagramme de la page suivante représente un simple cadre d'élaboration d'un plan de création de capacités en matière de travaux publics.

OUTIL D'ANALYSE POUR L'ÉLABORATION D'UN PLAN DE CRÉATION DE CAPACITÉS



Adaptation de Capacity Assessment and Development, UNDP, janvier 1998, p. 12.

Ce cadre nous amène à définir sept étapes qui semblent nécessaires pour élaborer un plan de création de capacités :

PRINCIPALES ÉTAPES D'ÉLABORATION D'UN PLAN DE CRÉATION DE CAPACITÉS

Étape 1 : déterminer les composantes de 1'" écart "

Étape 2 : choisir une stratégie globale

Étape 3 : définir les priorités et établir les délais d'exécution

Étape 4 : faire correspondre les besoins aux méthodes appropriées de création de capacités

Étape 5 : vérifier la durabilité et la viabilité financière du projet

Étape 6 : élaborer un processus permettant d'assurer une mise en oeuvre efficace

Étape 7 : obtenir les approbations nécessaires

Le reste de cette section décrira en détails chacune de ces étapes.

Étape 1 : déterminer les composantes de l'“ écart ”

Pour ce faire, il est nécessaire de répondre à ces deux questions fondamentales :

1. ***Quelle est la situation actuelle?***
2. ***Qu'est-ce que la collectivité cherche à accomplir?***

Répondre à ces questions est moins facile qu'il n'y paraît. En fait, l'étape 1 est probablement la plus difficile de toutes.

Comme point de départ, il est utile de se demander ce que la collectivité souhaite accomplir. La réponse à cette question peut se trouver dans une entente d'autonomie gouvernementale ou être clairement indiquée par le fait même d'un déplacement vers un nouvel emplacement géographique. Mais les choses ne sont pas toujours aussi évidentes. Il existe peut-être un sentiment, partagé par le chef, les membres du conseil et les membres de la collectivité, que les " choses " ne vont pas bien.

Dans tous les cas, il faut se demander non seulement ce que la communauté cherche à accomplir (le résultat) mais également comment il y a lieu de réaliser cet objectif, y compris l'utilisation potentielle de mesures temporaires (le processus de transition). Par exemple, la collectivité peut décider, dans le cadre d'une entente d'autonomie gouvernementale, de ne pas se charger immédiatement de tous les pouvoirs qu'elle a négociés en matière de travaux publics.

Il existe un certain nombre de méthodes permettant de déterminer les objectifs. Plus le changement auquel la collectivité doit faire face est complexe, plus il est probable qu'une combinaison de plusieurs méthodes sera nécessaire.

- **Atelier avec le chef et les membres du conseil** - Un tel atelier, suivi d'une réunion de la collectivité ou d'une autre forme de consultation des résidents, constitue une méthode permettant de déterminer " où nous allons ". Cette méthode est particulièrement efficace pour encourager la collectivité et le personnel de la Première nation à s'" approprier " les activités de travaux publics.

- **Consultations auprès des résidents** - On peut également recueillir l'opinion des membres de la collectivité et du personnel par l'entremise de sondages. D'autres formes de consultation comprennent notamment les groupes de consultation, les articles dans les journaux locaux demandant aux résidents de faire parvenir leurs commentaires et sollicitant les commentaires

des organisations communautaires existantes. De telles méthodes permettent de recueillir davantage de commentaires et de " faits " mais n'encouragent pas particulièrement la " prise en charge " par la collectivité, surtout si le changement requis est important. L'annexe E contient une brève description d'un vaste éventail de méthodes permettant d'obtenir la participation des citoyens.

- **Conférence sur les perspectives d'avenir** - La méthode appelée " Conférence sur les perspectives d'avenir " s'avère particulièrement utile à titre d'exercice pour les groupes allant jusqu'à 80 participants. Les participants assistant à une présentation soigneusement conçue débutant avec le passé (ce qui s'est bien déroulé et ce qui s'est moins bien déroulé), poursuivant avec le présent (les principaux défis), envisageant ensuite l'avenir (vision commune de la manière de relever les défis) et se terminant par l'élaboration d'un plan d'action fondé sur cette vision commune. (L'annexe A renvoie à un document fournissant davantage de détails sur cette méthode).

- **Compétences clés** - La détermination des " compétences clés " qu'exige une activité de travaux publics peut aider à déterminer les besoins en matière de ressources humaines qu'il faudra combler pour réaliser une vision future. Par exemple, on peut exiger du directeur des travaux publics d'une certaine collectivité les compétences suivantes :

COMPÉTENCES CLÉS D'UN DIRECTEUR DES TRAVAUX PUBLICS

- Compétences générales en gestion
- Gestion de projet
- Gestion de ressources humaines
- Gestion du temps
- Négociations
- Communication (orale et écrite)
- Connaissance des finances et des processus budgétaires
- Connaissance des régimes de réglementation relatifs à chacune des activités de travaux publics
- Connaissance de base de l'aspect " technique " de chaque activité de travaux publics

- **Travaux publics dans les collectivités voisines** - Il peut également s'avérer utile de comparer les activités de travaux publics de la collectivité à celles de collectivités voisines semblables. Les travaux publics de la collectivité offrent-ils des types et des niveaux de services semblables? Sont-ils fournis de manière aussi efficiente? Quelles leçons peut-on tirer de l'expérience de la collectivité voisine? Voilà quelques-unes des questions qu'une telle comparaison suscitera.

En résumé, il existe un certain nombre de questions qui doivent être posées lorsqu'une collectivité décide de l'orientation de ses travaux publics.

PRINCIPALES QUESTIONS À POSER RELATIVEMENT À LA VISION DE LA COLLECTIVITÉ

- Quelles activités de travaux publics doivent être améliorées, selon le chef, les membres du conseil et les membres de la collectivité?
- Existe-t-il une vision commune relativement à l'orientation souhaitable des travaux publics? Si ce n'est pas le cas, est-il possible d'atteindre un consensus?
- Quelles compétences clés seront requises pour les titulaires des principaux postes au sein de l'organisation des travaux publics?
- Comment les travaux publics de la collectivité se comparent-ils à ceux des collectivités voisines?

Lorsque la collectivité aura formulé une vision claire de ses objectifs, elle devra ensuite déterminer l'état actuel de ses travaux publics. Il est peut-être plus facile de décrire la situation actuelle que d'établir les objectifs, mais la question présente tout de même ses propres défis, qui peuvent être techniques, juridiques, liés à la gouvernance ou, quelquefois, controversés sur le plan politique. Afin d'aider une collectivité à répondre à cette question, il existe plusieurs démarches différentes, notamment :

- **Évaluation des capacités des employés des travaux publics**. Les employés des travaux publics possèdent-ils les compétences clés exigées des titulaires de leurs postes? Sont-ils agréés ou détiennent-ils les permis nécessaires? Si certains membres du personnel ne possèdent pas les compétences requises, ces écarts doivent être documentés. Il serait également pertinent d'examiner pourquoi les employés ne détiennent pas les compétences requises et de décider s'il y a lieu d'embaucher du personnel supplémentaire ou de se procurer les services de ressources externes.
- **Évaluation des capacités des membres de la collectivité**. Un certain nombre d'activités de travaux publics peuvent exiger la participation de membres de la collectivité, notamment l'entretien de leurs domiciles, de leurs puits et de leurs fosses septiques. Dans certaines collectivités, les membres ne s'acquittent pas de ces responsabilités pour différentes raisons : manque de compétence, incertitude par rapport aux responsabilités de chacun ou manque de ressources. Il y a, en plus, la question de savoir comment les membres peuvent contraindre leurs dirigeants à rendre des comptes. Ceci peut exiger une évaluation de l'information disponible, par exemple les résultats des analyses de l'eau potable de la collectivité. Certaines compétences exigent que ces informations soient périodiquement diffusées aux citoyens.
- **Évaluation du système de réglementation**. La réglementation représente un aspect important des travaux publics. L'approvisionnement en eau potable, le traitement des eaux usées et des déchets solides, les questions relatives à la construction et à la sécurité et la protection contre les incendies constituent quelques exemples d'activités dans le cadre desquelles la réglementation joue un rôle prépondérant. Un système de réglementation solide possède certaines caractéristiques, notamment :

CARACTÉRISTIQUES D'UN SYSTÈME DE RÉGLEMENTATION SOLIDE

- Objectifs de réglementation clairs, concis, uniformes et mesurables;

- Fondement législatif;
- Fonctions et attributions claires pour les intervenants clés, notamment ce qu'il convient de faire en cas d 'urgence;
- Équilibre approprié entre les différentes activités de promotion, de surveillance et de mise en application;
- Organisme de réglementation constitué et structuré de manière à empêcher les autres intervenants d'exercer une influence inappropriée sur les activités de surveillance et de mise en application;
- Compréhension du groupe réglementé (qui ils sont et comment ils se comportent). Cette connaissance aidera l'organisme à réaliser des activités efficaces de promotion, de surveillance et de mise en application;
- Évaluation périodique de l'efficacité du système et adaptation, lorsque nécessaire, aux nouveaux éléments.

Évaluer le système de réglementation de la collectivité par rapport à cette liste de caractéristiques peut aider à déceler les besoins d'amélioration. L'annexe B fournit une description plus détaillée des caractéristiques d'une réglementation solide.

- **Évaluation des éléments de l'infrastructure**. Une évaluation de l'état actuel de certains éléments de l'infrastructure communautaire peut permettre de déceler ceux qui pourraient bénéficier d'améliorations sur le plan technique afin de respecter les normes établies par les règlements municipaux, la réglementation et les politiques.

- **Évaluation de l'organisation des travaux publics**. On peut évaluer notamment le moral des employés, la clarté de l'énoncé de mission, l'existence de politiques et la clarté des fonctions et des attributions des employés des travaux publics et des politiciens. De plus, l'organisation des travaux publics dépend des services fournis par l'administration centrale de la Première nation, notamment les services financiers et de ressources humaines. La suffisance de ces services doit également être évaluée.

- **Évaluation des capacités de réponse aux urgences de la collectivité**. La capacité de répondre efficacement aux urgences qui menacent la collectivité (inondations, feux de forêt avoisinants et déversements de produits toxiques) peut s'avérer critique pour sauver des vies et préserver les biens de la collectivité. Les éléments ci-après énumèrent quelques-unes des principales caractéristiques d'un système d'intervention d'urgence solide (cf. annexe C pour plus de détails).

CARACTÉRISTIQUES D'UN SYSTÈME D'INTERVENTION D'URGENCE SOLIDE

- Il couvre une gamme complète de situations d'urgence
- Les fonctions et les attributions des principaux intervenants, sur la réserve et hors réserve, sont clairement exprimées pour chaque type d'urgence et font l'objet d'un PE formel
- Une équipe d'intervention d'urgence a été constituée afin de diriger les activités d'intervention

- Lorsque nécessaire, les différents intervenants peuvent obtenir les ressources suffisantes pour faire face à la situation
- Les attentes en matière de délais d'intervention sont claires
- Le système précise comment les différents intervenants doivent communiquer les uns avec les autres pendant une urgence
- Il existe un plan de communication permettant de renseigner le public
- Les membres de l'équipe d'intervention d'urgence sont formés, et des essais et des exercices périodiques ont lieu.

Pour plus d'information sur l'élaboration d'un plan d'intervention d'urgence, veuillez vous reporter à l'annexe C.

En résumé, il existe un certain nombre de questions qui doivent être posées lorsqu'on évalue l'état actuel des travaux publics d'une collectivité.

PRINCIPALES QUESTIONS À POSER RELATIVEMENT À L'ÉTAT ACTUEL DES CHOSES

- Les employés des travaux publics possèdent-ils les compétences requises? Si ce n’est pas le cas, pourquoi?
- Le chef, les membres du conseil et(ou) les membres de la collectivité ont-ils déterminé certains sujets de préoccupation? Dans l'affirmative, quels sont-ils et quelles en sont les causes?
- Certains membres de la collectivité participent-ils à des activités de travaux publics? Dans l'affirmative, possèdent-ils les compétences nécessaires? Sont-ils conscients de leurs responsabilités? Disposent-ils des ressources nécessaires pour faire du bon travail?
- Les systèmes actuels de réglementation et d'intervention d'urgence sont-ils solides? Si ce n’est pas le cas, que faut-il améliorer et quels sont les intervenants externes?
- L'infrastructure actuelle répond-elle aux exigences techniques et est-elle conforme aux dispositions des codes, des règlements municipaux, etc. ?

Après avoir réalisé une analyse complète de la situation actuelle et des objectifs visés, les planificateurs devraient être à même de caractériser l'écart relatif aux capacités en matière de travaux publics. Voici une liste de certains éléments clés à examiner.

CARACTÉRISTIQUES DE L'ÉCART

1. **Individus**
   - Membres de la collectivité
   - Chef et membres du conseil
   - Employés des travaux publics
2. **Organisation**
   - Clarté des fonctions et des attributions
   - Mission
   - Moral
   - Politiques
   - Systèmes administratifs
3. **Système**
   - Systèmes de réglementation
   - Systèmes d'intervention d'urgence
   - Ententes de financement
   - Qualité des relations externes actuelles
   - Ressources-système globales

Étape 2 : choisir une stratégie globale

La prochaine étape de l'élaboration d'un programme de création de capacités en matière de travaux publics consiste à choisir une stratégie globale et à déterminer les secteurs qui auront priorité. Tel que souligné dans la section III, il existe quatre différentes démarches de base :

- **Démarche axée principalement sur les individus**. Cette démarche est probablement la plus aisée et la moins controversée, particulièrement si elle est axée principalement sur les employés de la Première nation, mais elle est moins efficace.
- **Démarche axée principalement sur l'organisation de la Première nation**. Cette démarche est plus compliquée que la précédente et exige l'appui solide des dirigeants de la Première nation, mais elle offre un potentiel plus intéressant.
- **Démarche axée principalement sur le système dans son ensemble**. Cette démarche est axée principalement sur les relations externes avec les organismes de financement, les organismes de réglementation et d'intervention d'urgence, etc.
- **Une combinaison des trois démarches précédentes**

Afin de déterminer la démarche stratégique la plus appropriée, il convient de prendre en compte un certain nombre de facteurs :

1. **Les priorités de la collectivité**. Les dirigeants de la collectivité ont déjà déterminé, peut-être par l'entremise de consultations poussées auprès des membres de la collectivité, les changements prioritaires à effectuer relativement aux travaux publics. Ces priorités peuvent dicter le choix d'une stratégie de création de capacités. Le besoin d'amélioration en matière d'approvisionnement en eau potable, par exemple, peut exiger une démarche communautaire commune des citoyens, des employés, de l'organisation des travaux publics et des organismes externes clés.

2. **Les questions de santé et de sécurité**. Si l'eau de boisson est impropre à la consommation ou si des mesures de sécurité inadéquates ont entraîné des accidents sur les sites de construction, il est probable que ces problèmes seront traités en priorité. Ces questions exigeront probablement une stratégie axée dans une certaine mesure sur le système dans son ensemble.

3. **Les probabilités de collaboration avec les organismes externes**. Les changements à l'échelle du système exigent la collaboration d'intervenants de l'extérieur de la collectivité. Celle-ci devra peut-être déterminer si elle dispose du soutien nécessaire pour effectuer les changements globaux dont l'analyse des écarts a révélé le besoin.

4. **L'engagement des dirigeants actuels**. Tous les projets de création de capacités, et en particulier ceux qui sont axés principalement sur l'organisation et sur le système dans son ensemble, exigent l'engagement ferme et le soutien des dirigeants de la collectivité, ainsi que de segments importants de la population si possible.

5. **Les caractéristiques du changement**. Les caractéristiques même du changement peuvent dicter le choix de la stratégie. Par exemple, un déplacement vers un nouvel emplacement géographique exigera probablement une stratégie complète qui implique la participation des individus et de l'organisation des travaux publics et la collaboration d'un certain nombre d'intervenants externes afin de pouvoir effectuer certains changements globaux. De même, une entente d'autonomie gouvernementale peut implicitement déterminer les grandes lignes d'une stratégie de création de capacités.

Lorsque tous les facteurs qui influent sur le choix d'une stratégie ont été évalués, le chef et les membres du conseil devront prendre une décision finale après avoir consulté les citoyens et, possiblement, certaines organisations externes clés.

En résumé, voici certaines questions clés à poser lors du choix d'une stratégie :

PRINCIPALES QUESTIONS À POSER RELATIVEMENT AU CHOIX D'UNE STRATÉGIE

- Quelles sont les priorités de la collectivité?
- Y a-t-il des problèmes urgents à régler en matière de santé et(ou) de sécurité?
- La collectivité bénéficie-t-elle du soutien de ses organismes de financement ou des autres organismes externes?
- Les dirigeants de la collectivité sont-ils fermement décidés à réaliser le changement?
- Le choix de la stratégie est-il dicté par les caractéristiques du changement requis (e.g., déplacement vers un nouvel emplacement géographique?)
- Le changement prévu doit-il être abordé selon la perspective axée sur les individus, sur l'organisation ou sur le système dans son ensemble, ou sur une combinaison des trois?
- Qui devrait participer à la prise de décision?

Étape 3 : définir les priorités et établir les délais d'exécution

Ayant fait le choix d'une stratégie globale, les planificateurs de la collectivité peuvent établir un ensemble de priorités et d'objectifs précis ainsi qu'un calendrier des dates visées pour l'atteinte de ces objectifs. En général, on estime qu'un horizon de planification de trois à cinq ans est idéal en matière d'établissement et de priorisation d'objectifs.

Certains des éléments clés de l'établissement des priorités ont déjà été inventoriés lors du choix de la stratégie globale. Ils comprennent notamment les priorités en matière de travaux publics établies par la collectivité elle-même, les questions de santé et de sécurité et la question de l'engagement des dirigeants de la collectivité. En voici d'autres :

Séquence de réalisation

Une séquence de réalisation appropriée des activités connexes est essentielle à la réussite de la mise en oeuvre d'une stratégie. Certains objectifs doivent être atteints avant que d'autres puissent être entrepris. Supposons, par exemple, qu'une collectivité ait des motifs de craindre que son approvisionnement en eau potable soit contaminée parce que la présence de bactéries e. coli a été signalée. Pour régler le problème, un membre de la collectivité doit recevoir une formation menant à l'homologation en matière de gestion d'une usine de traitement des eaux usées. Malheureusement, la formation prend du temps. II pourrait alors être nécessaire de se procurer à l'externe les services d'un spécialiste qui sera chargé de gérer l'usine de filtration pendant que le membre de la collectivité reçoit la formation nécessaire. Cette séquence d'activités de création de capacités pourrait ressembler à ceci :

ANNÉE 1	ANNÉE 2	ANNÉE 3
• Embaucher à contrat un spécialiste formé à l'exploitation des usines de traitement des eaux usées • Former le membre de la collectivité à prendre en charge l'exploitation de l'usine de traitement des eaux usées	• Le membre de la collectivité qui a été formé l'année précédente prend en charge l'usine de traitement des eaux usées	• S'assurer que le membre en charge de l'exploitation poursuit sa formation par l'entremise d'un programme itinérant

Financement disponible

La collectivité doit également évaluer ses priorités en matière de financement. Les sommes disponibles pourraient être insuffisantes pour permettre la mise en exécution de tous les projets nécessaires, ou le financement pourrait être disponible par tranche seulement, ce qui oblige la collectivité à reporter certains projets à une date ultérieure.

PRINCIPALES QUESTIONS À POSER RELATIVEMENT AUX PRIORITÉS

- Quelles priorités la collectivité a-t-elle déterminées?
- Certains problèmes de santé ou de sécurité doivent-ils être réglés immédiatement?

- Les dirigeants de la collectivité appuient-ils ces priorités?
- Est-il nécessaire de réaliser certains projets ou d'atteindre certains objectifs avant de pouvoir se consacrer à d'autres?
- Le financement disponible est-il suffisant pour permettre la réalisation des projets et des objectifs établis?

Étape 4 : faire correspondre les besoins aux méthodes appropriées de création de capacités

Après avoir établi les priorités et choisi les dates de réalisation visées, il s'agit maintenant de déterminer les méthodes les plus appropriées. Il est également important, à cette étape, d'effectuer une analyse plus détaillée des coûts des activités qui composent le plan.

Tel que mentionné dans la Section III, il existe trois démarches principales en matière de création de capacités. Chacune comporte des méthodes qui lui sont propres.

1. Démarches axées sur les individus

Il existe un vaste éventail de méthodes permettant de développer les capacités des employés des travaux publics et des dirigeants locaux : programmes de formation itinérants, formation au travail menant à l'homologation, utilisation des associations de professionnels des travaux publics, modification des conditions d'emploi (notamment la rémunération et les avantages) afin d'attirer et de fidéliser les employés de qualité, et séminaires et cours d'orientation.

Ceci dit, la méthode de loin la plus utilisée (et la plus importante) pour créer des capacités consiste à offrir des cours de formation donnés par des organismes externes. C'est pour cette raison que les Services des biens immobiliers, MAINC ont développé un ensemble de programmes d'homologation et de formation pour les professionnels des travaux publics (cf. annexe A).

Le choix du programme de formation approprié n'est pas facile, puisque leur nombre et leur variété sont considérables. Par conséquent, l'annexe D contient une liste des principes et des pratiques courantes en matière d'andragogie. Ces principes et pratiques courantes pourraient s'avérer utiles pour une Première nation qui cherche à déterminer quels sont les programmes les mieux adaptés à ses besoins.

L'amélioration de la qualité des employés actuels et futurs n'est pas la seule façon d'améliorer les capacités en matière de travaux publics au niveau des individus. La collectivité peut également se procurer sur le marché des services de travaux publics ou embaucher des gens de l'extérieur pour exercer ces fonctions.

Les méthodes de création des capacités des membres de la collectivité dépendent également en grande partie de la disponibilité de programmes de formation, généralement réalisés dans la collectivité. On peut également fournir des mesures d'encouragement : diminution des loyers ou programmes d'“ accès à la propriété ” conditionnels à des travaux d'entretien des logements.

2. Démarches axées sur l'organisme

Il existe également un certain nombre de méthodes de création de capacités au niveau de l'organisme. La vaste majorité de ces méthodes impliquent la participation d'un intervenant externe. En voici quelques exemples :

- Utilisation des services d'un expert-conseil pour réaliser une étude de l'organisme
- Utilisation des services d'un faciliteur qui travaille avec le chef et les membres du conseil et leurs employés de niveau supérieur à améliorer la performance de l'organisme en clarifiant les fonctions, en développant des politiques appropriées et en apportant d'autres changements administratifs
- Jumelage avec une compétence voisine afin d'apprendre comment réaliser des travaux publics de meilleure qualité
- Adhésion à un programme d'homologation visant l'amélioration organisationnelle (séries ISO).

Certaines méthodes peuvent être adoptées à l'interne. On peut remplacer le chef de l'organisme des travaux publics. Le conseil peut procéder à sa propre réorganisation, par exemple par l'entremise de l'adoption d'un système de portefeuille.

3. Démarches axées sur le système

Il existe plusieurs méthodes d'amélioration des capacités au niveau du système dans son ensemble. Par exemple, une conférence sur les perspectives d'avenir pourrait être souhaitable si les principaux intervenants ne partagent pas une même vision. Si le problème touche les relations avec un fournisseur externe ou la piètre qualité des services de ce fournisseur, il pourrait être nécessaire de changer de fournisseur. Si cela n'est pas possible, on pourrait examiner la possibilité d'instaurer un simple système de résolution des différends (la médiation, par exemple).

Une autre méthode courante pour résoudre les problèmes qui touchent le système dans son ensemble consiste à conclure un protocole d'entente (PE) afin de mieux définir les fonctions et les attributions ou d'élaborer, d'un commun accord, des normes en matière de service. Dans le cas de systèmes complexes, un tiers neutre pourrait être nommé par les parties afin d'assurer la réalisation sans heurts des relations et des engagements faisant l'objet du PE. Cette démarche a été utilisée dans le cadre de négociations de règlements mais elle pourrait s'avérer utile dans le cas de systèmes de réglementations complexes tels que ceux qui caractérisent le secteur des travaux publics.

Coûts

Toutes ces méthodes entraînent des coûts. Un cours de formation conçu spécialement pour le personnel des travaux publics d'une Première nation peut représenter l'option la plus souhaitable, pertinente et applicable, mais il sera plus coûteux que d'envoyer les employés ailleurs suivre un cours conçu pour tous. Un programme de récompenses contribuera sans doute à améliorer le moral du personnel, mais la Première nation a-t-elle les moyens de le mettre en oeuvre? Il est donc important à cette étape du processus de planification d'estimer correctement les coûts rattachés aux projets et aux méthodes choisies et de déterminer si les ressources dont la collectivité dispose

seront suffisantes pour les réaliser. Cet exercice d'estimation des coûts pourrait entraîner une réorganisation des priorités ou une modification du calendrier de réalisation établis à l'étape 3 afin d'assurer que la réalisation des activités correspond à la disponibilité des ressources.

QUESTIONS À POSER RELATIVEMENT À LA MISE EN CORRESPONDANCE DES MÉTHODES DE CRÉATION DE CAPACITÉS

- Les " écarts " déterminés à l'étape 1 touchent-ils les individus, l'organisme ou le système dans son ensemble?
- Quelles méthodes seraient les plus appropriées pour combler cet écart?
- La collectivité devrait-elle " acheter " le service ou acquérir elle-même les capacités?
- Si elle décide d'acquérir elle-même les capacités (par l'entremise de formation), quel genre de formation devrait-elle choisir et comment peut-elle se procurer les ressources nécessaires (cf. annexe A)?
- Les ressources financières disponibles sont-elles suffisantes pour mettre en application la démarche choisie?

Étape 5 : vérifier la durabilité du projet

La durabilité est l'un des éléments clés de tout plan de création de capacités. Il ne suffit pas de créer de capacités, il faut les conserver. La durabilité peut représenter un défi pour les raisons suivantes :

- Changements du leadership politique de la collectivité
- Difficulté de fidéliser le personnel compétent
- Besoin de renouveler l'homologation du personnel
- Changements dans la démographie de la collectivité
- Changements dans les politiques et les pratiques des organismes externes tels que les organismes de financement ou les organismes de réglementation, desquels la collectivité dépend
- Incertitude relative aux niveaux de financement
- Changements dans le personnel des organismes, comme par exemple les conseils tribaux, qui fournissent des services à la Première nation.

Tous ces facteurs peuvent rendre difficile le maintien des capacités en matière de travaux publics. Par conséquent, le plan d'une collectivité doit les prévoir et avoir la souplesse nécessaire pour permettre de s'y adapter.

QUESTIONS À POSER RELATIVEMENT À LA DURABILITÉ

- Quels changements la collectivité devrait-elle prévoir et qui risquent de diminuer ses capacités en matière de gouvernance et de gestion de ses activités de travaux publics?
- Quelles modifications devrait-on apporter au plan afin de d'adapter à ces changements?
- Que faut-il ajouter au plan afin de le rendre mieux apte à faire face aux changements imprévus?

Étape 6 : Mise en oeuvre

La dernière étape de l'élaboration d'un plan consiste à décider comment il sera mis en oeuvre. L'expérience enseigne que les questions et réponses suivantes sont pertinentes :

- **Qui sera responsable de l'ensemble de la mise en oeuvre?** Une mise en oeuvre réussie dépend en grande partie de l'affectation d'une personne ou d'un groupe à cette tâche. De plus, cette personne ou ce groupe doit avoir été investi de l'autorité nécessaire et disposer des ressources requises pour accomplir le travail. Concrètement, cela signifie habituellement que le responsable doit disposer d'un budget, de personnel (si nécessaire) et d'un mandat précis accordé par le chef et le conseil.
- **A-t-on une idée claire de ce qu'on entend par mise en oeuvre réussie?** Le mandat confié à l'équipe de mise en oeuvre devrait définir concrètement les éléments de la réussite. Pour ce faire, il faudra répondre à des questions telles que : Quand la mise en oeuvre sera-t-elle achevée? Quels sont les principales étapes à réaliser? Quelles normes clés les activités de travaux publics doivent-elles respecter?
- **De quelle manière le chef et les membres du conseil prévoient-ils surveiller les résultats?** L'équipe de mise en oeuvre devra recevoir des dirigeants politiques de la collectivité des directives claires sur la périodicité des comptes rendus requis. En outre, l'équipe devra savoir comment il est possible de modifier le plan. Par exemple, l'équipe pourrait être investie de l'autorité d'effectuer certaines modifications mineures au plan. Les modifications majeures exigeraient l'approbation du chef et du conseil.
- **Comment prévoit-on tenir la collectivité au courant des progrès réalisés?** L'équipe de mise en oeuvre devra renseigner la collectivité relativement aux progrès réalisés dans la mise en oeuvre du plan. Il existe différentes méthodes pour ce faire : journal local, site web, réunions spéciales, documents affichés dans certains endroit pratiques un peu partout dans la collectivité, et ainsi de suite.
- **Comment le plan sera-t-il mis à jour?** Les plans ont tendance à devenir de moins en moins pertinents avec le passage du temps. Les conditions changent. Les estimations en matière de financement sont soit trop pessimistes, ou elles n'ont pas prévu la disponibilité d'une nouvelle source. Les estimations de coûts doivent être revues. Les partenaires externes changent ou de nouvelles occasions se présentent soudainement. Par conséquent, il est probable que l'équipe de mise en oeuvre devra périodiquement revoir le plan et faire approuver les changements. Cela pourrait se faire une fois l'an, par exemple.

QUESTIONS À POSER RELATIVEMENT À LA MISE EN OEUVRE

- L'équipe de mise en oeuvre dispose-t-elle des ressources et des compétences nécessaires pour réaliser son mandat?
- Sait-on bien ce qu'on entend par mise en oeuvre réussie?
- Comment apportera-t-on les modifications mineures au plan?
- De quelle manière l'équipe devra-t-elle rendre compte des résultats obtenus au chef et au conseil?
- À quelle fréquence le plan sera-t-il mis à jour?

- De quelle manière tiendra-t-on la collectivité au courant des événements importants?

Étape 7 : Approbation finale du plan

L'ébauche finale du plan devra sans doute être approuvée par le chef et le conseil. Dans certains cas (par exemple, le déplacement vers un nouvel emplacement), les changements peuvent être si importants qu'il y aura lieu de demander l'approbation de toute la collectivité.

Dans tous les cas, le processus d'approbation sera sans doute plus facile si le chef, le conseil et la collectivité (lors des choix critiques) ont été consultés pendant tout le processus d'élaboration du plan. En outre, il faudra également consulter les organismes externes dès les premières phases d'élaboration du plan si les changements impliquent leur participation. En effet, un partenariat avec des intervenants externes clés, tels que des agences de financement et des agences de réglementation, et avec des prestataires de services tels que le conseil tribal et des institutions d'enseignement (universités et collèges) peut être nécessaire dans le cadre de l'élaboration et de la mise en oeuvre du plan.

C. À QUOI UN TEL PLAN RESSEMBLERAIT-IL?

Afin de résumer cette section du guide, il serait utile de présenter ce qui pourrait être la table des matières d'un plan typique de création de capacités en matière de travaux publics (se reporter à la page suivante).

Il y a lieu de répéter encore une fois l'une des affirmations critiques de ce guide : un plan de création de capacités qui ne bénéficie pas de l'appui et de l'engagement de la collectivité et de ses dirigeants est voué à l'échec. Le processus d'élaboration du plan est au moins aussi important que son contenu.

PLAN DE CRÉATION DE CAPACITÉS DUNE PREMIÈRE NATION

TABLE DES MATIÈRES

I. INTRODUCTION

- But, portée, méthodologie et présentation du rapport

II. CONTEXTE

- Description de la collectivité
- Les activités de travaux publics - description, historique, principaux intervenants
- Facteurs d'incitation au changement dans les activités de travaux publics

III. CARACTÉRISTIQUES DE L'ÉCART

- Objectifs visés par la collectivité
- Évaluation de la situation actuelle
- Principaux éléments de l'écart à combler

IV. STRATÉGIE GLOBALE

- Principales options permettant de combler l'écart
- Évaluation des options
- Option préférée

V. PRIORITÉS ET CALENDRIER DES PRINCIPALES ACTIVITÉS

- Détermination des priorités
- Questions de calendrier et de financement
- Activités suggérées
- Estimations des coûts et sources de financement
- Principaux partenariats

VI. DURABILITÉ

- Changements prévus et réponse proposée
- Plans de rechange en cas de changement non prévu

VII. MISE EN OEUVRE

- Composition, mandat et budget de l'équipe de mise en oeuvre
- Ce que l'on entend par réussite
- Suivi effectué par le chef et le conseil
- Communication avec la collectivité

VIII. CONCLUSIONS

- Importance que ce projet revêt pour la collectivité
- Besoin de soutien, de collaboration et de responsabilisation

V. CONCLUSIONS

Le présent document est un guide de planification à l'usage d'une Première nation ou d'un groupe de Premières nations qui cherchent à réaliser des améliorations importantes en matière de gouvernance et de gestion des travaux publics de leurs collectivités. Sept principes essentiels s'en dégagent :

1. Les travaux publics sont des activités complexes et multidimensionnelles essentielles pour la santé, la sécurité et le bien-être global de toute collectivité.

2. Il s'agit d'une fonction qui exige beaucoup en matière de gouvernance et de gestion. Sur certains plans, elle est très technique. Elle touche tout le monde. Les échecs peuvent entraîner la maladie et même causer des décès. C'est pourquoi elle comporte des aspects juridiques et de réglementation complexes qui exigent la collaboration de tous les intervenants de la communauté des Premières nations et de l'extérieur.

3. Pour les besoins du présent guide, on entend par création de capacités le processus à long terme par l'entremise duquel le chef et les membres du conseil, leurs employés et les membres de la collectivité améliorent de manière durable la manière dont ils réalisent les activités de travaux publics.

4. Il est utile de définir quatre stratégies globales de création de capacités en matière de travaux publics : les stratégies axées sur les individus, les stratégies axées sur l'organisme des travaux publics, y compris le chef et le conseil, les stratégies axées sur le système dans son ensemble, y compris les intervenants externes clés, et une quatrième stratégie qui regroupe des caractéristiques des trois autres stratégies.

5. Les leçons apprises au Canada et à l'étranger démontrent que la création réussie de capacités exige la prise en charge par la collectivité et les dirigeants de la Première nation, ce qui est, au bout du compte, une question de politique et de changement politique on, d'horizons de planification à long terme et de partenariats efficaces.

6. La création de capacités de réaliser des changements importants (comme par exemple le déplacement vers un nouvel emplacement géographique ou l'exercice d'autonomie gouvernementale en matière de travaux publics) exige de la planification.

7. Le présent guide décrit un processus en sept étapes permettant d'élaborer un plan de création de capacités. La réussite d'un tel plan repose sur la participation des dirigeants et de la collectivité toute entière. En fait, le processus pourrait être aussi important (ou plus important) que la qualité de la recherche et de l'analyse sur lesquelles repose le plan.

ANNEXE A
DOCUMENTS POUVANT INTÉRESSER LES PLANIFICATEURS

LES TRAVAUX PUBLICS

Institut sur la gouvernance, Les travaux publics dans les municipalités canadiennes, (SI pour le MAINC, Octobre 1998)

Le rapport décrit les liens juridiques et réglementaires entre les gouvernements provinciaux et les municipalités dans les domaines suivants : planification de l'aménagement des terres, codes du bâtiment, ponts et routes, parcs et installation de loisir, système d'adduction d'eau et de traitement des eaux usées, cueillette et élimination des déchets solides. Il porte également sur les choix relatifs aux fonctions choisies. Disponible sur le site des SI pour le MAINC à, http://tpsgc.gc.ca/rps/inac/content/docs_governance-f.html.

Institut sur la gouvernance, Les ententes sur l'autonomie gouvernementale et les travaux publics, (SI pour le MAINC, Octobre 1998)

Un examen de la façon dont les fonctions relatives aux travaux publics (édifices, ponts, routes, etc.) sont déterminées dans quatre ensembles d'ententes sur l'autonomie gouvernementale. Cet examen comprend une analyse des ententes relatives a) aux similarités et aux différences avec le modèle élaboré par la Commission royale sur les peuples autochtones et b) à l'exécution de la fonction relative aux travaux publics en ce qui concerne la Politique sur le droit inhérent. Disponible sur le site des SI pour le MAINC à, http://tpsgc.gc.ca/rps/inac/content/docs_governance-f.html.

Institut sur la gouvernance, Document d'information - les travaux publics et l'autonomie gouvernementale, (SI pour le MAINC, Mars, 2000)

Un coup d'œil sur les travaux publics dans les collectivités des Premières nations, dont le cadre politique et stratégique actuel, les rôles et les programmes ainsi que le développement des capacités. Le rapport aborde également les travaux publics dans le contexte de l'autonomie gouvernementale. Disponible sur le site des SI pour le MAINC à, http://tpsgc.gc.ca/rps/inac/content/docs_governance-f.html.

Institut sur la gouvernance, Travaux publics dans les petites municipalités et les municipalités rurales, (SI pour le MAINC, Mars 1999)

Un synopsis des méthodes de gestion des travaux publics dans les petites municipalités et les municipalités rurales au Canada. Le document présente différentes approches de la gestion des travaux publics (financement, administration et formation) et examine les défis et les tendances qui se présentent aux petites collectivités et aux collectivités éloignées, dont le délestage des

responsabilités, le recours accru aux partenariats entre les secteurs public et privé, les redevances d'utilisation, les difficultés liées au transfert de la technologie, les attentes accrues du public en matière de qualité des services et les ressources limitées (temps et argent) pour la formation du personnel. Disponible sur le site des SI pour le MAINC à, http://tpsgc.gc.ca/rps/inac/content/docs_governance-f.html.

Institut sur la gouvernance, Un recueil des lois provinciales sur les travaux publics (SI pour le MAINC, Mars 1999)

Un guide à l'intention des négociateurs du gouvernement fédéral et des Premières nations sur la portée des dispositions touchant les travaux publics dans les ententes sur l'autonomie gouvernementale. Il résume les lois provinciales portant sur les six domaines suivants : 1) les codes du bâtiment et de sécurité; 2) les eaux et égouts; 3) les déchets solides; 4) les routes et les ponts; 5) les parcs et loisirs et 6) l'aménagement du territoire. Il aborde les normes et les règlements, les modalités d'inspection, les mécanismes d'appel et de recours, les infractions et les peines. Disponible sur le site des SI pour le MAINC à, http://tpsgc.gc.ca/rps/inac/content/docs_governance-f.html.

Profiles of Successful Public Works Delivery in First Nations Communities – un rapport qui sera publié sous peu par les SI pour le MAINC

DÉVELOPPEMENT DES CAPACITÉS

Capacity Assessment and Development, Technical Advisory Paper No. 3. Bureau for Development Policy, Programme de développement des Nations Unies, 1998. *Disponible sur le site du PDNU à,* http://magnet.undp.org/Docs/cap/CAPTECH3.htm.

Schacter, Mark, Capacity Building : A New Way of Doing Business for Development Assistance Organizations, Policy Brief No. 6, Institut sur la gouvernance, 2000. *Disponible sur le site de l'Institut sur la gouvernance,* http://www.iog.ca/publications.html.

SYSTÈMES DE RÉGLEMENTATION

Démarche stratégique pour l'élaboration de politiques sur l'observation de la réglementation, Parties I et II, Conseil du Trésor du Canada, 1992

Regulation of the Private Provision Public Water-Related Services, CEPIS/OPS-II et Malcolm Sparrow, *The Regulatory Craft*, Brookings Institute, (Washington, 2000)

OUTIL D'AUTO-ÉVALUATION

Neegan-Burnside Ltd., Compendium of Information and Training Resources and Self-Assessment Tool, (SI pour le MAINC, mai 2001)

Ce recueil conçu pour les Premières nations est une source d'information pour celles qui désirent se renseigner davantage sur les travaux publics. Il donne un aperçu des fonctions liées aux travaux publics, des sources d'information autochtones et non autochtones sur la formation et l'accréditation et renferme un outil d'auto-évaluation permettant aux Premières nations d'évaluer leurs intérêts et leurs capacités en vue de jouer un rôle plus grand dans la gestion et la prestation des travaux publics.

CONFÉRENCE SUR LES PERSPECTIVES D'AVENIR

Weisbord, Marvin et Janoff, Sandra, Future Search: An Action Guide to Finding Common Ground in Organizations and Communities, (Berrett-Koehler, 1995)

ANNEXE B
PRINCIPES D'UN SYSTÈME DE RÉGLEMENTATION BIEN CONÇU

Une revue de plusieurs documents du Conseil du Trésor et d'autres articles sur la réglementation a mis en évidence les facteurs clés suivants qui permettent de créer un programme de réglementation efficace. Voici un résumé de ces principes.

Les principes clés de la création d'un programme de réglementation solide sont les suivants :

1. **Objectifs clairement définis**

   Les objectifs doivent être clairs, concis, conséquents et mesurables. Ces objectifs et ces éléments clés du programme de réglementation devraient avoir un fondement législatif.

2. **Programme de conception complète**

   La conception du programme devrait prendre en compte la capacité du groupe réglementé de se conformer aux règlements, la capacité du système de réglementation de surveiller, de favoriser et de faire observer les règlements, et la mesure dans laquelle le groupe réglementé comprend et accepte les objectifs et les règles. Il est essentiel d'assurer un équilibre approprié entre les différentes activités de promotion, de surveillance et d'application en fonction des différents facteurs qui ont une incidence sur l'observation, des caractéristiques du groupe réglementé et de la meilleure manière d'influer sur ces éléments.

3. **Connaissance des caractéristiques de l'organisme de réglementation**

   L'organisme de réglementation devrait être structuré de manière à empêcher les autres ministères, le groupe réglementé et les autres intervenants d'exercer une influence non appropriée sur la surveillance et l'application du programme de réglementation.

4. **Connaissance du groupe réglementé**

   Un système de réglementation efficace doit avoir une connaissance approfondie du groupe réglementé et de ses membres, y compris qui ils sont et comment ils se comportent. Cette connaissance permettra de concevoir les activités de promotion, de surveillance et d'application les plus efficaces possibles.

5. **Identification et utilisation d'alliés**

   Un bon système de réglementation identifiera, à titre d'alliés possibles, les personnes ou les groupes qui bénéficieront des règlements (cela pourrait inclure des membres du groupe réglementé lui-même) et les utilisera comme ressource pour favoriser et surveiller l'observation des règlements.

6. Évaluation continue

Il est nécessaire d'évaluer périodiquement l'efficacité des politiques et des pratiques d'observation, qu'il faudra peut être adapter de temps à autre à de nouveaux facteurs comme par exemple les coupures budgétaires et les nouvelles priorités en matière d'observation des règlements.

ANNEXE C
CARACTÉRISTIQUES DES SYSTÈMES DE RÉACTION D'URGENCE BIEN CONÇUS

Étape 1 : Autorisation du plan de développement par Résolution du conseil de bande (RCB) ou par règlement municipal
Le conseil de bande doit adopter une RCB ou un règlement municipal autorisant l'élaboration d'un plan de réaction d'urgence. Cette résolution ou ce règlement doit être présenté lors de la première réunion avec le chef et le conseil afin d'obtenir l'autorisation.

Étape 2 : Nomination d'un coordonnateur des services d'urgence
Une personne clé devrait être nommée pour gérer l'élaboration du plan de réaction d'urgence. Cette personne devrait porter intérêt aux plans de réaction d'urgence et être suffisamment haut placée pour être en mesure d'obtenir la collaboration des différents ministères qui participent au processus de planification.

Étape 3 : Création d'une équipe de planification
L'équipe de planification devrait être composée d'au moins six membres qui représenteront les différentes activités de la bande, y compris le service des incendies, la santé, les services sociaux, les travaux publics, l'éducation, la police et le conseil de bande. L'équipe devrait être dirigée par le coordonnateur des services d'urgence-et devrait rendre compte au chef et au conseil.

Étape 4 : Revue du processus de planification
L'équipe de planification devra déterminer combien de réunions de planification seront nécessaires et combien de temps il faudra pour élaborer le plan. Les membres de l'équipe devront s'assurer de pouvoir faire face à la charge de travail et aux exigences en matière de temps.

Étape 5 : Détermination des situations d'urgence possibles
L'équipe devra déterminer les sources de danger possibles et les trier en fonction de la probabilité qu'elles donnent lieu à des situations d'urgence. Cette activité permettra de déterminer quelles urgences devront faire partie du plan de réaction d'urgence.

Étape 6 : Détermination des répercussions et des ressources nécessaires pour faire face
Pendant cette étape, l'équipe évalue les répercussions de chaque type d'urgence défini à l'étape 5 et adapte les réactions d'urgences qui s'y rapportent en fonction de la situation propre à la collectivité. Ceci comprend la préparation d'une liste téléphonique d'urgence et un plan d'évacuation.

Étape 7 : Intégration de l'information sous forme d'ébauche de plan
Il s'agit de constituer une ébauche de plan à partir des informations rassemblées au cours des étapes 5 et 6. Des exemplaires de cette ébauche de plan doivent être distribués aux intervenants du conseil d'administration touchés par le plan ainsi qu'à d'autres niveaux de gouvernement, afin

d'obtenir leurs commentaires. Il faut ensuite revoir le plan afin d'y intégrer les commentaires reçus. Il serait également souhaitable de créer une carte murale aide-mémoire.

Étape 8 : Approbation du plan par le chef et le conseil
Cette étape consiste à présenter le plan révisé lors d'une réunion du chef et du conseil afin qu'ils l'approuvent par l'entremise d'une motion.

Étape 9 : Préparation du plan final
Reproduction du plan de réaction d'urgence, des listes de personnes à contacter, etc.

Étape 10 : Distribution et communication du plan
Au cours de cette étape, il faut créer la liste de distribution et faire parvenir le plan de réaction d'urgence et les ressources aide-mémoire à tous les intervenants. Il est souhaitable de faire savoir aux membres de la collectivité, par l'entremise de journaux locaux, affiches, etc., qu'un plan de réaction d'urgence a été mis sur pied et de faire connaître le nom du Coordonnateur des services d'urgence de la bande. Le plan de réaction d'urgence peut faire l'objet de discussions lors d'une réunion communautaire.

POUR DE PLUS AMPLES INFORMATIONS SUR LES PLANS DE RÉACTION D'URGENCE, VEUILLEZ COMMUNIQUER AVEC VOTRE BUREAU RÉGIONAL DES SERVICES DES BIENS IMMOBILIERS, MAINC.

ANNEXE D
PRINCIPES DE BASE DUNE ANDRAGOGIE EFFICACE

Les adultes préfèrent apprendre en s'impliquant et en participant. Par conséquent, il faut éviter les cours et favoriser plutôt les discussions par petits groupes, les études de cas, les périodes de questions et de réponses, etc.;

- les adultes aiment la variété : variété de professeurs, de méthodes d'enseignement, de calendrier de séances, etc.;

- les adultes ont souvent de riches expériences à communiquer lors de séances de formation. Le partage de ces expériences avec les autres participants peut constituer un puissant facteur d'apprentissage;

- les adultes veulent que l'apprentissage soit pertinent à leurs besoins. Par conséquent, il importe d'incorporer à la conception des cours des étapes de vérification permettant à l'animateur de savoir si les attentes des participants sont comblées;

- les adultes aiment mettre en pratique ce qu'ils apprennent. Il est donc souhaitable de prévoir, pour la fin de la séance, une période au cours de laquelle les participants pourront élaborer leur propre plan d'action et formuler un engagement personnel;

- on peut aider les adultes à convertir une leçon apprise en action en créant un réseau de personnes qui ont partagé la même expérience d'apprentissage. Tous les cours et tous les ateliers devraient aider les participants à communiquer entre eux après la séance.

ANNEXE E
RECUEIL DE MÉTHODES VISANT À OBTENIR LA PARTICIPATION DES MEMBRES DES COLLECTIVITÉS DES PREMIÈRES NATIONS

Consultation (méthode traditionnelle)
La consultation est la méthode traditionnellement utilisée par les gouvernements pour solliciter les commentaires des intervenants relativement aux questions de politiques. La consultation peut revêtir plusieurs formes : réunions communautaires, sondages d'opinion, groupes de consultation, réunions avec le personnel et création de comités consultatifs.

Portes ouvertes
L'objectif de la porte ouverte est de créer un environnement permettant la conversation libre sous le contrôle du visiteur. Les gens peuvent venir lorsqu'ils le souhaitent, rester aussi (ou aussi peu) longtemps qu'ils le désirent et parler à n'importe qui de n'importe quoi comme il leur plaît. Par conséquent, les membres du personnel ont l'occasion de parler à un nombre plus grand et plus varié de citoyens que cela ne serait le cas dans le cadre d'une réunion publique normale. De plus, la qualité des conversations est habituellement beaucoup plus élevée. Une porte ouverte peut donc créer le cadre nécessaire pour assurer une bonne communication. Elle exige que ses hôtes soient préparés à répondre aux questions, à examiner les options et à écouter les préoccupations des citoyens.

Les citoyens jurés
Cette méthode consiste à rassembler un petit nombre de personnes choisies au hasard, de leur faire écouter les présentations de spécialistes d'une certaine question, de leur demander de délibérer quelques temps et de présenter leurs recommandations aux médias et au public. Cette méthode a été créée par le Jefferson Centre de Minneapolis au Minnesota.
http://www.jefferson-center.org

Indicateurs de projets communautaires
Les membres d'une collectivité se rencontrent et formulent les indicateurs permettant de constater les progrès réalisés dans le cadre des projets communautaires. Les indicateurs étant plus subtils que " crime " ou " PIB ", ils deviennent un outil pouvant être utilisé pour intervenir dans l'établissement des politiques gouvernementales. II existe actuellement plusieurs projets de ce type partout dans le monde. Pour plus d'information, veuillez communiquer avec Redefining Progress à San Francisco. http://www.rprogress.org

Groupes d'examen des enjeux communautaires
Les groupes d'examen des enjeux communautaires combinent les caractéristiques des groupes de consultation et des citoyens jurés. Ils visent à capter l'énergie, la portée et la rentabilité d'un groupe de consultation et à y ajouter la profondeur potentielle d'un jury de citoyens. Ces groupes d'examen sont composés de 8 à 12 membres qui ont des rencontres d'environ 2 heures à 2 heures 30 à plusieurs reprises pour examiner en profondeur certaines questions désignées. Chaque

rencontre utilise comme point de départ les conclusions tirées lors de la rencontre précédente. Les promoteurs de cette méthode soutiennent qu'elle favorise une interaction valable fondée sur la raison, la réflexion et l'examen.

Conférences sur les perspectives d'avenir

Une conférence sur les perspectives d'avenir est une rencontre d'une durée de 2 jours dans le cadre de laquelle les participants tentent de créer une vision partagée de l'avenir. Le processus est géré par un comité directeur composé de citoyens qui représentent les secteurs clés de la collectivité. Les participants prennent part à un processus très structuré d'une durée de 2 jours dans le cadre duquel ils examinent le passé et créent des scénarios d'avenir idéals. Les promoteurs de cette méthode affirment qu'elle renforce l'autonomie des participants parce qu'elle met en pratique le concept voulant que les gens soient les experts de leur propre vie. (Des animateurs sont présents mais aucun spécialiste n'assiste à ces conférences.) Ces conférences sont également conçues pour que les participants en viennent à un consensus en amenant les principaux groupes intervenants, qui s'opposent souvent les uns aux autres, à trouver un terrain d'entente et à élaborer des solutions. Les participants doivent définir des activités et sont chargés de les réaliser. http://www.ippr.org.uk

Comités interactifs

Un comité est composé de 12 membres du grand public et se réunit environ trois fois l'an pour parler de différents sujets déterminés par les organisateurs. Plusieurs comités, chacun possédant son propre programme, sont organisés simultanément afin d'assurer la fiabilité des résultats. On recrute les membres des comités par échantillonnage par quota afin qu'ils soient représentatifs d'une gamme de caractéristiques démographiques, et les membres changent périodiquement afin d'assurer une diversité d'opinions. Les membres reçoivent souvent des informations préalables dont ils peuvent parler avec leurs amis et leurs familles. L'objectif de cette méthode est de se renseigner sur les opinions et les valeurs de la population par rapport à certaines questions. Habituellement, un chercheur indépendant assiste aux réunions et agit à titre de faciliteur. Les discussions sont enregistrées et des comptes rendus, ainsi qu'un rapport final, sont produits pour rendre compte des opinions des membres. Jusqu'à présent, la méthode des comités interactifs a été utilisée principalement par les autorités en matière de santé, mais rien n'empêche d'autres organismes de mettre sur pied de tels comités pour traiter d'une vaste gamme de sujets. http://www.ippr.org.uk

Discussions en direct

Il existe maintenant différents outils de communication sur Internet qui permettent de faciliter l'interaction entre les citoyens et les groupes géographiquement éloignés les uns des autres. Ces méthodes de discussion en direct comprennent les listes de discussion, les groupes Usenet, les conversations IRC, les conférences électroniques et les réseaux intranet. L'un des avantages de cette méthode de communication est l'abolition des hiérarchies dans les relations entre les groupes. http://www.worldbank.org/devforum

Groupes d'étude

Il s'agit de travaux par petits groupes de 10 à 15 personnes qui se rencontrent périodiquement pendant plusieurs semaines ou plusieurs mois pour parler de questions de politiques. Ces groupes sont habituellement dirigés par un faciliteur professionnel et ils doivent respecter certaines règles de base lors des discussions. Le Study Circles Resource Centre est un organisme sans but lucratif constitué en 1990, aux États-Unis, pour promouvoir l'utilisation des groupes d'étude pour les questions de politiques gouvernementales. http://www.cpn.org/SCRC/

ANNEXE F
UNITÉS DE SERVICE À LA CLIENTÈLE POUR L'AINC DE TPSGC

Directeur régional
Services immobiliers pour le MAINC
Région de l'Ontario
55, av. St. Clair Est, Pièce 623
TORONTO (Ontario)
M4T 1M2
Tél. : (416) 973-8019
Téléc. : (416) 954-4748

Directeur régional
Services immobiliers pour le MAINC
Région du Québec
Complexe Place Jacques-Cartier
920 rue St-Joseph est
QUÉBEC (Québec)
G1K 9J2
Tél. : (418) 648-3836
Téléc. : (418) 648-4040

Directeur régional
Services immobiliers pour le MAINC
Région du Manitoba
275, av. du Portage, 6e étage
WINNIPEG (Manitoba)
R3B 3A3
Tél. : (204) 983-6269
Téléc. : (204) 983-1626

Directeur régional
Services immobiliers pour le MAINC
Région de la Saskatchewan
2221, rue Cornwall, 2e étage, pièce 215
REGINA (Saskatchewan)
S4P 4M2
Tél. : (306) 780-6741
Téléc. : (306) 780-7242

Directeur régional
Services immobiliers pour le MAINC
Région de l'Atlantique
40, rue Havelock
AMHERST (Nouvelle-Écosse)
B4H 3Z3
Tél. : (902) 661-6304
Téléc. : (902) 667-0783

Directeur régional
Services immobiliers pour le MAINC
Région de l'Alberta
9700, av. Jasper, pièce 630
Place du Canada
EDMONTON (Alberta)
T5J 4G2
Tél. : (780) 495-5137
Téléc. : (780) 495-6445

Directeur régional
Services immobiliers pour le MAINC
Région du Yukon
105-300, rue Main
WHITEHORSE (Yukon)
Y1A 2B5
Tél. : (867) 667-3946
Téléc. : (867) 393-6707

Directeur régional
Services immobiliers pour le MAINC
Région de la Colombie-Britannique
600 – 1138, rue Melville
VANCOUVER (Colombie-Britannique)
V6E 4S3
Tél. : (604) 666-5152
Téléc. : (604) 666-5159

Directeur régional
Services immobiliers pour le MAINC
Région du Nunavut
C.P. 400
Édifice 2225
IQALUIT (Nunavut)
X0A 0H0
Tél. : (867) 975-4646
Téléc. : (867) 975-4647

Directeur régional
Services immobiliers pour le MAINC
Région des T.N.-O.
C.P. 518
YELLOWKNIFE (T.N.-O.)
X1A 2N4
Tél. : (867) 766-7110
Téléc. : (867) 873-5885