BÂTIR DES COLLECTIVITÉS : PRATIQUES EFFICACES DANS LES COLLECTIVITÉS AUTOCHTONES

ÉTUDE BILAN
RAPPORT FINAL

Évaluation et développement des données
Politique stratégique
Développement des ressources humaines Canada

Mars 1999

SP-AH090F-03-99
also available in English

Remerciements

Cette étude résume les leçons apprises concernant l'implication des gouvernements canadiens au niveau des questions de développement social des peuples autochtones. L'étude se fonde sur un rapport technique préparé par Martin Spigelman Research Associates pour le compte et sous la direction d'Évaluation et développement des données (ÉDD) du Ministère du Développement des ressources humaines Canada (DRHC).

Cette étude a bénéficié des contributions de nombreux participants, en particulier, du travail de Martin Spigelman et de Dena Carroll de Martin Spigelman Research Associates; du Bureau des relations avec les autochtones (BRA) de DRHC, de 8 autres ministères fédéraux; et de nombreuses organisations provinciales. Mais encore plus important, nous tenons à mentionner la contribution en terme de temps et d'efforts fournis par plusieurs organisations autochtones, qui ont rendu ce projet possible. Ces organisations incluent 6 organisations autochtones nationales, ainsi que de nombreuses organisations régionales. Sans leur implication et leur engagement, ce projet n'aurait pas été possible.

Des remerciements spéciaux vont à Judith Ross, Beverly Greyeyes, Beverly Clarkson et Ron Lumsden, tous d'Ottawa; à Paulette Gosselin et Bonnie Huckluck d'Edmonton, et à Marie Claire Sauvageau de Québec. Nous remercions aussi Lisa Algaeir et Michael Martin de l'« Aboriginal Health Policy Branch » en Colombie-Britannique, à la fois pour leur discernement, leur révision et leurs commentaires concernant l'ébauche du rapport.

Des remerciements du même ordre vont à Krista Brooks de l'« Atlantic Policy Conference of First Nations Chief », Deborah Cooper du « Native Friendship Centre » de Montréal, Caroline Oblin, travailleuse social du module du Nord du Québec à l'Hôpital général de Montréal, Marc Maracle de la « National Association of Friendship Centres », Ed Swain du « Metis National Council » et Lorne Gladu de « Metis Nation of Alberta ».

Le rapport technique préparé pour ce projet pour le compte de DRHC est disponible sur demande.

Série

Des évaluations effectuées avec professionnalisme peuvent se révéler des plus utiles aux gouvernements canadiens, qui s'efforcent d'optimaliser la productivité et la rentabilité des programmes et des politiques en matière de ressources humaines. Elles permettent d'étayer, à l'aide d'écrits, notre expérience au regard de politiques et de programmes ayant des objectifs semblables et ajoutent à la « mémoire organisationnelle » indissociable d'un meilleur processus décisionnel.

Développement des ressources humaines Canada (DRHC) accorde une grande importance à l'acquisition continue du savoir. Ainsi, ces dix dernières années, nous avons consacré temps et argent à l'évaluation de nombre de nos programmes et de nos politiques. Ces évaluations ont porté sur un large éventail d'initiatives visant le développement des ressources humaines. Elles ont par ailleurs été enrichies par l'examen soigneux des évaluations réalisées par d'autres gouvernements, au Canada et ailleurs dans le monde.

DRHC a élaboré une série d'Études bilan dans le but de rendre plus facilement accessible, au plus grand nombre, la masse de renseignements et de connaissances émanant de ses évaluations. Il s'agit, essentiellement, de documents - et de vidéos connexes - dans lesquels on synthétise les enseignements tirés des évaluations effectuées au pays ou à l'étranger et couvrant un éventail de grandes priorités en matière de ressources humaines. On y fait le tour des leçons apprises relativement à l'efficacité des programmes, des services, des mécanismes de financement et des initiatives stratégiques.

Les Études bilan s'adressent avant tout aux cadres supérieurs et aux analystes des politiques des gouvernements canadiens. Les gestionnaires de programme, les chercheurs universitaires et les autres intervenants, comme les autorités et organisations autochtones, pourraient également bénéficier des leçons que nous avons apprises sur les programmes passés et présents.

C'est avec fierté que DRHC enrichit la série d'un nouveau titre, qui en fait, est l'un de deux documents, accompagnant un rapport synthèse, et qui portent sur les questions du développement économique et social des peuples autochtones. Cette étude porte sur les leçons apprises de l'expérience accumulée au sujet des programmes de développement social dans la mesure où ils s'appliquent à la population autochtone canadienne. Cette étude à été menée dans le cadre des ententes bilatérales régionales qui transfèrent le contrôle et la responsabilité du développement et de la prestation de programmes directement aux organisations autochtones locales. Ces mêmes ententes prendront fins en mars 1999, et seront remplacées par de nouvelles ententes signées dans le cadre de la nouvelle Stratégie de développement des ressources humaines autochtones. On a espoir que cette étude contribuera au développement de politiques et programmes qui feront partie de cette nouvelle approche.

Organisation apprenante qui reconnaît l'importance capitale du processus d'évaluation, DRHC compte bien poursuivre son travail dans ce domaine en continuant à mettre à l'essai de nouvelles approches et à en évaluer l'efficacité.

Table des matières

1. Introduction 1
Contexte 1
Perspective et objet 1
Méthodologie 2

2. Leçons générales 3
L'accent sur la prévention 3
Le développement social 4
Coordination et liens 5
L'efficacité passe par les partenariats 6

3. Leçons spécifiques 7
Concrétiser une vision 7
Miser sur les atouts 8
Impliquer la collectivité et atteindre un consensus 8
Financement 9
Gestion des stratégies 10
Reddition des comptes 10

4. Leçons de vie 11

5. Conclusions : Les leçons en matière de développement social global 13

Bibliographie 15

Bâtir des collectivités: pratiques efficaces dans les collectivités autochtones: Étude bilan

1. Introduction

Contexte

Les enfants nés au Canada peuvent s'attendre à un niveau de vie et à une qualité de vie parmi les plus élevés au monde. À l'heure actuelle cependant, il s'agit d'objectifs qui demeurent insaisissables pour les enfants nés de nombreux parents inuits, métis ou membres des Premières Nations. Ces enfants sont beaucoup plus susceptibles que d'autres de vivre dans un logement insalubre, de vivre avec la violence, de quitter l'école tôt et de connaître des périodes répétées de chômage à l'âge adulte. Ils sont susceptibles de vivre moins longtemps que d'autres Canadiens et d'être en moins bonne santé tout au long de leur vie[1].

Les gouvernements, les collectivités et certaines organisations ont tenté d'améliorer ces conditions de vie par une myriade de politiques et de programmes . Mais ces programmes -- et les ressources et l'énergie qui leur sont consacrées -- ne semblent jamais adéquats et les lacunes, les iniquités et les problèmes demeurent.

Perspective et objet

Au fil du temps, les gouvernements et les collectivités[2] ont reconnu que le dilemme est attribuable à leurs politiques et programmes[3] qui visent des problèmes particuliers sans s'intéresser au contexte dont sont issus ces problèmes. Récemment, les gouvernements et les collectivités autochtones ont tenté de travailler de façon plus exhaustive et plus holistique. Le présent rapport -- Bâtir des collectivités -- soutient leurs efforts en tirant des enseignements de l'expérience de différentes collectivités en matière de pratiques qui :

1. Barsh, 1994: 2.

2. Dans ce contexte, on entend par l'expression « collectivité » à la fois des collectivités géographiques, par exemple des réserves des Premières Nations, et des collectivités de personnes, par exemple les Métis ou d'autres peuples autochtones vivant dans les centres urbains du Canada, ou encore les Inuits vivant au Nunavut.

3. Le Bureau du Conseil privé, par exemple, a relevé plus de 80 programmes offrant une aide importante aux personnes autochtones à l'extérieur des réserves, dont environ 35% sont destinés principalement ou exclusivement aux peuples autochtones. Voir Canada, Centre d'information et de recherche, Bureau du Conseil privé, 1997.

- mettent l'accent sur des mesures préventives à long terme, plutôt que sur des mesures palliatives à court terme;

- soutiennent les individus, les familles et les collectivités de façon exhaustive et holistique.

Ce rapport part de la prémisse selon laquelle le mieux-être social et le mieux-être économique sont interreliés et dépendent d'un vaste éventail d'expériences positives de la vie, d'aptitudes fonctionnelles, de soutiens sociaux et de débouchés productifs. Il reconnaît que les peuples autochtones et les gouvernements du Canada sont fermement déterminés à travailler ensemble, en partenariat, à la réalisation de leurs objectifs communs, dans le contexte de l'autodétermination et de l'autonomie gouvernementale des peuples autochtones.

Méthodologie

Il nous a été impossible, pour rédiger ce rapport, de compter sur des examens de programmes et des évaluations formelles comme c'est le cas pour de nombreux autres rapports de la série des études bilan. Premièrement, il y a peu de collectivités qui ont adopté -- ou qui sont capables d'adopter -- une perspective exhaustive et holistique. Deuxièmement, les examens de programmes et évaluations portent généralement sur les activités et les objectifs d'une initiative en particulier. Ils posent rarement de questions sur la prévention, sur le mieux-être global de la collectivité, ou sur les répercussions à long terme pour les individus, les familles et les collectivités.

Par conséquent, dans ce rapport, nous nous en sommes remis davantage aux éléments suivants pour résumer les leçons :

- des entrevues auprès de personnes-ressources de premier plan, c'est-à-dire des membres du personnel du gouvernement fédéral, des provinces et des territoires ainsi que des personnes associées à différents organismes autochtones, dans les réserves et à l'extérieur;

- les meilleures réflexions retrouvées dans la littérature canadienne et internationale sur le développement social et les programmes de développement communautaire;

- des études auprès des collectivités du Canada et de l'étranger dans lesquelles les principes et les pratiques du développement communautaire ont été le moteur du changement.

Ce rapport est axé sur le processus du changement et, s'inspirant de ces différentes sources, offre d'importantes leçons sur la façon de bâtir des collectivités plus fortes et la façon d'opérer des changements positifs à long terme. Les leçons

sont classées en trois catégories : les leçons générales ayant trait à la conception et à l'orientation des politiques et des programmes; les leçons spécifiques ayant trait aux pratiques des collectivités et à l'exploitation des programmes; et les leçons de vie qui illustrent l'expérience d'une collectivité donnée dont les stratégies de développement social reposent sur des principes de développement communautaire.

2. Leçons générales

Les personnes-ressources interrogées, la littérature internationale et l'exemple de certaines collectivités, laissent tous entendre que des changements fondamentaux s'imposent dans la façon dont les gouvernements et les collectivités autochtones abordent leurs problèmes. On peut en déduire qu'il faut délaisser :

Des changements fondamentaux s'imposent dans la façon dont les gouvernements et les collectivités autochtones abordent leurs problèmes.

- les programmes résiduels qui s'attaquent à des problèmes immédiats au profit d'une programmation développementale inspirée d'une vision de l'avenir pour les individus et la collectivité;
- les programmes fragmentaires au profit de stratégies exhaustives coordonnées;
- les politiques et programmes relevant du contrôle du gouvernement au profit de politiques et programmes pris en main par la collectivité.

Leçon 1 : La politique et les programmes doivent se concentrer sur la prévention de la désintégration sociale des collectivités autochtones.

Traditionnellement, les programmes implantés dans les collectivités autochtones ont porté sur des problèmes précis graves et déjà solidement enracinés. Et ils se sont attaqués à des problèmes individuels sans tenir compte de l'environnement social dont ils étaient issus.

À court terme, cette approche peut sembler efficace. Mais elle ne s'est souvent révélée qu'un palliatif, un palliatif important pour l'individu, soit, mais nettement incapable de faire une vraie différence à long terme, pour l'individu comme pour la collectivité.

Les lacunes de cette approche sont généralement reconnues. Au sein du gouvernement, des organismes comme le ministère des Affaires indiennes et du Nord Canada (AINC) et Développement des ressources humaines Canada (DRHC) reconnaissent l'importance d'adopter une approche axée davantage sur la prévention.

Il faut mettre l'accent sur la prévention et investir dans les enfants et les adolescents.

L'enseignement à en tirer, par conséquent, est qu'il faut mettre l'accent sur la prévention et investir dans les nourrissons, les enfants et les adolescents de façon à leur donner une base solide sur laquelle ils pourront bâtir. Ces investissements contribueront à faire en sorte que les jeunes puissent échapper au cycle de la pauvreté économique et sociale qui a piégé un grand nombre de leurs parents.

Leçon 2 : Le développement social : mise en œuvre du modèle dans les collectivités autochtones.

Des changements fondés sur un modèle de développement social est nécessaire.

Les dernières décennies ont démontré de façon flagrante qu'il faut prendre, dans les collectivités autochtones, des mesures axées sur les conditions sous-jacentes qui façonnent la vie des habitants. L'expérience acquise laisse penser que même si les programmes résiduels sont efficaces lorsqu'il s'agit de répondre aux besoins immédiats de l'individu, les iniquités auxquelles font face les peuples autochtones requièrent des changements fondamentaux et exhaustifs fondés sur un modèle de développement social.

La grande force du modèle de développement social est son universalité. Il vise non seulement l'individu, mais aussi la famille et la collectivité, et fait intervenir tout l'éventail des personnes qui ont le mieux-être de la collectivité à cœur.

Il faut croire au caractère approprié de l'approche.

Cependant, cette approche suppose des exigences nombreuses et diversifiées. Premièrement, il faut croire fondamentalement au caractère approprié de l'approche, puisque ses avantages concrets ne deviendront évidents et mesurables qu'à long terme.

Le modèle du developpement social exige l'établissement d'objective vastes et à long terme.

Deuxièmement, le modèle du développement social exige l'établissement d'objectifs vastes et à long terme, qui englobent tout un éventail de conditions sociales et économiques. Cette approche nécessitera très souvent qu'on réunisse un réseau complexe de financement et qu'on obtienne des engagements de diverses sources. Il faudra gérer parallèlement un ensemble diversifié de programmes qui, ensemble, répondront aux besoins en matière de logement, de développement économique et de services sociaux.

L'approche nécessite également des engagements sans précédent de la part de toute la gamme des organismes qui accepteront de subordonner le contrôle qu'ils exercent traditionnellement sur des fonctions essentielles et de travailler collectivement et en collaboration.

Les personnes les plus directement touchés doivent pouvoir exercer un contrôle sur les principales décisions relatives aux politiques et aux programmes.

Troisièmement, le modèle du développement social suppose que l'on reconnaisse que les résidents de la collectivité sont les principaux intervenants lorsqu'il s'agit de modifier des comportements communautaires. Le modèle nécessite que les personnes les plus directement touchées exercent un contrôle sur les principales décisions relatives aux politiques et aux programmes. Les progrès ne

seront possibles que si les résidents de la collectivité croient au processus et qu'ils y participent.

À cet égard, selon la littérature et les personnes-ressources interviewées, ce ne sont pas toutes les collectivités qui sont prêtes à adopter une telle approche exhaustive. Le degré de préparation et la capacité de la collectivité jouent un rôle critique dans l'échéancier et le rythme du développement social.

Quatrièmement, le modèle du développement social nécessite un leadership :

- qui soit visionnaire, motivationnel et engagé;
- qui puisse définir l'initiative, aller chercher le consensus nécessaire, gérer le processus du changement et continuellement perfectionner et adapter l'initiative sans perdre le soutien de la collectivité;
- qui puisse s'attaquer aux obstacles et trouver des solutions de rechange au besoin, accepter les échecs et les reculs qui se produiront invariablement, et exploiter les possibilités qui se présentent;
- qui soit convaincu que les systèmes existants présentent de graves défauts et nécessitent des changements fondamentaux.

Leçon 3 : La coordination et les liens entre les programmes, les organismes et les secteurs de compétence contribuent à l'efficacité des programmes.

Traditionnellement, très peu de coordination existait entre les organismes fédéraux, provinciaux et communautaires.

Traditionnellement, il y a eu très peu de coordination entre les nombreux organismes fédéraux, provinciaux et communautaires qui participaient à la programmation et au développement communautaire autochtone. Les organismes gouvernementaux et communautaires évitent de coordonner leurs efforts parce qu'ils se sentent obligés de protéger leurs ressources et leur mandat propre.

Il en résulte un dédale de programmes dans lequel peu de gens arrivent à s'y retrouver. Le système de services de garde d'enfants, si essentiel pour le mieux-être à long terme des enfants autochtones, en est un exemple : les familles sont obligées de s'adresser à une myriade d'organismes fédéraux, provinciaux et territoriaux différents pour obtenir du soutien. De la même façon, les premières générations des programmes de formation professionnelle étaient offertes le plus souvent sans coordination avec les priorités des employeurs ou des collectivités, et tenaient peu compte des obligations financières et familiales des individus. Très souvent, ces programmes préparaient les participants à des emplois qui n'existaient pas; ou les préparaient à décrocher un emploi, mais non à le conserver.

Le gouvernement du Canada et les collectivitiés autochtones ont accompli du progrès dans la coordination et l'intégration de leurs efforts.

Le gouvernement du Canada et les collectivités autochtones à titre individuel ont accompli certains progrès dans la coordination et l'intégration de leurs efforts. DRHC et le AINC ont mis en place un certain nombre de stratégies visant à faciliter l'intégration des programmes, par exemple *Les chemins de la réussite*, la *Stratégie canadienne de développement économique des Autochtones* (SCDEA) et les *ententes bilatérales régionales* (EBR). L'initiative de transfert des programmes de santé du gouvernement fédéral donne aux collectivités la chance d'intégrer leurs programmes de santé et programmes sociaux.

Ce sont autant d'importantes mesures dans la bonne voie. La littérature comme les entrevues auprès des personnes-ressources laissent penser que de nouveaux progrès reposeront sur les éléments suivants :

- un ferme engagement de la part des individus, de la fonction publique et du gouvernement en matière de coordination et d'intégration;
- des efforts suivis, parmi les organismes et les ministères, en vue de l'élaboration d'objectifs communs, de l'échange d'information et de l'intégration des processus d'élaboration des politiques et programmes;
- des mesures innovatrices pour harmoniser les pratiques en matière de financement et de transmission des données de différents ministères[4].

L'expérience de la fondation Annie E. Casey aux États-Unis laisse penser que les pratiques actuelles ne peuvent être améliorées à moins que les systèmes qui les déterminent ne soient d'abord transformés[5].

Leçon 4 : L'efficacité passe par les partenariats.

Une stratégie de développement social efficace intègre pleinement les priorités, traditions et les valeurs des collectivités autochtones.

Pour en arriver à une stratégie de développement social efficace, il faut que les politiques et les programmes intègrent pleinement les priorités, les traditions et les valeurs des collectivités autochtones. Cependant, selon certaines personnes-ressources du gouvernement que nous avons interviewées, dans certains cas, les processus de consultation conçus pour tenir compte des préoccupations des peuples autochtones n'ont reposé que sur l'échange d'information, et ont masqué la véritable planification qui avait lieu à huis clos.

4. Conseil national de prévention du crime, 1996(2): 23.

5. Annie E. Casey Foundation, 1995: 14.

Pour que les consultations soient significatives, il faut prévoir suffisamment de temps pour y faire participer les principaux intervenants, pour partager l'information et pour établir un consensus sur les paramètres des programmes. Et il faut également une participation adéquate de la part des intervenants de façon à renforcer les liens de confiance et les probabilités d'en arriver à un consensus.

Une participation adéquate des intervenants est nécessaire pour renforcer les liens de confiance et les probabilités d'en arriver à un consensus.

Les gouvernements reconnaissent de plus en plus que le processus de consultation devrait être entamé tôt et que ses objectifs devraient être clairs. Le processus devrait prévoir à la fois le partage complet de l'information pertinente et des mesures grâce auxquelles la population autochtone peut faire participer toute la gamme des intervenants et des leaders politiques de la collectivité. Le processus de consultation devrait reposer sur la compréhension mutuelle, la bonne foi et le respect, et devrait être suffisamment souple pour permettre aux partenaires d'examiner de nouveaux enjeux au fur et à mesure qu'ils apparaissent.

Au cours des 10 dernières années, le AINC, DRHC, le ministère de la Justice et d'autres ministères ont tous pris des engagements plus fermes envers le partenariat avec des organisations autochtones. Des partenariats intégraux sont nécessaires si les politiques, les programmes et les stratégies doivent «tenir compte des préoccupations et des sensibilités autochtones» et s'ils doivent répondre aux besoins de la collectivité et respecter ses objectifs[6]. Un partenariat intégral signifie des pouvoirs et des responsabilités partagés, un investissement commun de ressources, le partage des responsabilités et des risques, et des avantages mutuels.

3. Leçons spécifiques

Dans la section précédente, on a exposé des leçons tirées des pratiques et des approches générales sur lesquelles reposent des stratégies de développement social efficaces dans les collectivités autochtones. Nous verrons dans la section qui suit des leçons plus particulières ayant trait à l'exploitation des programmes.

Concrétiser une vision

Il est essentiel, lorsqu'on veut élaborer une stratégie efficace, d'avoir d'entrée de jeu une vision globale qui peut servir à inspirer les collectivités et à attirer des personnes qui sont disposées à investir leur temps et leur énergie. De plus, l'expérience du Canada comme des États-Unis montre que la planification devrait tourner autour des besoins des résidents, et non pas autour des dépenses qui peuvent être faites compte tenu des fonds disponibles[7]. Des initiatives axées sur la

Une vision globale peut servir à inspirer les collectivités.

6. Canada/GNWT, 1996: 64

7. États-Unis, 1995: 32.

collectivité nécessitent des politiques de financement qui ne sont pas indûment restrictives. Ainsi, les collectivités peuvent définir des besoins et financer des programmes articulés autour d'une vision, et non l'inverse.

Le processus d'élaboration de politiques et de planification de programmes conformes à cette vision doit reconnaître qu'il faut invariablement plus de temps que prévu. Aller trop vite risque de compromettre les résultats à court comme à long terme.

Finalement, il ne faut jamais oublier la vision dans la planification. L'expérience montre qu'aucun plan, si bien conçu soit-il, ne peut continuer d'orienter des activités s'il n'est pas repensé en profondeur et si des ajustements n'y sont pas apportés à mi-parcours. Ce processus peut être constructif en soi, en ce sens qu'il oblige les intéressés à repenser leurs actions et peut-être même leurs objectifs.

Miser sur les atouts

Les initiatives de développement communautaire doivent miser sur les atouts plutôt que sur les déficits.

L'expérience comme la littérature suggérent que pour être efficaces, les initiatives de développement communautaire doivent miser sur des atouts, plutôt que sur des déficits. L'approche plus traditionnelle de la planification des initiatives communautaires, c'est-à-dire l'approche qui consiste à solutionner des problèmes ou à répondre à des besoins, donne un ton négatif à ce qui devrait être une entreprise excitante et positive.

Par comparaison, la définition même des atouts de la collectivité peut transformer l'orientation du processus développemental. Miser sur les atouts, voilà un outil d'organisation communautaire qui peut susciter de l'optimisme et stimuler la participation, la collaboration et l'engagement.

Cette approche qui consiste à miser sur les atouts permet de faire en sorte que la planification et les initiatives axées sur la collectivité soient positives et constructives. Dans un tel environnement, il devient possible de reconnaître et de traiter les problèmes existants sans qu'ils paraissent débilitants au point de paralyser l'action.

Impliquer la collectivité et atteindre un consensus

La participation concrète de la collectivité est vitale pour assurer des résultats durables à long terme.

La participation concrète de la collectivité est vitale si l'on veut s'assurer que la stratégie donne des résultats durables à long terme. Cette participation :

- permet de faire en sorte que la stratégie corresponde aux besoins tels qu'ils sont définis par la collectivité, plutôt qu'aux besoins déterminés par des organisations de l'extérieur;

- assure une légitimité sociale et politique à la stratégie et aux initiatives qui en découlent;

- incite les gens à jouer un rôle actif à titre de membres du personnel ou de bénévoles, et leur inculque un sentiment d'appartenance et d'engagement;

- suscite la fierté et jette les fondements d'efforts futurs et d'initiatives plus poussées.

La participation communautaire doit avoir pour objectif de promouvoir un consensus au sujet des problèmes et des moyens de les résoudre. Cela nécessite des discussions et des dialogues suivis et les ressources pour poursuivre le processus aussi longtemps que ce sera nécessaire.

Le contrôle des organismes de l'extérieur fausse l'équilibre des forces et compromet le contrôle exercé par la collectivité.

Afin de mobiliser la collectivité, il faut prévoir des mesures pour compenser le manque d'expérience des résidents lorsqu'il s'agit de travailler à titre de partenaires égaux avec des représentants professionnels d'organismes de l'extérieur, ou même à titre de leaders. Si ce sont des organismes de l'extérieur qui exercent le contrôle, l'équilibre des forces est faussé et le contrôle exercé par la collectivité est compromis. De surcroît, selon l'expérience des personnes-ressources interviewées, il faut des efforts importants pour veiller à ce que tous les groupes de la collectivité participent aux discussions et aux décisions.

Pour être efficaces, les stratégies de développement social doivent faire place à la diversité, et elles doivent aller chercher les individus et les groupes qui, le plus souvent, ne participent pas aux processus communautaires.

Financement

Le financement est l'un des enjeux les plus critiques.

Le financement est toujours l'un des enjeux les plus critiques et les plus controversés de toute initiative de développement communautaire ou de programmation. Premièrement, les collectivités affirment invariablement que le financement disponible n'est pas suffisant pour répondre aux besoins existants, et affirment même que le niveau de financement est déterminé selon une décision autoritaire du gouvernement, plutôt qu'en fonction d'une évaluation des besoins ou des débouchés de la part de la collectivité. Deuxièmement, les méthodes utilisées par le gouvernement et les organisations autochtones pour répartir les fonds -- entre les régions et les collectivités -- soulèvent souvent de la controverse, de la concurrence et de l'acrimonie.

Troisièmement, le souci d'offrir des services directs très nécessaires peut être tel que le financement réservé au soutien et à l'administration est inadéquat; ces deux fonctions sont cependant essentielles à la viabilité à long terme de toute initiative.

La flexibilité dans l'attribution des fonds est clé.

L'expérience des personnes-ressources interviewées et la littérature suggérent que la flexibilité dans l'attribution des fonds est la clé du succès. Au Canada, les pouvoirs publics sont en train d'intégrer une telle flexibilité à leurs modalités de financement; les *ententes bilatérales régionales* et l'*initiative de transfert des programmes de santé* en sont d'excellents exemples. Les personnes-ressources interviewées sont d'avis que cette approche devrait devenir la norme, même si, selon elles, il faut prendre garde aux risques qui lui sont inhérents. Le plus important de ces risques, à leurs yeux, est la possibilité que certains services -- des services de garderie, par exemple -- n'interpellent pas les leaders politiques de la collectivité et ne soient pas considérés comme une priorité de financement.

Il n'y a pas de solution facile au dilemme du financement. Il y a cependant deux éléments de premier plan. Premièrement, il faut que ce soit les collectivités autochtones elles-mêmes qui assument la responsabilité des décisions en matière de financement. Deuxièmement, le niveau de financement doit être suffisant pour assurer une certaine légitimité, susciter l'enthousiasme, servir de levier, amener la collectivité à la table et veiller à ce qu'elle y reste.

Gestion des stratégies : capacité, personnel et formation

La capacité, le personnel et la formation sont des éléments critiques du succès.

La capacité, le personnel et la formation sont des éléments critiques du succès, et la réalisation des objectifs d'une stratégie de développement peut en dépendre.

La capacité et les compétences varient considérablement d'une collectivité à l'autre. Il est donc important que le rôle du gouvernement et celui de la collectivité soient clairement définis, en fonction de la capacité existante.

La formation du personnel est peut-être l'élément le plus important de ce processus. Même si elle peut être offerte par des moyens nombreux et différents, les collectivités ont souvent recours à des établissements généraux d'enseignement à cet égard. Certaines personnes-ressources interrogées sont d'avis que cette approche n'est pas adéquate, en ce sens que les établissements généraux d'enseignement inculquent peut-être des valeurs qui ne correspondent pas à celles des collectivités autochtones. Le personnel se retrouve ainsi sans les outils nécessaires pour accomplir son travail.

Finalement, les membres du personnel de la collectivité ont besoin de pouvoir se réunir pour mettre leurs expériences en commun et tirer des enseignements de leurs réussites et de leurs défis respectifs.

Reddition des comptes

Par «reddition des comptes», on entend l'obligation de rendre des comptes au sujet des responsabilités qui nous ont été confiées. Elle repose sur le droit du

citoyen de savoir ce que les pouvoirs publics se proposent de réaliser et ce qu'ils accomplissent véritablement. Selon le cadre de reddition des comptes, les collectivités et les organismes doivent :

- définir des attentes, des buts et des objectifs;
- établir et respecter des normes appropriées en matière de services;
- assurer le suivi et l'évaluation du rendement et faire rapport à son sujet, et ce, de façon honnête, accessible et transparente;
- réexaminer les mesures qu'ils prennent et les améliorer au besoin.

La reddition des comptes pose divers défis dans les collectivités autochtones.

Même si le concept est relativement simple, la reddition des comptes pose divers défis dans les collectivités autochtones qui participent à des stratégies de développement. L'un de ces défis consiste à rendre des comptes à différentes autorités en même temps : chacune peut avoir des attentes, des priorités, des préoccupations et des exigences différentes.

Un deuxième défi, c'est que l'on attend des collectivités autochtones qu'elles rendent des comptes au sujet de programmes sur lesquels elles ont peu de contrôle. Un troisième consiste à faire en sorte que des comptes soient rendus même lorsque la collectivité n'est pas suffisamment bien organisée pour remettre en question des résultats qui sont évidents ou tenir obstinément aux résultats qu'elle attendait.

Selon les personnes-ressources interviewées et la littérature, les exigences fédérales en matière de reddition des comptes devraient tenir compte de la taille et de l'envergure du programme. De plus, les structures et les processus communautaires pour assurer la reddition des comptes devraient être significatifs et efficaces. Mais il existe très peu de modèles dont peuvent s'inspirer les collectivités et les gouvernements à cet égard.

4. Leçons de vie

Les Cris Ouje-Bougoumou, Québec

Entre 1927 et 1986, les Cris Ouje-Bougoumou ont été évacués une demi-douzaine de fois de leurs villages, qui étaient détruits de façon répétée, et sont devenus des exilés sur leurs propres territoires ancestraux. Ils ont été obligés de vivre dans des cabanes le long des chemins de coupe de bois, complètement marginalisés par rapport à la vie sociale, économique et politique du Canada. Ils étaient les «Cris oubliés» qui faisaient face à une désintégration sociale complète et à des conditions de vie presque incompréhensibles dans une société industrielle prospère.

En 1975, les Cris Ouje-Bougoumou entreprirent d'exploiter les atouts de la collectivité, soit la base jetée par la Convention de la Baie James et du Nord québécois, et leur propre engagement en faveur de l'autodétermination. En 1989, après de nombreuses années de négociations, le gouvernement du Québec et les Cris Ouje-Bougoumou en sont arrivés à une entente selon laquelle la province acceptait de contribuer financièrement à la construction d'un nouveau village permanent. En mai 1992, les Ouje-Bougoumou obtenaient un engagement financier du gouvernement du Canada en vertu d'une entente similaire. Dès 1995, les Nations Unies les considéraient comme l'une des 50 collectivités du monde qui représentent le mieux les idéaux et les objectifs de cette organisation internationale.

Pendant cette période de 20 ans, la collectivité :

- a rebâti son village en faisant appel à la main-d'oeuvre de la collectivité, selon des plans établis par la collectivité elle-même, en consultation avec un architecte autochtone de premier plan;

- a assumé la responsabilité de la fourniture de ses propres services de santé et construit un nouveau centre de guérison;

- a construit son propre centre jeunesse, faisant appel aux compétences et à l'engagement de ses adolescents et de ses jeunes adultes;

- a mis sur pied une résidence pour les aînés, un centre de garderie, une école et un centre culturel;

- a adopté une méthode centralisée unique en son genre pour chauffer les maisons de la collectivité, en exploitant les ressources locales;

- est en train de se doter d'une économie locale soutenable qui comprend non seulement des emplois salariés, mais également des activités plus traditionnelles d'exploitation des ressources de la terre.

La nation Ouje-Bougoumou a bâti une collectivité en s'inspirant de toutes les leçons exposées dans ce rapport; elle peut elle-même servir de modèle à d'autres collectivités au sujet de ce qu'il faut faire et de ce qui peut être accompli. D'abord et avant tout, les résidents ont refusé de se voir comme des victimes et se sont plutôt concentrés sur leurs points forts et leurs objectifs. Forts de cette détermination :

- les résidents de la collectivité ont planifié tout ce qui s'y passe et organisent régulièrement des ateliers pour discuter des rôles et des responsabilités de la vie communautaire, de la façon dont ils veulent mener leurs propres affaires et des valeurs dont ils veulent s'inspirer. Au cours d'un atelier, les résidents ont discuté de la façon dont les approches utilisées traditionnellement pour la résolution des conflits pourraient être intégrées

à un système local d'application de la loi. Pendant un autre atelier, ils ont décidé d'intégrer des congés de chasse dans les horaires de l'école et les horaires de construction de la collectivité, pour préserver leur mode de vie traditionnel;

- la collectivité a élaboré des programmes de formation pour donner à ses membres les aptitudes dont ils avaient expressément besoin pour construire leurs propres maisons. Et la collectivité a mis sur pied un programme innovateur d'accès à la propriété selon lequel les paiements étaient déterminés en fonction du revenu. La collectivité a graduellement mis sur pied un fonds de logement communautaire pour soutenir un développement plus poussé;

- la collectivité a fait de l'école l'un des centres de la vie du village.

La collectivité souligne chaque réalisation par une cérémonie formelle et organise de fréquentes célébrations pour permettre aux habitants de se réunir et d'apprendre à se connaître les uns les autres.

5. Conclusions : Les leçons en matière de développement social global

Les stratégies de développement social global sont peut-être le seul modèle qui permette de s'attaquer efficacement aux problèmes fondamentaux auxquels font face les peuples autochtones et leurs collectivités, et de les régler. Le modèle permet à la population d'aborder l'ensemble des problèmes communautaires, sociaux et économiques en même temps, selon des méthodes qui, pour la plupart, ne dépendent pas du niveau de financement disponible. Il compte avant tout sur la collectivité elle-même.

On peut tirer des enseignements clairs de l'expérience et de la littérature sur le développement social et les moyens de bâtir des collectivités en ce qui concerne le cheminement à suivre.

- **Les stratégies qui ont pour objet de bâtir ou de rebâtir la collectivité doivent être exhaustives.** Les collectivités pauvres doivent relever des défis multiples et interreliés, auxquels elles doivent s'attaquer en même temps. S'attaquer seulement à un ou deux enjeux à la fois n'est pas le moyen d'opérer les changements fondamentaux qui s'imposent à long terme. Aucune ne saurait réussir sans les autres, et chacune devrait être conforme à la vision plus vaste et à plus long terme de la collectivité.

- **Soutenir les familles et les enfants.** Les familles et les enfants sont le fondement même d'une collectivité forte et devraient être le principal point de mire des initiatives de développement communautaire. Une stratégie de développement social devrait aider les familles à s'aider elles-mêmes.

- **Tenir d'abord compte des conditions locales.** Chaque initiative doit être taillée sur mesure en fonction de l'envergure et de la situation de la collectivité, et devrait bâtir sur la diversité et les points forts qu'on y retrouve. Les meilleures initiatives sont issues des réalités locales et s'y adaptent, misant sur les atouts de la collectivité, ses capacités et ses points forts, plutôt que sur ses déficits et ses problèmes.

- **Les résidents de la collectivité doivent prendre en main le processus de développement si l'autonomie doit remplacer la dépendance**. Les consultations ne sont pas suffisantes. Le développement social nécessite que la collectivité elle-même joue le rôle principal dans la conception et la mise en œuvre des stratégies qui visent sa propre amélioration.
- **Favoriser une participation communautaire vaste.** De nombreuses stratégies et de nombreux programmes sont tellement professionnalisés qu'ils en viennent à aliéner les personnes qu'ils visent. Le développement social exige que les programmes et les politiques soient élaborés par les résidents de la collectivité eux-mêmes. Le succès dépend d'une vaste participation de la collectivité et les leaders doivent continuellement mobiliser une population de plus en plus nombreuse, y compris les personnes qui sont rarement consultées.

- **Forger des partenariats par la collaboration.** Le développement social exige que tous les secteurs travaillent de concert dans une atmosphère de confiance, de collaboration et de respect.

- **Reconnaître les obstacles systémiques.** Le racisme et la structure fondamentale même de nombreux programmes généraux représentent des obstacles au développement social et économique. Une stratégie de développement social doit affronter ces obstacles et promouvoir l'équité pour tous les groupes. Compte tenu de l'expérience du passé et des conditions actuelles, seule une stratégie de développement social exhaustive se révélera prometteuse pour l'avenir.

Bibliographie

Annie E. Casey Foundation. 1995. *The Path of Most Resistance: Reflections on Lessons Learned from New Futures*.

Assemblée des Premières Nations. 1997. *EAGLE Project, 7-Year Summary Report*.

Association médicale canadienne. 1994. *Refermer l'écart : Promouvoir la santé et la guérison des peuples autochtones du Canada, Ottawa*.

Barsh, Russel Lawrence. 1994. *Canada's Aboriginal Peoples: Social Integration or Disintegration?*, The Canadian Journal of Native Studies, XIV(1), 1-46.

Caledon Institute. 1996. *Round Table on Building Community Capacity*. Social Partnerships project, octobre.

Canada, Centre d'information et de recherche, Bureau du Conseil privé, 1997. *Guide des initiatives fédérales à l'intention des Autochtones vivant en milieu urbain, Ottawa*.

Canada, Développement des ressources humaines Canada. 1997. *Étude bilan - Efficacité des programmes d'emploi destinés aux jeunes*, Évaluation et Développement des données, Politique stratégique, juin.

Canada, DRHC et Gouvernement des Territoires du Nord-Ouest. 1996. *Evaluation of the Investing in People Initiative - Year Two*, rédigé par Nichols Management, le Genesis Group et Nunavut Consulting.

Canada, Santé Canada, Direction générale des services médicaux. 1995. *Évaluation à long terme de l'initiative de transfert des programmes de santé : rapport final*, rédigé par l'Institut de développement des ressources humaines, octobre.

Canada. s.d. *Stratégie canadienne de développement économique des Autochtones*.

Canada, Vérificateur général du Canada. 1994. *Rapport de 1994 du vérificateur général du Canada à la Chambre des communes*, volume 14 - Affaires indiennes et du Nord Canada - Assistance sociale.

Conseil canadien de développement social. 1996. *La pauvreté des enfants : quelles en sont les conséquences?*, Ottawa, Centre de statistiques internationales.

Conseil national de prévention du crime. 1996(1). *Un bon placement : prévention de la criminalité et de la victimisation*, Ottawa, rédigé par Martin Spigelman Research Associates, septembre.

Conseil national de prévention du crime. 1996(2). *Prévenir le crime en investissant d ans les familles et les collectivités* : promouvoir des apports positifs pour les jeunes de douze à dix-huit ans, Ottawa.

Conseil national du bien-être social. 1997. *Parents en santé, bébés en santé*, Ottawa, été. États-Unis, Government Accounting Office. 1995. Community Development: Comprehensive Approaches Address Multiple Needs but are Challenging to Implement, Chapter Report, 02/08/95.

Goddard, John. 1994. In from the cold. *The Ouje-Bougoumou Crees build a model community after 60 years of mistreatment and dislocation*, Canadian Geographic, juillet-août.

Kingsley, G. Thomas, et J.O. Gibson. 1998. *Community Building - Coming of Age*, rédigé pour le compte du Development Training Institute et de l'Urban Institute, Washington (DC), août.

Meadow Lake Tribal Council Health Authority. 1997. *Meadow Lake Tribal Council Health Effectiveness Evaluation*. Final Summary Report, rédigé par Adrian Gibbons and Associates.

Picard, André. 1998. *Kids say the smartest things*, Globe and Mail, Compass, le mardi 17 novembre.

Rodal, Alti, et Nick Mulder. 1993. *Les partenariats, la délégation et le partage des pou voirs : répercussions sur la gestion*, OPTIMUM, la revue de gestion du secteur public, hiver, 24(3), 29-53.