



Aboriginal Affairs and  
Northern Development Canada

Affaires autochtones et  
Développement du Nord Canada

## *Rapport final*

# *Évaluation du projet pilote de planification communautaire globale en Saskatchewan*

*Numéro du projet : 1570-7/10031*

Juin 2011

Direction générale de l'évaluation, de la  
mesure du rendement et de l'examen  
Secteur de la vérification et de l'évaluation



Canada 

# Table des matières

---

<i>Résumé</i> .....	v
<i>Réponse de la direction et plan d'action</i> .....	x
<i>1. Introduction</i> .....	1
1.1 Aperçu.....	1
1.2 Profil du programme .....	1
<i>2. Méthode d'évaluation</i> .....	6
2.1 Portée de l'évaluation et échéancier .....	6
2.2 Enjeux et questions .....	6
2.3 Méthodologie d'évaluation .....	7
2.4 Rôles, responsabilités et assurance de la qualité.....	9
2.5 Analyse des données .....	9
<i>3. Constatations de l'évaluation – Pertinence</i> .....	10
3.1 Conformité aux priorités gouvernementales .....	10
3.2 Besoin .....	11
3.3 Recoupement.....	12
<i>4. Constatations de l'évaluation – Conception et exécution</i> .....	13
4.1 Conception .....	13
4.2 Exécution .....	16
<i>5. Constatations de l'évaluation – Efficacité</i> .....	18
5.1 Résultats obtenus .....	19
5.2 Résultats inattendus .....	22
5.3 Viabilité.....	23
<i>6. Constatations de l'évaluation – Économie et efficience</i> .....	25
6.1 Économie .....	25
6.2 Efficience .....	26
<i>7. Constatations de l'évaluation – Apprentissage et leçons apprises</i> .....	28
7.1 Apprentissage.....	28
7.2 Leçons apprises.....	29
7.3 Facteurs de réussite.....	30
<i>8. Conclusions et recommandations</i> .....	32
8.1 Conclusions.....	32
8.2 Recommandations.....	34

<i>9. Ouvrages de référence</i> .....	35
<i>Annexe A : Rapport sur la méthodologie</i> .....	37
<i>Annexe B : Guide d'entrevue</i> .....	58
<i>Annexe C : Modèle logique</i> .....	62

## ***Sigles et acronymes***

---

AADNC	Affaires autochtones et Développement du Nord Canada
C.-B.	Colombie-Britannique
CEU	Cities and Environment Unit
CTY	Conseil tribal de Yorkton
DGEMRE	Direction générale de l'évaluation, de la mesure du rendement et de l'examen
PCG	Planification communautaire globale

Affaires autochtones et Développement du Nord Canada (AADNC) a procédé à l'évaluation du projet pilote de planification communautaire globale (PCG) en Saskatchewan afin de tirer des conclusions étayées par des preuves sur la pertinence et le rendement du projet. L'évaluation a été demandée par le bureau régional d'AADNC en Saskatchewan pour cerner les résultats obtenus dans le cadre du projet pilote, déterminer les leçons apprises et formuler des recommandations en vue du soutien à venir.

Le projet pilote de 5 millions de dollars (4,55 millions de dollars versés par AADNC et 450 000 \$ par Santé Canada) visait à sensibiliser les membres des Premières nations et à accroître les capacités de leurs collectivités de participer à l'élaboration et à l'utilisation de plans communautaires globaux<sup>1</sup>. De 2005-2006 à 2010-2011, AADNC a versé un financement à la Cities and Environment Unit (CEU) de l'Université Dalhousie<sup>2</sup> pour travailler en collaboration avec onze Premières nations de la Saskatchewan et sept conseils tribaux en vue de dresser et de mettre en place des plans communautaires. La CEU a livré le projet en trois étapes, quatre collectivités des Premières nations ayant participé à la *phase 1* à compter de 2005-2006. Quatre autres Premières nations se sont jointes au projet en 2007-2008 dans le cadre de la *phase 2* et les trois dernières collectivités sont arrivées en 2008-2009.

La CEU a réalisé le processus de planification par une série d'ateliers auxquels les membres des collectivités ont participé afin de déterminer les forces et les problèmes des collectivités et d'établir une vision, des objectifs à long terme, les priorités et les interventions communautaires. Elle a travaillé en collaboration avec les collectivités, offrant formation, soutien technique à la formation et encadrement continu.

La Direction générale de l'évaluation, de la mesure du rendement et de l'examen (DGEMRE) a procédé à l'évaluation avec la collaboration de Stiles Associates Inc. La recherche nécessaire à l'évaluation a été réalisée entre février et mai 2011. La méthode d'évaluation comprenait un examen de la documentation et une analyse documentaire, des entrevues avec 23 répondants clés et cinq études de cas réalisées dans le cadre de visites dans les collectivités qui participent au projet pilote. Étant donné que la plupart des collectivités choisies pour participer au projet pilote avaient de bonnes capacités sur le plan des finances et des ressources humaines, les résultats quant à l'élaboration de ce modèle de planification peuvent être limités à ces collectivités.

Les principales constatations et conclusions de l'évaluation se trouvent ci-dessous.

---

<sup>1</sup> La planification communautaire est un processus qui permet à une collectivité de définir une orientation pour l'avenir et de déterminer les mesures à prendre pour y arriver. Cela est fait d'une manière qui est bien comprise, acceptée et intégrée par de nombreux membres de la collectivité. Le plan qui en résulte permet à la collectivité de prendre des décisions éclairées quant aux sources de financement ainsi qu'aux façons de dépenser des ressources limitées, de réagir aux demandes d'intervention, de protéger l'environnement et d'offrir de nouvelles possibilités aux résidents – autant de facteurs qui contribuent à créer une collectivité viable.

<sup>2</sup> Les compétences techniques pour le projet pilote ont été obtenues de sources à l'extérieur la province à la suite d'un marché accordé par appel d'offres lancé après la *phase 1* du projet.

## ***Pertinence***

L'évaluation a permis de constater que la planification communautaire globale est conforme aux rôles et aux responsabilités fédéraux, puisqu'elle correspond aux priorités d'AADNC et aux priorités gouvernementales. Tous les intervenants interviewés, en particulier chez les Premières nations qui ont participé au projet pilote, croient qu'il existe un besoin de planification globale qui incite à la prise en charge et à la participation communautaires. Selon une partie de la documentation consultée et certains répondants, la planification globale contribue à améliorer la gouvernance et l'autosuffisance dans les collectivités des Premières nations. Tous les éléments de preuve font ressortir le besoin pour AADNC de délaissier la planification cloisonnée de programmes et d'adopter un modèle à la fois global (examen holistique des besoins et des priorités des collectivités) et communautaire (favorisant la participation des membres des collectivités au processus de planification).

## ***Rendement***

### *Conception et exécution*

L'évaluation a permis de constater que même si la plupart des collectivités qui ont participé au projet pilote en comprenaient les objectifs, certaines en avaient une vision différente, ce qui a suscité de l'incertitude quant aux intentions d'AADNC. La conception du projet élaboré par la CEU était adéquate et offrait un modèle de planification efficace et interactif qui, avec l'aide d'un champion du plan rémunéré, a favorisé la mobilisation communautaire générale. Toutefois, certaines collectivités se sont dites préoccupées par le fait qu'elles n'ont pas pu participer à la conception du projet, que la planification n'allait pas plus loin que les limites des réserves et qu'elle était trop centrée sur l'infrastructure matérielle et pas suffisamment sur les grandes questions sociales et économiques. Ni le bureau régional d'AADNC en Saskatchewan, ni le modèle de planification de la CEU n'ont reconnu le besoin de traiter des enjeux d'égalité entre les sexes, notamment les besoins différents des femmes et des hommes dans la planification et les répercussions possibles de la mise en œuvre sur les hommes et sur les femmes.

Les preuves ont montré que la CEU a respecté les modalités de ses contrats et qu'elle a adéquatement mis en place le modèle en sept étapes en nouant des relations solides avec les collectivités. Tous les intervenants ont convenu que la CEU a fait preuve de souplesse pour adapter le projet au contexte des différentes collectivités. Il semblait y avoir suffisamment de ressources pour la planification, mais beaucoup de collectivités se sont dites inquiètes de l'absence de soutien financier de la région de la Saskatchewan pour la mise en œuvre des projets et des priorités définis dans les plans. La mise en œuvre du plan a présenté d'autres défis : manque d'engagement du personnel du bureau régional d'AADNC en Saskatchewan, distance entre les collectivités de la Saskatchewan qui ont participé au projet pilote et les bureaux de la CEU à Halifax et temps insuffisant pour les collectivités qui se sont jointes à la phase 3 du projet en 2008-2009 pour mener à bien le processus de planification et de mise en œuvre.

### *Efficacité*

L'évaluation a permis de conclure que dans l'ensemble, le projet a obtenu les résultats attendus. Le projet a sensibilisé les gens à la valeur de la planification communautaire globale dans les collectivités qui ont participé au projet pilote, chez les membres des conseils tribaux et au sein du bureau régional de la Saskatchewan; il a accru les capacités des collectivités qui ont participé au

projet pilote pour ce qui est de la conception et de l'utilisation de plans communautaires, et mené à une pratique améliorée de la planification.

Le projet a suscité la cohésion et la confiance, les membres des collectivités ayant uni leurs forces pour se remémorer leur histoire, énoncer leurs valeurs et définir une vision commune pour l'avenir. La majorité des collectivités utilisent les plans qui ont été élaborés et presque toutes ont mis en œuvre au moins une des initiatives définies dans le plan. À la suite de l'adoption des plans, certaines collectivités ont créé de nouvelles infrastructures communautaires, par exemple des jardins ou des sentiers, conclu de nouveaux partenariats et tiré parti de leviers financiers ou ont apporté des modifications à la gouvernance de la collectivité. Dans de nombreuses collectivités, le processus de planification adopté a accru les attentes à l'égard des chefs politiques pour ce qui est d'informer les membres de la collectivité et de les consulter. Les champions du plan embauchés dans chaque collectivité pour contribuer au processus de planification et de mise en œuvre ont acquis de nouvelles habiletés en animation et en mobilisation communautaires, et leur confiance en soi a augmenté, ce qui a permis à la plupart de progresser vers d'autres emplois.

Il n'y a toutefois que bien peu de preuves que les plans communautaires globaux sont utilisés par le bureau régional de la Saskatchewan, sauf pour ce qui est de servir de base au récent processus d'évaluation générale<sup>3</sup>. Il n'est pas apparu que les plans étaient bien connus chez les agents des services de financement de première ligne, et il n'existe pas de preuve que les plans ont été utilisés pour guider l'établissement des priorités de financement du bureau régional pour les collectivités du projet pilote.

L'évaluation montre que certains bénéfices découlant du processus de planification seront durables. Dans certaines collectivités ayant participé au projet pilote, les plans ont permis de préserver une vision stable au fil de plusieurs élections pour les postes de chef et de conseillers. Cependant, les progrès enregistrés au chapitre des initiatives définies dans les plans, initiatives dont la responsabilité n'incombe souvent pas à l'administration de la bande ou qui relèvent de plusieurs instances, ralentiront vraisemblablement à défaut d'un champion du plan pour faire avancer les choses dans la collectivité. Dans le cadre du projet pilote, la CEU a travaillé avec cinq collectivités qui ont participé au projet pilote pour concevoir et mettre en place, dans les collectivités, une nouvelle structure, par exemple un marché communautaire ou une salle de cours en plein air, comme preuve tangible des progrès réalisés. Même si les collectivités ont trouvé qu'il s'agit d'un processus positif, force est de reconnaître que ces structures n'ont connu qu'une utilisation limitée.

Jusqu'à maintenant, le projet n'a pas réussi à institutionnaliser la capacité de planification communautaire globale en Saskatchewan.

---

<sup>3</sup> L'évaluation générale est un outil destiné à soutenir la gestion des ententes de financement d'AANDC. Pour réaliser l'évaluation, on prend chaque année un « instantané » du rendement antérieur des bénéficiaires du financement pour relever les forces et cerner les risques nouveaux qui pourraient avoir des incidences sur le rendement futur. Chaque bénéficiaire de financement est évalué et on lui accorde une note, selon qu'il est exposé à un niveau de risque faible, moyen ou élevé. Une fois le processus terminé, chaque bénéficiaire est informé de la note qui lui a été accordée et reçoit des explications à cet égard. Au besoin, des recommandations sont formulées pour ce qui est de gérer le risque élevé.

### *Économie et efficacité*

Le processus de planification a été financé à un coût moyen de quelque 450 000 \$ par collectivité. Les honoraires payés à la CEU ont semblé raisonnables relativement aux services rendus, si on les compare aux tarifs exigés par les consultants professionnels en planification. Toutefois, les frais de déplacement entre les bureaux de la CEU, à Halifax, et la Saskatchewan, ainsi que les dépenses associées aux réunions du comité directeur mixte ont augmenté les coûts du projet.

À long terme, l'augmentation de la capacité technique permettant d'appuyer la planification communautaire globale en Saskatchewan accroîtrait l'efficacité et réduirait les coûts. Le travail avec un regroupement de collectivités en fonction de leur situation géographique pourrait entraîner des économies.

### *Leçons apprises*

Lors de l'évaluation, peu de preuves ont été trouvées quant à l'existence de mécanismes pour consigner les leçons apprises et les utiliser pour inciter à la réflexion et à l'apprentissage continu à l'échelon des collectivités. La CEU a travaillé avec les collectivités qui ont participé au projet pilote pour définir des indicateurs permettant de suivre les progrès réalisés dans la poursuite des objectifs communautaires. Toutefois, ni la CEU ni le bureau régional de la Saskatchewan n'ont montré aux collectivités comment les données de suivi peuvent être recueillies et utilisées pour améliorer la planification continue et les programmes.

L'évaluation a permis de relever un certain nombre de leçons :

- la planification doit se faire à l'échelon de la collectivité;
- la planification doit être globale;
- AADNC et les collectivités doivent apporter des modifications afin d'établir une nouvelle relation;
- la planification communautaire globale prend du temps et exige un soutien à long terme; et
- la planification communautaire globale coûte cher, mais peut se révéler économique.

L'évaluation a, en outre, fait ressortir un certain nombre de facteurs qui contribuent au succès de la planification communautaire globale en Saskatchewan, notamment :

- faire appel à un champion du plan rémunéré;
- compter sur des compétences en planification jumelées à un bon processus et à l'animation spécialisée;
- prendre les forces de la collectivité comme point de départ;
- mobiliser les aînés et les jeunes;
- s'assurer que les chefs politiques sont parties prenantes;
- offrir du soutien aux leaders;
- établir des relations et des partenariats; et
- miser sur un encadrement communautaire « pair à pair ».

**Il est recommandé que, pour appuyer la planification communautaire globale, AADNC :**

1. envisage des façons d'institutionnaliser, dans les collectivités des Premières nations, le soutien national à long terme pour cette planification;
2. revoit son approche pour :
  - a. mieux intégrer les observations des Premières nations dans la conception et la méthode utilisées pour élaborer des plans communautaires,
  - b. faire participer d'autres ordres de gouvernement, et
  - c. intégrer l'analyse comparative entre les sexes;
3. envisage des moyens pour accroître la capacité (à l'intérieur et à l'extérieur du Ministère) afin d'appuyer la planification communautaire globale; et
4. s'engage à utiliser la planification communautaire globale pour établir ses programmes et ses priorités en matière de financement.

# ***Réponse de la direction et plan d'action***

---

**Titre du projet : Évaluation du projet pilote de planification communautaire globale en Saskatchewan**

**Numéro du projet : 10031**

## **1. Réponse de la direction**

La planification communautaire globale a connu un regain d'intérêt à la suite de récents travaux effectués à l'égard d'initiatives clés d'Affaires autochtones et Développement du Nord Canada (AADNC), soit le Cadre de développement communautaire (CDC), le Programme de partenariats pour le développement des capacités (PPDC), la nouvelle Politique de prévention et gestion des manquements, la mise en œuvre de la Politique sur les paiements de transfert de 2008 et la réduction du fardeau en matière de rapports (ententes de financement harmonisées, flexibles et qui s'échelonnent sur une plus longue période). Dans le cadre de ces initiatives, on cherche à investir de manière stratégique les ressources du Ministère allouées au renforcement de la capacité de façon à combler les lacunes liées à la capacité communautaire et à répondre aux besoins déterminés par la collectivité. La planification communautaire stratégique est la clé de cette approche. Les initiatives énumérées ci-dessus ont donné au Ministère l'occasion de mettre à profit ses ressources et programmes afin d'appuyer efficacement la planification communautaire, et certaines régions ont déjà tiré parti de ces occasions à l'échelle régionale.

Le CDC constitue une approche qui reconnaît que les collectivités autochtones ne se trouvent pas au même stade de développement. Pour obtenir les meilleurs résultats possible, la réalité des différents stades de développement et les besoins actuels doivent être pris en compte dans l'élaboration de même que dans la mise en œuvre des politiques et des programmes, étant donné que les approches nationales uniformisées s'avèrent inefficaces. En général, les programmes actuels sont axés sur les extrants. Les collectivités dotées de plans stratégiques possèdent habituellement des directives claires et intégrées qui ne peuvent pas facilement s'adapter à une approche fondée sur les extrants d'un bailleur de fonds externe. Investir dans la planification communautaire constitue une façon de cibler les résultats plutôt que les activités, et comme chaque collectivité évoluera à son propre rythme, il sera essentiel à la réussite des initiatives qui appuient la planification communautaire que nous remplissions notre engagement visant à maintenir un intérêt et un engagement à cet égard.

Selon de nombreux documents, seules les solutions communautaires peuvent appuyer les progrès relatifs au développement d'une collectivité. Depuis des décennies, la politique fédérale favorise la santé et la prospérité des collectivités. Nous savons qu'un manque de capacité représente un obstacle aux progrès dans bien des collectivités, et que les initiatives de planification communautaire constituent un moyen reconnu de s'attaquer aux défis liés à la capacité. L'évaluation souligne le rôle important que AADNC pourrait jouer en appuyant l'approche.

En résumé, les conclusions de l'évaluation appuient la planification communautaire globale. De plus, un large éventail de modèles et d'approches est offert aux collectivités qui adhèrent au processus de planification communautaire. Le PPDC actuellement proposé donnera aux collectivités autochtones et nordiques accès à des ateliers sur la planification communautaire, et

des fonds destinés au renforcement de la capacité en matière de planification pourront également être accordés en vertu de ce nouveau programme.

## 2. Plan d'action

Recommandations	Mesures	Gestionnaires responsables [titre et secteur]	Dates prévues de début et de fin
1. Envisager des façons d'institutionnaliser, dans les collectivités des Premières nations, le soutien national à long terme pour cette planification.	Nous sommes d'accord. (Nous sommes d'accord, Nous ne sommes pas d'accord, Nous sommes en partie d'accord)	Juliet Balfour, directrice, Collectivités durables	<i>Début</i> Exercice 2011-2012
	Dans la mesure où l'institutionnalisation est un concept que le Ministère appuie et non un programme précis qui sera mis sur pied. L'objectif consiste à appuyer les collectivités en ce qui a trait à la planification, de manière à ce que leurs membres puissent participer pleinement à l'établissement de la voie à suivre. L'objectif ne consiste pas nécessairement à créer un programme ou à promouvoir un modèle ou une approche en particulier. Nous convenons que nous devons utiliser tous les moyens possibles afin de favoriser et de soutenir une bonne pratique de planification dans les collectivités. Le Cadre de développement communautaire (CDC) précisera le rôle du Ministère à cet égard.  Bien que le Programme de partenariats pour le développement des capacités (PPDC) fournisse un certain appui pour la planification communautaire, un soutien financier accru et constant sera nécessaire pour apporter d'importants changements dans toutes les collectivités autochtones et nordiques.	Chris Rainer, directeur, Développement professionnel et institutionnel	<i>Fin</i> Permanent
2. Revoir l'approche pour : a. mieux intégrer les observations des Premières nations dans la conception et la méthode utilisées pour élaborer des plans communautaire; b. faire participer d'autres ordres de gouvernement; c. intégrer l'analyse comparative entre les sexes.	Nous sommes d'accord. (Nous sommes d'accord, Nous ne sommes pas d'accord, Nous sommes en partie d'accord)	Juliet Balfour, directrice, Collectivités durables	<i>Début</i> Exercice 2011-2012
	Conformément au point précédent, le Ministère ne contrôlera pas le contenu ni la forme du processus de planification. Toutefois, nous tenterons de fournir un appui et de prendre les mesures nécessaires à l'égard du leadership au niveau communautaire. Nous convenons que AADNC a un rôle à jouer pour inciter d'autres ordres de gouvernement à participer. Nous pouvons offrir des outils ou de l'expertise afin de mener des analyses comparatives entre les sexes ou toute autre analyse dans les collectivités qui ont adhéré au processus de planification communautaire.		
3. Envisager des moyens pour accroître la capacité (à l'intérieur et à l'extérieur du Ministère) afin d'appuyer la	Nous sommes d'accord. (Nous sommes d'accord, Nous ne sommes pas d'accord, Nous sommes en partie d'accord)	Chris Rainer, directeur, Développement professionnel et institutionnel	<i>Début</i> Exercice 2011-2012
	Le PPDC fournira un certain appui pour la planification communautaire et pourrait être en mesure de financer des initiatives qui renforcent la capacité de planification dans des	Juliet Balfour, directrice,	

planification communautaire globale.	collectivités. Toutefois, un soutien financier accru et constant sera nécessaire pour apporter d'importants changements dans toutes les collectivités autochtones et nordiques.  Le CDC fournira des précisions sur le rôle que le gouvernement doit jouer pour mieux appuyer la planification communautaire, de même que sur tout obstacle en matière de capacité ou autre concernant ce rôle.	Collectivités durables	
4. S'engager à utiliser les renseignements sur la planification communautaire globale pour préciser les priorités en matière de programme et de financement.	Nous sommes d'accord. (Nous sommes d'accord, Nous ne sommes pas d'accord, Nous sommes en partie d'accord)	Juliet Balfour, directrice, Collectivités durables	<i>Début</i> Exercice 2011-2012
	Le CDC recommandera que les programmes se servent des renseignements sur la planification communautaire pour préciser les priorités en matière de programme et de financement.		<i>Fin</i> Permanent

**Je recommande la présente réponse de la direction et le plan d'action connexe à l'approbation du Comité de l'évaluation, de la mesure du rendement et de l'examen.**

*Version originale signée le 14 juin 2011 par :*

**Judith Moe**

**Directrice intérimaire, Direction générale de l'évaluation, de la mesure du rendement et de l'examen**

**J'approuve la réponse de la direction et le plan d'action ci-dessus.**

*Version originale signée le 15 juin 2011 par :*

**Gina Wilson**

**Sous-ministre adjointe principale, Opérations régionales**

*La réponse de la direction et le plan d'action concernant l'évaluation du projet pilote de planification communautaire globale en Saskatchewan ont été approuvés par le Comité de l'évaluation, de la mesure du rendement et de l'examen le 20 juin 2011.*

# 1. Introduction

---

## 1.1 Aperçu

La Direction générale de l'évaluation, de la mesure du rendement et de l'examen (DGEMRE) d'Affaires autochtones et Développement du Nord Canada (AADNC) a procédé à l'évaluation du projet pilote de planification communautaire globale en Saskatchewan afin de tirer des conclusions étayées par des preuves sur la pertinence et le rendement du projet.

Le bureau régional d'AADNC en Saskatchewan a demandé une évaluation indépendante pour évaluer les résultats du projet pilote, déterminer les leçons apprises et formuler des recommandations afin d'appuyer, à l'avenir, la planification communautaire globale. Le rapport comprend un profil du programme, la méthode d'évaluation, les résultats de l'évaluation quant à la pertinence, au rendement et aux leçons apprises, ainsi que des conclusions et des recommandations.

## 1.2 Profil du programme

### 1.2.1 Contexte et description

En 2005-2006, le bureau régional d'AADNC en Saskatchewan a lancé un projet pilote pour déterminer comment la planification communautaire globale pourrait aider à résoudre les problèmes et à répondre aux besoins urgents des collectivités des Premières nations. Le projet pilote avait pour but de combler les lacunes suivantes :

- manque d'exemples locaux démontrant que la planification communautaire fait une différence;
- manque de compétences locales pour amorcer, diriger et appuyer les efforts de planification;
- manque de ressources et de capacité technologique au niveau local; et
- manque de sensibilisation en matière de planification globale.

Le bureau régional de la Saskatchewan, par l'intermédiaire du Conseil tribal de Yorkton (CTY), a conclu un marché avec la Cities and Environment Unit (CEU), de la Faculté d'architecture et de planification de l'Université Dalhousie, à Halifax, pour mobiliser quatre collectivités des Premières nations de la Saskatchewan à l'égard de la planification communautaire globale. Ce type de planification est un processus qui permet à une Première nation de définir une orientation pour l'avenir et de déterminer les mesures précises pour y arriver. Le processus est dit « global » parce qu'il englobe tous les aspects de la vie de la collectivité, notamment l'aménagement en infrastructure, la gouvernance, les terres et les ressources, la santé, la culture, les enjeux sociaux et l'économie. En outre, il est dit « communautaire » parce qu'il fait appel à une grande participation aux activités communautaires tout au long de l'élaboration et de la mise en œuvre du plan.

Le bureau régional d’AADNC en Saskatchewan a choisi les quatre premières collectivités qui ont participé au projet pilote en se fondant sur les six principes suivants :

1. Les collectivités participantes doivent confirmer, par l’entremise de leur conseil, leur volonté et leur désir de faire avancer la planification communautaire globale.
2. Les collectivités du Nord et du Sud de la province doivent être représentées.
3. Les collectivités participantes doivent avoir démontré leur capacité de gestion financière et être déterminées à respecter les principes de responsabilité.
4. Les compétences techniques des conseillers du conseil tribal et des consultants en planification sont essentielles pendant les premières phases du projet pilote afin de constituer une grande capacité de planification globale.
5. Les collectivités participantes doivent être affiliées à un conseil tribal pour qu’à long terme des liens soient noués et la planification appuyée.
6. Les collectivités participantes doivent avoir démontré leur détermination à intégrer l’engagement communautaire dans leurs activités au jour le jour.

En 2007-2008, la CEU a été le soumissionnaire retenu pour étendre le projet pilote, et quatre collectivités s’y sont alors ajoutées dans la *phase 2*. En 2008-2009, trois collectivités ont amorcé l’étape préliminaire du processus de planification dans le cadre de la *phase 3*.

COLLECTIVITÉS DE LA PHASE 1	COLLECTIVITÉS DE LA PHASE 2	COLLECTIVITÉS DE LA PHASE 3
1. Première nation de Flying Dust	1. Première nation de Cowessess	1. Première nation de Big River
2. Première nation de George Gordon	2. Première nation des Sauteaux de Kinistin	2. Bande indienne de Lac La Ronge
3. Nation crie de Shoal Lake	3. Première nation de Muskoday*	3. Nation dakota de Standing Buffalo
4. Première nation de Kahkewistahaw	4. Première nation de Pasqua	

\* La Première nation de Muskoday s’est retirée du projet pilote en avril 2010.

Lorsque le projet pilote a été lancé, les collectivités de la *phase 1* devaient recevoir du soutien pendant trois ans. Toutefois, ces dernières ont demandé – et obtenu – un financement continu pour appuyer la mise en œuvre de leurs plans. Ainsi, à mesure que d’autres Premières nations se sont jointes au projet, les collectivités ayant participé aux premières phases ont continué à recevoir du soutien et ont agi comme mentors pour les collectivités nouvelles venues. Des onze collectivités qui ont participé au projet pilote, dix y étaient toujours actives lorsqu’il a pris fin, en mars 2011.

Pendant la durée du projet, la CEU a présenté deux propositions de financement au bureau régional d’AADNC en Saskatchewan pour mettre en place un programme de diplôme en planification pour les collectivités des Premières nations, d’abord avec l’Université des Premières nations, en 2006, puis avec l’Université des Premières nations et l’Université de la Saskatchewan, en 2010. Ce programme offrirait un accès permanent, en Saskatchewan, à des compétences en planification. Même si, en 2010-2011, le bureau

régional a mis de côté le financement nécessaire pour appuyer cette initiative, cette dernière n'est toujours pas devenue réalité.

Le *First Nations Community Planning Model* (2003, 2<sup>e</sup> éd.) [modèle de planification communautaire pour les Premières nations] élaboré par la CEU utilise un processus en sept étapes pour dresser un plan communautaire global.

- 1) **Étape 1 : Collecte de données historiques et de renseignements généraux** – Collecte de renseignements de base et de perceptions sur la collectivité pour cerner les éléments qui ressortent comme points forts et points faibles.
- 2) **Étape 2 : Définition des forces et des enjeux** – Accent sur la consignation et la compréhension des problèmes qui doivent être résolus et des possibilités dont on peut tirer parti.
- 3) **Étape 3 : Recherche des causes profondes** – Examen des forces et des enjeux pour cerner les causes profondes et déterminer les conséquences de l'inaction.
- 4) **Étape 4 : Définition d'une vision** – Détermination d'une orientation à long terme ambitieuse et appropriée pour la collectivité.
- 5) **Étape 5 : Mise en place d'un cadre d'action** – Traduction de la vision, des enjeux et des valeurs en un plan directeur pour que des interventions concertées soient faites sur les plans des politiques, de l'administration, des domaines d'action prioritaires et des améliorations physiques.
- 6) **Étape 6 : Élaboration d'une stratégie de mise en œuvre** – Élaboration d'une stratégie de mise en œuvre et détermination des projets prioritaires. Mise sur pied des ressources nécessaires pour réaliser les projets.
- 7) **Étape 7 : Suivi du plan et des projets** – Évaluation de l'impact des projets individuels, de l'ensemble des effets de la planification et révision continue du plan.

### *1.2.2 Objectifs et résultats attendus*

L'objectif global du projet pilote de planification communautaire globale est d'arriver à ce que la planification communautaire (élaboration de plans locaux globaux, à long terme et axés sur l'action) devienne une pratique permanente pour les Premières nations. Aucun modèle logique officiel ni aucun cadre de mesure du rendement n'ayant été prévu pour le projet pilote, les évaluateurs ont dressé un modèle logique pour le projet (voir l'annexe C). Ce modèle a été validé par le bureau régional d'AADNC en Saskatchewan, la CEU et le CTY, qui a géré le contrat conclu avec la CEU au nom d'AADNC.

Le modèle logique évalue les résultats suivants :

- sensibilisation accrue à l'importance de la planification communautaire globale pour les collectivités qui ont participé au projet pilote et pour AADNC;
- capacités accrues des membres de la collectivité de participer à l'élaboration et à l'utilisation de plans communautaires globaux; et
- planification améliorée dans les collectivités qui ont participé au projet pilote.

### ***1.2.3 Gestion des programmes, intervenants clés et bénéficiaires***

Le bureau régional d'AADNC en Saskatchewan a mis sur pied un comité directeur mixte pour gérer et superviser le projet pilote. Le comité se composait de représentants du bureau régional, de la CEU, des collectivités des Premières nations participantes et de leurs conseils tribaux. Il comptait également des représentants de Santé Canada, qui a contribué au financement du projet pilote, mais dont la participation s'est surtout limitée à assister aux réunions du comité.

Les principaux bénéficiaires du projet pilote ont été les Premières nations participantes. Dans chaque collectivité, le bureau régional d'AADNC a fourni le financement nécessaire pour que la Première nation embauche un champion du plan chargé de diriger le processus de planification, de faciliter la mobilisation communautaire, de veiller à ce que tous les renseignements recueillis soient communiqués à l'ensemble de la collectivité et de faire rapport au chef et aux membres du conseil sur l'état d'avancement des travaux.

Une personne-ressource de la collectivité, habituellement un membre de l'administration de la bande, supervisait le projet pilote. Un groupe de travail sur la planification, composé d'un ensemble représentatif de membres de la collectivité, a travaillé de concert avec le champion du plan afin d'obtenir la participation et l'appui du plus grand nombre possible de membres de la collectivité pour élaborer et mettre en œuvre le plan.

Les conseils tribaux associés aux collectivités qui participaient au projet pilote devaient offrir du soutien technique et professionnel pour l'élaboration et la mise en œuvre des plans communautaires, puisqu'ils jouaient déjà un rôle pour ce qui est d'aider les Premières nations à satisfaire aux exigences d'AADNC en matière de planification.

### ***1.2.4 Ressources du programme***

Le projet pilote a reçu un financement de 5 millions de dollars de 2005-2006 à 2010-2011, le bureau régional d'AADNC ayant fourni 4,55 millions de dollars et Santé Canada, 450 000 \$. Le bureau régional n'a pas eu recours au budget des services votés, et les contributions ont été versées par le Programme de développement professionnel et institutionnel (autorisation 306), le Programme d'immobilisations (autorisation 377) et le Programme de développement économique des communautés (autorisation 372). Le financement du projet pilote a été divisé à peu près également entre le soutien aux Premières nations (50,7 % aux collectivités et aux conseils tribaux) et le contrat avec la CEU (44,7 %).

Un examen des frais facturés par la CEU révèle que ceux-ci semblent raisonnables pour les services rendus, puisqu'ils sont moins élevés que les tarifs habituels des consultants professionnels en planification. Par contre, la distance entre Halifax et la Saskatchewan a ajouté au coût du projet. Les frais de déplacement ne sont pas ventilés dans les contrats de la CEU, mais les documents budgétaires montrent qu'à eux seuls, les déplacements en avion représentent près de 150 000 \$, soit 6 % des coûts de l'Université Dalhousie. Les réunions du comité directeur mixte ont aussi coûté cher; plusieurs fois par année, elles regroupaient de 15 à 50 participants de tous les coins de la province pour une rencontre d'un ou deux jours. Les réunions semblent avoir coûté approximativement 260 000 \$, ce qui représente quelque 5 % du budget du projet.

**Tableau 1 : Affectations budgétaires pour le projet pilote de planification communautaire globale, de 2005-2006 à 2010-2011**

Catégorie	2005-2006		2006-2007		2007-2008		2008-2009		2009-2010		2010-2011		Total	
	Montant (\$)	% du total	Montant (\$)	% du total	Montant (\$)	% du total	Montant (\$)	% du total	Montant (\$)	% du total	Montant (\$)	% du total	Montant (\$)	% du total
CEU, Dalhousie	6 000	4,7	235 060	47,9	389 397	48,0	491 850	48,0	588 000	44,5	524 253	42,8	2 234 560	44,7
Premières nations/ conseils tribaux	110 000	86,6	236 940	48,3	396 720	48,9	508 150	49,6	707 500	53,6	575 082	47,0	2 534 392	50,7
Comité directeur mixte/ administration*	11 000	8,7	19 000	3,9	25 000	3,1	25 000	2,4	25 000	1,9	25 000	2,0	130 000	2,6
Autres (programme de diplôme)											100 000	8,2	100 000	2
<b>Total</b>	<b>127 000</b>	<b>100</b>	<b>491 000</b>	<b>100</b>	<b>811 117</b>	<b>100</b>	<b>1 025 000</b>	<b>100</b>	<b>1 320 500</b>	<b>100</b>	<b>1 224 335</b>	<b>100</b>	<b>4 998 952</b>	<b>100</b>

Source : bureau régional d'AADNC en Saskatchewan

\*Il s'agit uniquement de la somme dépensée par le bureau régional d'AADNC en Saskatchewan et non du coût total.

## 2. Méthode d'évaluation

---

### 2.1 Portée de l'évaluation et échéancier

L'évaluation a porté sur les activités du projet pilote de planification communautaire globale, du début à la fin, soit de 2005-2006 à 2010-2011. La recherche nécessaire à l'évaluation a été réalisée entre février et mai 2011.

### 2.2 Enjeux et questions

L'évaluation ciblait principalement les enjeux suivants (la grille d'évaluation figure à l'annexe B) :

- *Pertinence*
  - *Besoin continu*

La planification communautaire globale répond-elle à un besoin démontrable dans les collectivités autochtones?
  - *Conformité aux priorités gouvernementales*

Les objectifs de la planification communautaire globale s'inscrivent-ils dans les priorités ministérielles et gouvernementales? Concordent-ils avec les rôles et les responsabilités du gouvernement fédéral?
  - *Harmonisation avec les rôles et les responsabilités du gouvernement fédéral*

Le projet pilote de planification communautaire globale est-il identique à des projets d'autres ministères, organismes ou compétences, ou fait-il double emploi?
- *Rendement*
  - *Conception*

Dans quelle mesure les objectifs et les résultats du projet étaient-ils clairement compris par les principaux intervenants et bien communiqués?  
Dans quelle mesure la conception du projet était-elle appropriée?  
Dans quelle mesure la structure de gouvernance du projet était-elle appropriée?
  - *Exécution*

Les ressources et les services de soutien pour la mise en œuvre du projet étaient-ils suffisants et appropriés?  
La marge de manœuvre pour adapter le projet aux conditions et aux contextes locaux (langue et culture) était-elle suffisante?
  - *Efficacité*

Qu'est-ce que le projet a accompli?

Dans quelle mesure la sensibilisation à l'importance d'un plan communautaire global a-t-elle été rehaussée (au sein des collectivités qui ont participé au projet pilote, du bureau régional d'AADNC et des conseils tribaux)?

Dans quelle mesure les intervenants individuels et les intervenants communautaires ont-ils augmenté leurs capacités en matière de planification communautaire globale?

Dans quelle mesure les plans communautaires sont-ils utilisés par les collectivités et par le bureau régional d'AADNC en Saskatchewan?

– *Viabilité*

Dans quelle mesure les bénéfices de la planification communautaire globale persisteront-ils une fois que les projets pilotes auront pris fin?

Les projets pilotes ont-ils eu des résultats inattendus, positifs ou négatifs?

– *Économie et efficacité*

Les moyens les plus appropriés et les plus efficaces sont-ils utilisés pour élaborer des plans communautaires?

Existe-t-il d'autres modèles qui pourraient améliorer la planification communautaire globale ou réduire les coûts?

– *Leçons apprises*

Quels sont les mécanismes en place pour consigner les leçons apprises et faciliter l'apprentissage à partir des projets pilotes?

Certaines des leçons ou des solutions de rechange qui ont découlé des projets pourraient-elles contribuer à améliorer la planification communautaire?

## **2.3 Méthodologie d'évaluation**

### **2.3.1 Sources de données**

Les constatations et conclusions sont fondées sur l'analyse et la validation des éléments ci-après :

#### *Analyse documentaire*

Les évaluateurs ont passé en revue la documentation régionale, nationale et internationale relative à la planification communautaire.

#### *Examen de documents*

Les évaluateurs ont examiné la documentation du projet, notamment l'information de gestion, les contrats, les rapports sur le projet, les bulletins d'information, les données budgétaires, les plans communautaires, les documents sur la conception et la mise en place du projet et d'autres renseignements pertinents.

## *Entrevues avec les répondants clés*

Les évaluateurs ont interviewé 23 répondants clés, soit :

- des représentants de quatre collectivités qui ont participé au projet pilote (6);
- des représentants de la CEU (3);
- des représentants de conseils tribaux (3);
- des membres du personnel des bureaux régionaux d'AADNC en Saskatchewan et en Colombie-Britannique et de l'Administration centrale (10); et
- un représentant de Santé Canada (1).

## *Études de cas*

Au début de mars 2011, les évaluateurs se sont rendus dans cinq des collectivités qui ont participé au projet pilote; au cours de ces visites, qui ont duré en tout deux semaines, ils ont recueilli des données qualitatives sur les résultats du projet. Dans chacune des collectivités, les évaluateurs ont mené des entrevues ou organisé des groupes de consultation avec le champion du plan, la personne-ressource communautaire, les membres du groupe de travail de planification et les dirigeants de la collectivité. Les cinq études de cas comportent de l'information obtenue dans le cadre de l'examen de la documentation, notamment le plan communautaire, les rapports sur le projet et les données sur le profil de la collectivité. Les études de cas ont porté sur les pratiques exemplaires, les leçons apprises, les principales réussites et les moyens pris pour y arriver, ainsi que les facteurs importants qui ont contribué ou nui à la réussite.

### **2.3.2 *Considérations, forces et limites***

Les limites ont été rares. Les évaluateurs ont reçu une excellente collaboration des intervenants et des collectivités qui ont participé au projet pilote : des représentants de neuf des onze collectivités ont contribué au travail d'évaluation. Cela dit, la plupart des collectivités choisies pour participer au projet pilote avaient de bonnes capacités en matière de finances et de ressources humaines, caractéristique qui peut limiter l'applicabilité des résultats de l'évaluation à des collectivités similaires, c.-à-d. que les résultats ne peuvent pas nécessairement être généralisés et appliqués à des collectivités dont la capacité en matière de finances et de ressources humaines est inférieure à celle des collectivités du projet.

Comme il n'existait pas de modèle logique pour le projet, les évaluateurs en ont créé un et l'ont validé auprès de trois membres du comité directeur mixte représentant le bureau régional d'AADNC en Saskatchewan ainsi que la CEU et le CTY. De plus, le projet n'était assorti d'aucun cadre de mesure du rendement, et les rapports étaient produits en fonction des activités. Il n'y a pas eu d'activités systématiques de suivi et de communication des résultats. Malgré cela, les évaluateurs ont pu obtenir suffisamment de preuves pour valider les constatations de l'évaluation.

## 2.4 Rôles, responsabilités et assurance de la qualité

L'évaluation a été réalisée par la DGEMRE, avec la collaboration de Stiles Associates Inc. Trois membres du comité directeur mixte représentant le bureau régional d'AADNC en Saskatchewan, le CTY et la CEU ont été consultés lors de l'élaboration de la méthode d'évaluation. Ils ont également validé les constatations préliminaires de l'évaluation et pris connaissance de la version préliminaire du rapport d'évaluation.

## 2.5 Analyse des données

Dans le rapport, lorsque des données qualitatives sont présentées, certains termes sont utilisés pour indiquer la proportion de répondants ou d'études de cas auxquels renvoient les constatations. D'autres termes indiquent la fréquence à laquelle les répondants ont exprimé un point de vue particulier. Ces termes sont plus ou moins équivalents aux pourcentages suivants :

<b>Proportion</b>	<b>Fréquence</b>	<b>Pourcentage</b>
Tout	Toujours	100
Presque tout	Presque toujours	80-99
Beaucoup	Souvent, habituellement	50-79
Un peu	Parfois	20-49
Très peu	Rarement	10-19
Presque aucun	Presque jamais	1-9
Aucun	Jamais	0

Les constatations peuvent ne pas s'appliquer à certains répondants ou à certaines études de cas parce qu'aucune réponse n'a été fournie, qu'il était impossible de déduire une réponse des autres commentaires exprimés ou parce qu'une réponse différente a été donnée. Dans la mesure du possible, les points de vue différents et les points de vue généraux sont présentés.

## **3. Constatations de l'évaluation – Pertinence**

---

Les évaluateurs ont cherché des preuves démontrant que le projet pilote de planification communautaire globale est conforme aux rôles et aux responsabilités du gouvernement fédéral, qu'il répond aux besoins et aux priorités des collectivités des Premières nations de la Saskatchewan, qu'il n'est pas identique à des projets d'autres ministères ou d'autres administrations et qu'il ne fait pas double emploi.

L'évaluation a permis de constater que la planification communautaire globale est conforme aux rôles et responsabilités du gouvernement fédéral, puisqu'elle correspond aux priorités d'AADNC et du gouvernement. Tous les intervenants interviewés, en particulier ceux des Premières nations qui ont participé au projet pilote, croient qu'il existe un besoin de planification globale qui incite à la prise en charge et à la participation communautaires. Selon une partie de la documentation consultée et certains répondants, la planification globale contribue à améliorer la gouvernance et l'autosuffisance dans les collectivités des Premières nations. Tous les éléments de preuve font ressortir le besoin pour AADNC de délaissier la planification cloisonnée de programmes et d'adopter un modèle à la fois global (examen holistique des besoins et des priorités des collectivités) et communautaire (favorisant la participation des membres des collectivités au processus de planification). L'évaluation n'a fourni aucune preuve que le projet pilote était identique à des travaux de planification d'AADNC ou d'autres administrations ou qu'il faisait double emploi avec eux.

### **3.1 Conformité aux priorités gouvernementales**

Le projet pilote de planification communautaire globale s'inscrit tout à fait dans le mandat d'AADNC consistant à bâtir des collectivités saines et viables. Le projet pilote a réalisé un engagement en faveur de la planification communautaire des Premières nations, engagement qui s'inscrivait dans la Stratégie de développement durable 2007-2010 d'AADNC. En donnant aux collectivités les moyens de formuler et de détailler leur vision, leurs besoins et leurs priorités à long terme, la planification communautaire globale satisfait aux exigences exprimées dans la Politique sur les paiements de transfert du gouvernement fédéral voulant que AADNC adopte une approche plus centrée sur les citoyens et plus axée sur le risque pour ce qui est de sa gestion des paiements de transfert aux collectivités autochtones.

Pour la période 2011-2014, AADNC a trois priorités ministérielles en matière de planification : 1) transformation en vue d'améliorer les résultats; 2) amélioration des partenariats et des relations; et 3) gestion efficace des ressources. Pour réaliser la deuxième priorité, le Ministère s'affaire à mettre en place un nouveau cadre d'action de développement communautaire plus axé qu'auparavant sur les collectivités et mieux adapté à leurs besoins. Il a été déterminé que la planification stratégique au niveau des collectivités est l'un des outils potentiels pour réussir le changement souhaité.

La planification communautaire globale s'inscrit dans l'engagement du gouvernement fédéral d'alléger le fardeau que représente, pour les collectivités autochtones, l'obligation de faire rapport en proposant une approche plus globale. La vérificatrice générale du Canada a fait état de

ce besoin en 2002, et le Groupe d'experts indépendant sur les subventions et les contributions l'a fait en 2006. Les plans communautaires globaux pourraient éventuellement être utilisés pour aider AADNC à simplifier ses programmes, ce qui appuierait la priorité du Ministère de gérer les ressources de manière efficace.

## **3.2 Besoin**

De nombreuses sources, notamment la Commission royale d'enquête sur les peuples autochtones, ont traité des défis persistants avec lesquels sont aux prises les collectivités des Premières nations, notamment le taux de chômage élevé, la pauvreté, les problèmes de santé et la croissance rapide de leur population. On se rend de plus en plus compte que la multiplication de programmes conçus à l'échelon national et administrés individuellement pour régler des problèmes précis coûte cher et est souvent inefficace. Une approche fragmentaire de la planification et de la programmation ne prend pas en considération les liens entre les problèmes auxquels font face les collectivités des Premières nations, et exerce des pressions sur les ressources humaines limitées et les capacités disponibles dans les petites Premières nations, certaines comptant moins de 1 000 membres.

Tous les éléments de preuve font ressortir le besoin pour AADNC de délaissier la planification cloisonnée de programmes et d'adopter un modèle de planification axé sur tous les domaines importants pour les Premières nations, utilisant pour ce faire un processus qui permet aux membres des collectivités de jouer un rôle actif dans la définition des besoins et des priorités de leur collectivité. La documentation canadienne et étrangère en matière de planification communautaire (CEU 2010, Cook 2008, Copet 2003, Harivel et Anderson 2008, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada 2004, Wesley-Esquimaux et Calliou 2010, Wolfe 1989), de santé environnementale (Lee 2002), de développement économique autochtone (Cornell et Kalt 1998), de psychologie (Thurman et al. 2003) et de développement international (Banque mondiale 2009, Mathie et Cunningham 2002) appuie les approches globales de développement communautaire. À la fin des années 1960 et 1970 et au début des années 1980, AADNC a appuyé un certain nombre d'initiatives de planification communautaire globale. Ces initiatives n'ont toutefois connu qu'un succès limité à cause d'une foule de problèmes, notamment les faibles niveaux de financement, les stratégies de mise en œuvre partielles, la bureaucratie qui a nui à l'efficacité des programmes et le recours à des consultants externes n'ayant qu'une connaissance fragmentaire des cultures autochtones (Copet 2003, Wolfe 1989).

Toutes les personnes interviewées pour réaliser la présente évaluation ont reconnu qu'il est nécessaire d'avoir un modèle de planification globale qui favorise la prise en charge et la participation communautaires. Les études de cas fournissent des preuves additionnelles, tout comme les évaluations d'initiatives de planification globale similaires réalisées par AADNC dans la région de l'Atlantique et en Colombie-Britannique. Une partie de la documentation (Copet 2003, Wolfe 1989, CEU 2010) et certains répondants des Premières nations, des conseils tribaux et du gouvernement ont parlé de la façon dont la planification communautaire globale peut améliorer la gouvernance et l'autosuffisance dans les collectivités.

En outre, selon de nombreux répondants et certains documents consultés, la planification communautaire globale est culturellement compatible parce qu'elle fait appel au type d'approche consensuelle de prise de décision pratiquée dans beaucoup de collectivités autochtones.

### **3.3 Recouplement**

L'évaluation n'a permis de trouver aucun élément tendant à prouver que le projet pilote était identique à des travaux de planification effectués par le bureau régional d'AADNC en Saskatchewan ou d'autres administrations ou qu'il faisait double emploi avec eux. Les Premières nations, AADNC et d'autres ministères produisent un large éventail de plans, notamment des plans d'immobilisations, d'infrastructure, de logement, d'éducation et de santé. Cependant, aucun de ces plans ne présente une approche holistique permettant d'analyser les besoins des collectivités ni n'incite les membres de la collectivité à articuler leurs priorités.

Conformément à la Politique sur les paiements de transfert, AADNC effectue maintenant des évaluations générales pour relever les forces des collectivités qui reçoivent du financement du Ministère et cerner les risques qui se dessinent pour elles<sup>4</sup>. Même si les responsables de ces évaluations tentent d'adopter un point de vue global, les évaluations sont une exigence d'AADNC et ne découlent pas d'un processus communautaire visant à énoncer les besoins, la vision et les priorités des membres des collectivités.

---

<sup>4</sup> L'évaluation générale est un outil destiné à soutenir la gestion des ententes de financement d'AANDC. Pour réaliser l'évaluation, on prend chaque année un « instantané » du rendement antérieur des bénéficiaires du financement. Chaque bénéficiaire est évalué et on lui accorde une note, selon qu'il est exposé à un niveau de risque faible, moyen ou élevé. Une fois le processus terminé, chaque bénéficiaire est informé de la note qui lui a été accordée et reçoit des explications à cet égard. Au besoin, des recommandations sont formulées pour ce qui est de gérer le risque élevé.

## **4. Constatations de l'évaluation – Conception et exécution**

---

L'équipe d'évaluation a cherché des preuves que les objectifs et les résultats du projet étaient bien compris de toutes les parties intéressées, que la conception du projet était adéquate, que les ressources et les services de soutien pour sa mise en œuvre étaient suffisants et adéquats et que la marge de manœuvre était suffisante pour permettre d'adapter le projet aux contextes locaux.

L'évaluation a permis de constater que même si la plupart des collectivités qui ont participé au projet pilote en comprenaient les objectifs, certaines en avaient une vision différente, ce qui a suscité de l'incertitude quant aux intentions du bureau régional d'AADNC en Saskatchewan. La conception du projet élaboré par la CEU était adéquate et offrait un modèle de planification efficace et interactif qui, avec l'aide d'un champion du plan rémunéré, a favorisé la mobilisation communautaire générale. Toutefois, certaines collectivités se sont dites préoccupées par le fait qu'elles n'ont été que très peu consultées pour la conception du projet, que la planification n'allait pas plus loin que les limites des réserves et qu'elle était trop centrée sur la planification matérielle et pas suffisamment sur les grandes questions sociales et économiques. Même si les femmes et les hommes étaient bien représentés dans le processus de planification, le projet n'a accordé aucune attention aux questions d'égalité entre les sexes, par exemple au besoin d'examiner les besoins différents des femmes et des hommes dans le cadre de la planification et les répercussions possibles de la mise en œuvre sur les hommes et les femmes.

Les preuves ont montré que la CEU a respecté les modalités de ses contrats et qu'elle a adéquatement mis en place le modèle en sept étapes en nouant des relations solides avec les collectivités. Tous les intervenants ont convenu que la CEU a fait preuve de souplesse pour adapter le projet au contexte des différentes collectivités. Il semble que les ressources pour la planification étaient suffisantes, mais beaucoup de collectivités se sont dites inquiètes de l'absence de soutien financier du bureau régional d'AADNC en Saskatchewan pour la mise en œuvre des projets et des priorités communautaires définies dans les plans. La mise en œuvre du plan a présenté d'autres défis : manque d'engagement du personnel du bureau d'AADNC en Saskatchewan, distance entre les collectivités de la Saskatchewan qui ont participé au projet pilote et les bureaux de la CEU à Halifax et temps insuffisant pour les collectivités qui se sont jointes à la *phase 3* du projet en 2008-2009 pour mener à bien le processus de planification et de mise en œuvre.

### **4.1 Conception**

Les preuves tirées de l'examen de la documentation, des études de cas et des entrevues montrent que la plupart des participants au projet pilote avaient le même point de vue des objectifs du projet, soit d'encourager le recours à la planification interactive globale, qui mobilise les membres de la collectivité et permet d'établir une vision pour le futur. Ce point de vue n'était toutefois pas partagé par toutes les collectivités qui ont participé au projet pilote. À défaut de modèle logique, les résultats n'ont pas été exprimés clairement. Cela, jumelé au fait qu'il s'agissait d'un projet pilote, a suscité un peu d'incertitude quant aux intentions du bureau

régional d'AADNC en Saskatchewan. Certaines Premières nations comprenaient mal comment les plans communautaires seraient utilisés par le bureau régional et s'inquiétaient de la possibilité qu'une planification de ce genre devienne une exigence du Ministère pour le financement futur. Par contre, d'autres collectivités estimaient que les plans communautaires devraient être utilisés par le bureau régional pour déterminer les besoins en matière de financement.

Les intervenants du projet ont constaté que le modèle de planification en sept étapes utilisé par la CEU a été efficace pour favoriser la mobilisation communautaire et produire des plans communautaires de haute qualité adoptant une vue globale de la collectivité notamment dans les domaines de la santé et du bien-être, de l'éducation, de la gouvernance et des communications, de l'infrastructure et du logement, de l'économie, de la justice et de la sécurité, ainsi que dans le domaine de l'environnement. Les membres de la collectivité ont décrit le processus comme étant convivial, pratique et interactif.

Les études de cas, les entrevues et l'examen de la documentation ont montré que le fait d'embaucher un membre de la collectivité comme champion du plan rémunéré était essentiel pour favoriser la participation du plus grand nombre au processus de planification. Dans chacune des cinq études de cas, les évaluateurs ont relevé des preuves qu'un ensemble représentatif de la collectivité a participé à la planification : femmes, hommes, aînés, jeunes, dirigeants de la collectivité et membres de la bande qui ne participent habituellement pas à ce genre d'initiative. Le champion du plan a organisé des activités communautaires, produit des bulletins d'information et d'autres documents d'information et, dans certains cas, s'est rendu dans les foyers de la réserve pour expliquer le processus de planification et obtenir la participation des membres de la bande.

Une lacune du projet est le manque d'attention aux questions d'égalité entre les sexes, élément exigé par la politique d'AADNC sur l'analyse comparative entre les sexes. Le bureau régional de la Saskatchewan d'AADNC n'a pas inclus les questions touchant l'égalité entre les sexes dans sa demande de propositions. Même si les femmes et les hommes étaient bien représentés au sein du groupe de travail sur la planification et tout au long du processus de planification, ni le modèle de planification de la CEU ni la planification même n'ont fait état de la nécessité d'examiner les besoins différents des femmes et des hommes et les répercussions possibles des plans élaborés sur les hommes et les femmes.

Les champions de plan des phases précédentes ont agi comme mentors des champions des collectivités qui se sont ajoutées lors des *phases 2* et *3*. Les études de cas et les entrevues ont montré que le processus d'apprentissage pair à pair a été efficace pour susciter des idées et obtenir du soutien dans les cas où le mentor avait été un champion efficace dans sa propre collectivité.

Même si le projet pilote a été mis sur pied pour examiner un modèle de planification communautaire, les évaluateurs ont constaté que le projet n'était pas intégralement communautaire. Avec la collaboration d'un groupe consultatif technique composé de représentants des Premières nations et de conseils tribaux, le bureau régional d'AADNC en Saskatchewan a choisi la CEU pour réaliser la phase initiale du projet pilote. Selon un représentant du bureau régional, la CEU a été retenue parce qu'elle avait un modèle bien établi

de planification communautaire globale et de l'expérience du travail avec les collectivités des Premières nations (dans la région de l'Atlantique). Si le groupe consultatif technique a contribué à établir les critères de sélection des collectivités qui participeraient au projet pilote, c'est le bureau régional d'AADNC en Saskatchewan qui a choisi les collectivités et les a invitées à participer.

Les membres de certaines collectivités participantes ont dit qu'ils auraient aimé avoir davantage leur mot à dire, dès le départ, sur la façon de concevoir le projet. Ils se sont dits préoccupés par le fait que la planification ne dépassait pas les limites physiques de la réserve. La CEU a insisté pour dire que les collectivités avaient eu la possibilité de déterminer la portée de leurs plans, mais certains membres ont déclaré qu'ils auraient aimé « sortir du cadre » pour inclure les terres traditionnelles et les nouvelles acquisitions de terres, prendre en considération les membres vivant à l'extérieur des réserves et inciter les gouvernements provinciaux et les administrations municipales à participer au processus de planification.

Le modèle de la CEU met surtout l'accent sur les éléments physiques de la planification – les bâtiments et l'infrastructure étant le point de départ tangible du processus de changement communautaire. Par contre, des membres des collectivités et d'autres intervenants auraient voulu qu'on accorde plus d'importance aux problèmes de santé et aux enjeux sociaux et économiques qui sous-tendent les défis que doivent relever les collectivités.

Les collectivités invitées à participer étaient de tailles différentes et réparties un peu partout dans la province, mais toutes, sauf une, jouissaient de capacités relativement fortes en matière de finances et de ressources humaines. Le recours à un échantillon plus représentatif ou stratifié des collectivités des Premières nations de la Saskatchewan aurait fourni des renseignements plus pertinents, notamment au chapitre de la fiabilité du modèle pour une utilisation à grande échelle.

Le mandat du comité directeur mixte était de gérer et de superviser le projet pilote, mais dans la pratique, il a agi comme lieu de mise en commun d'information et de connaissances et de formation plutôt que comme organe de gouvernance. La plupart des participants l'ont trouvé utile pour les échanges et pour apprendre de l'expérience des autres. Le comité a aussi servi de lieu de remue-méninges relativement au soutien futur pour la planification communautaire globale, par exemple au sujet des caractéristiques d'un réseau proposé de planification communautaire. Dans le cadre de la *phase 1*, les responsables du projet ont organisé des « journées fédérales » à l'occasion des réunions du comité directeur mixte; ces journées visaient à faire connaître la planification globale au-delà du cercle des représentants du bureau régional d'AADNC en Saskatchewan, et elles ont permis aux collectivités d'entrer en rapport avec d'autres ministères et organismes, de chercher du financement et d'établir des partenariats pour collaborer à des projets particuliers. Des représentants des collectivités qui ont participé à la *phase 1* du projet pilote ont déclaré que les journées fédérales étaient l'aspect le plus utile du comité directeur. Par contre, les représentants des collectivités qui se sont jointes aux autres phases se sont dits déçus de ne pas avoir eu la possibilité de participer aux journées fédérales, l'événement ayant finalement été annulé en raison du manque de participation des ministères fédéraux.

## 4.2 Exécution

Les preuves recueillies dans le cadre des études de cas, des entrevues et de l'examen des documents du projet montrent que la CEU a respecté les modalités de son contrat et que les membres de son personnel ont adéquatement mis en place le modèle en sept étapes. Ils ont noué des relations solides avec les membres des collectivités, ce qui a favorisé la mobilisation communautaire. Les études de cas et les entrevues ont montré que la CEU était capable de s'adapter à la culture locale et aux différentes conditions qui prévalent dans les collectivités qui ont participé au projet pilote. Les membres et les dirigeants des collectivités ont parlé en termes élogieux de l'approche adoptée par les membres du personnel de la CEU, les décrivant comme ouverts, respectueux et accessibles.

Toutefois, beaucoup de collectivités qui ont participé au projet pilote auraient aimé que la réalisation du projet soit confiée à des consultants autochtones ou à des consultants ayant des liens plus profonds avec la culture locale. Certains répondants des Premières nations ont déclaré que le décalage horaire et la distance entre la Saskatchewan et les bureaux de la CEU à Halifax ont réduit les possibilités d'interaction permanente et ont créé des défis sur le plan de la logistique. Il y a eu des occasions où les intervenants des collectivités ont eu de la difficulté à entrer en contact avec le personnel de la CEU, et il a fallu relever des défis pour réaménager le calendrier des ateliers ou reporter ces activités en raison d'événements imprévus dans les collectivités, comme des funérailles.

De façon générale, tous conviennent que le projet prévoyait suffisamment de ressources humaines et financières pour élaborer les plans. Par contre, bon nombre d'intervenants des collectivités ont critiqué le manque de financement du bureau régional d'AADNC et de soutien pour la mise en œuvre des projets et des priorités communautaires définis dans les plans. Les collectivités qui se sont jointes au projet à la *phase 3* ont eu le sentiment de ne pas avoir suffisamment de temps pour mener à bien les processus de planification et de mise en œuvre, et deux de ces collectivités n'ont toujours pas publié leurs plans. Lorsque le projet pilote a été lancé, les collectivités de la *phase 1* devaient recevoir du soutien pendant trois ans. Toutefois, ces collectivités ont demandé – et obtenu – du soutien additionnel pour la mise en œuvre de leur plan, et lorsque le projet a pris fin, le bureau régional d'AADNC en Saskatchewan a offert aux collectivités de la *phase 1* du financement visant à assurer la présence des champions des plans pour un maximum de six ans tandis que les collectivités de la *phase 3* ont obtenu du soutien pour au plus deux ans.

Malgré une forte participation du personnel du bureau régional d'AADNC en Saskatchewan au début du projet, cet engagement s'est amenuisé au fil du temps et, essentiellement, la participation du Ministère s'est limitée à assister aux réunions du comité directeur. Le roulement du personnel au bureau régional d'AADNC en Saskatchewan a eu des incidences négatives sur la participation et l'engagement, trois gestionnaires ayant assumé, à tour de rôle, la responsabilité du projet pilote au long des six années de sa réalisation. Même si bon nombre de membres du personnel d'AADNC ont participé à la *phase 1* du projet pilote, à l'exception des agents des services de financement actuels, le personnel de première ligne du bureau régional n'était pas vraiment au courant du processus de planification. Étant donné que le financement du projet ne provenait pas des services votés, mais plutôt du Programme de développement professionnel et

institutionnel, du Programme d'immobilisations et du Programme de développement économique des communautés du bureau régional d'AADNC en Saskatchewan ainsi que de Santé Canada<sup>5</sup>, l'incertitude régnait quant à la disponibilité du financement d'une année à l'autre. Dans au moins un cas, cette incertitude a causé la perte d'un champion du plan d'expérience, qui a accepté un poste offrant plus de sécurité.

---

<sup>5</sup> Comme nous l'avons déjà mentionné, le rôle de Santé Canada se limitait largement à fournir du financement et à assister aux réunions du comité directeur mixte.

## **5. Constatations de l'évaluation – Efficacité**

---

Les évaluateurs ont examiné les résultats attendus et inattendus du projet et tenté de déterminer si les bénéfices continueraient d'être ressentis après la fin du projet pilote.

L'évaluation a permis de conclure que, dans l'ensemble, le projet a donné les résultats attendus. Le projet a sensibilisé les collectivités qui ont participé au projet pilote, les conseils tribaux et le bureau régional d'AADNC en Saskatchewan à la valeur de la planification communautaire globale; il a accru les capacités des collectivités de participer à la conception et à l'utilisation de plans communautaires et a mené à une pratique améliorée de la planification.

Le projet a suscité la cohésion et la confiance, les membres des collectivités ayant uni leurs forces pour se remémorer leur histoire, énoncer leurs valeurs et définir une vision commune pour l'avenir. La majorité des collectivités utilisent les plans qui ont été élaborés et presque toutes ont mis en œuvre au moins une des initiatives définies dans le plan. À la suite de l'adoption des plans, certaines collectivités ont créé de nouvelles infrastructures communautaires, par exemple des jardins ou des sentiers, conclu de nouveaux partenariats ou apporté des modifications à la gouvernance de la collectivité. Le processus de planification adopté a accru les attentes à l'égard des chefs politiques pour ce qui est d'informer les membres de la collectivité et de les consulter. Les champions des plans ont acquis de nouvelles habiletés en animation et en mobilisation communautaires, et leur confiance en soi a augmenté, ce qui a permis à la plupart de progresser vers d'autres emplois.

Il n'y a toutefois que bien peu de preuves que les plans communautaires globaux sont utilisés par le bureau régional de la Saskatchewan. Il n'est pas apparu que les plans étaient bien connus chez les agents des services de financement de première ligne, et il n'existe pas de preuve que les plans ont été utilisés pour guider l'établissement des priorités de financement du bureau régional pour les collectivités du projet pilote.

Le projet pilote a produit un certain nombre de résultats inattendus, notamment des retombées économiques et la renaissance de traditions culturelles.

L'évaluation montre que certains bénéfices découlant du processus de planification seront durables. Dans certaines collectivités ayant participé au projet pilote, les plans ont permis de préserver une vision stable au fil de plusieurs élections pour les postes de chef et de conseillers. Cependant, les progrès enregistrés au chapitre des initiatives définies dans les plans, initiatives dont la responsabilité n'incombe souvent pas à l'administration de la bande ou qui relèvent de plusieurs instances, ralentiront vraisemblablement à défaut d'un champion du plan pour faire avancer les choses dans la collectivité. Par ailleurs, les compétences techniques pour le projet pilote ont été obtenues de sources à l'extérieur de la province, et le projet n'a pas réussi à institutionnaliser la capacité pour la planification communautaire globale en Saskatchewan.

## 5.1 Résultats obtenus

Les évaluateurs ont constaté que le projet pilote a permis d'obtenir de très bons résultats; il a notamment produit tous les résultats attendus. Les preuves recueillies grâce aux études de cas, aux entrevues et dans les documents du projet montrent que la mobilisation communautaire généralisée dans les collectivités qui ont participé au projet pilote a mené à l'accroissement, chez les membres des collectivités, le personnel et les élus, de la sensibilisation à l'importance de la planification. Grâce au processus de planification, les collectivités ont pu unir leurs forces, elles se sont remémoré leur histoire, ont énoncé leurs valeurs et, pour la première fois, ont défini une vision commune pour l'avenir.

Dans beaucoup de collectivités, le processus de planification a accru la cohésion et suscité la confiance. Par exemple, le fait d'avoir discuté des forces et des faiblesses, d'avoir cerné les causes profondes des problèmes et d'avoir défini sa vision a aidé une collectivité à se pencher ouvertement sur les divisions anciennes et à travailler à rapprocher les parties.

Les preuves montrent que le projet a sensibilisé le personnel du bureau régional d'AADNC en Saskatchewan, de Santé Canada et des conseils tribaux à la valeur de la planification communautaire globale. Il a également suscité de l'intérêt chez d'autres Premières nations de la province, et certaines d'entre elles aimeraient bien lancer leur propre processus de planification. Beaucoup d'intervenants, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur d'AADNC, ont félicité le bureau régional de la Saskatchewan, lequel a eu la sagesse d'appuyer un projet pilote qui allie les bonnes pratiques reconnues internationalement au développement communautaire.

Le projet a accru les capacités des membres de la collectivité de participer à l'élaboration et à l'utilisation de plans communautaires globaux. Des membres des collectivités ont dit aux évaluateurs que tant la participation au processus de planification qu'à la mise en œuvre des plans leur a donné un sentiment de fierté et d'appartenance qui les a aidés à se sentir mieux face à eux-mêmes et à leurs collectivités. Les collectivités sont fières de leurs plans, lesquels sont imprimés de manière professionnelle, faciles à lire et illustrés de cartes et de photographies. Chaque plan est unique, mais tous les plans ont été dressés suivant un modèle en trois parties préparé par la CEU : le contexte actuel de la collectivité, sa vision de l'avenir et des mesures pour façonner son avenir.

Trois collectivités n'ont ni publié leurs plans ni procédé à leur mise en œuvre. Dans deux de ces collectivités, l'inaction découle en grande partie du fait que les leaders politiques n'étaient pas d'accord avec l'orientation proposée dans les plans. La troisième collectivité a tardé à lancer le projet et a eu le sentiment de subir des pressions pendant le processus de planification. En dépit de cela, les membres de la collectivité ont dit aux évaluateurs que le rapprochement créé au sein de la collectivité dans le cadre du processus de planification continuait à porter des fruits, car cela a permis d'établir des liens dans la collectivité et de montrer le rôle que les membres de la collectivité peuvent jouer dans la planification.

Les champions des plans ont acquis de nouvelles habiletés en animation et en mobilisation communautaires, et leur confiance en soi a augmenté. Beaucoup de ces champions étaient des femmes, et la plupart ont pu progresser vers d'autres emplois en conséquence du travail accompli

dans le cadre du projet. L'une d'elles a dit aux évaluateurs qu'elle envisage de poser sa candidature à un poste au conseil de bande, démarche qu'elle n'aurait jamais osé faire avant d'avoir travaillé au plan communautaire.

Les évaluateurs ont constaté que la plupart des collectivités qui ont participé au projet pilote ont utilisé leurs plans dans une certaine mesure et que beaucoup ont enregistré des progrès dans leur mise en œuvre. Dans cinq des onze collectivités, la CEU (dans quatre cas avec l'aide d'étudiants en architecture de l'Université Dalhousie) a travaillé de concert avec des membres de la collectivité pour concevoir et construire de nouvelles structures, entre autres : un abri pour pow-wow, une remise verte, un pavillon environnemental, une salle de cours en plein air et un marché communautaire. Les projets ont permis aux collectivités d'acquérir de l'expérience de l'utilisation des ressources locales et de la formation de personnes; de renforcer le sentiment d'appartenance et d'user de créativité pour obtenir du financement et créer des partenariats, par exemple, en utilisant des matériaux donnés ou recyclés et en faisant appel à des bénévoles pour réaliser un projet.

Grâce à leurs efforts, certaines collectivités sont allées beaucoup plus loin. Par exemple, une collectivité a construit, entre le village et l'école, un sentier piétonnier éclairé par lampadaires pour que les enfants n'aient pas à se rendre à l'école en marchant le long d'une route achalandée. Cette collectivité a également organisé une journée de plantation d'arbres et obtenu du financement pour construire un monument commémoratif en l'honneur d'anciens combattants et acheter de l'équipement neuf pour son centre des aînés.

Selon les entrevues et les études de cas, la planification communautaire globale a permis à certaines collectivités de contester le modèle actuel d'investissement fédéral voulant que les Premières nations adoptent des programmes gouvernementaux élaborés centralement. Certaines collectivités utilisent leurs plans pour communiquer leurs propres priorités et dire aux éventuels bailleurs de fonds où les investissements doivent être faits. Ainsi, le projet pilote a aidé certaines collectivités à nouer de nouveaux partenariats et à obtenir du financement. Par exemple, dans une collectivité, la bande a utilisé le plan communautaire afin d'appuyer une proposition au gouvernement de la Saskatchewan visant à obtenir un financement de 1,6 million de dollars afin de construire un centre d'excellence pour le développement des entreprises; le centre offrira du soutien aux entreprises et des activités de formation. Une autre collectivité a noué des partenariats avec une organisation internationale sans but lucratif et le ministère de l'Agriculture de la Saskatchewan pour créer un jardin communautaire biologique.

Le processus de planification a permis aux collectivités de discuter ouvertement de questions de gouvernance, par exemple, du manque de transparence et du népotisme. Plusieurs collectivités ont par la suite modifié leur gouvernance. Deux collectivités ont rédigé et ratifié de nouveaux règlements sur les élections, et l'une d'elles a également élaboré une nouvelle politique du logement et un nouveau règlement sur la gestion financière. Dans une autre collectivité, les administrateurs de la bande ont tenté d'améliorer les communications avec les membres à l'aide de bulletins d'information et d'Internet; ils sont actuellement en train de créer une station de radio communautaire. La collectivité procède également à la mise à jour de ses règlements.

Dans beaucoup de collectivités, les répondants ont dit aux évaluateurs que le processus de planification a suscité de plus grandes attentes, et que les membres des collectivités s'attendent à ce que leurs chefs politiques les informent et les consultent. Un conseil tribal a offert du soutien aux leaders politiques d'une collectivité ayant participé au projet pilote afin de leur permettre de participer à une séance de formation en construction de nation pour apprendre comment répondre à ces attentes.

La plupart des collectivités qui ont participé au projet pilote utilisent leurs plans, mais ces plans sont fort peu utilisés par le bureau régional de la Saskatchewan. La seule exception concerne la préparation d'évaluations générales que doivent désormais fournir toutes les collectivités qui reçoivent du financement d'AADNC. Lorsque les évaluateurs ont discuté avec les agents des services de financement actuellement en poste qui traitent directement avec les collectivités ayant participé au projet pilote, ils ont appris que ces agents n'avaient jamais vu ni utilisé les plans. De plus, il n'y a aucune preuve que le bureau régional utilise les plans des collectivités pour établir les priorités de financement du Ministère.

L'approche du bureau régional d'AADNC en Saskatchewan présente un contraste frappant avec celle qui est en place au bureau régional de la Colombie-Britannique (C.-B.), où du soutien est offert à la fois aux collectivités pour dresser des plans communautaires globaux et au personnel d'AADNC pour réagir aux plans. À la Direction de la planification stratégique et des communications du bureau régional de la C.-B., un poste et demi est consacré à la prestation d'orientation, de soutien et de conseils relativement à la planification communautaire globale. Une partie du travail des membres du personnel consiste à mettre sur pied des équipes formées de responsables de divers programmes de la région de la C.-B. pour déterminer comment appuyer les priorités établies dans les plans communautaires. La Direction offre en outre aux agents des services de financement des séances de formation régulières sur la planification communautaire globale.

Une évaluation réalisée en 2010 au sujet de la planification communautaire globale dans la région de la C.-B. (KTA Inc. et Naut'sa mawt Resources Group 2010) a montré que trois objectifs ont été atteints – augmentation de la sensibilisation, accroissement de la capacité et renforcement des relations entre les Premières nations et le bureau régional d'AADNC en C.-B. Le projet pilote mené en Saskatchewan a aussi augmenté la sensibilisation et la capacité. Néanmoins, les évaluateurs n'ont eu la preuve du renforcement des relations entre le bureau régional d'AADNC en Saskatchewan et une Première nation que dans une collectivité ayant participé au projet pilote. Dans ce dernier cas, un agent des services de financement a participé directement au processus de planification, et les dirigeants de la collectivité ont déclaré que le processus a favorisé l'établissement d'une relation plus ouverte et positive avec le Ministère.

Les conseils tribaux ont été chargés de la prestation de services-conseils et de services de soutien aux bandes membres et aux représentants des conseils. Ils ont été invités à se joindre au projet pilote, cela constituant un moyen de renforcer les connaissances et la capacité en matière de planification communautaire globale dans la province. Certains représentants des conseils tribaux se sont activement engagés dans le processus de planification, mais d'autres ont déclaré que le financement était insuffisant et ne leur permettait de participer que très occasionnellement aux rencontres du comité directeur. Un représentant d'un conseil tribal utilise des éléments du

processus de planification communautaire globale dans son travail avec les collectivités. Toutefois, étant donné la forte demande dans la province pour des spécialistes en planification, d'autres sont sceptiques quant à la capacité des conseils tribaux de recruter des spécialistes de la planification ayant la capacité technique requise pour appuyer le travail de planification communautaire globale.

## **5.2 Résultats inattendus**

Le projet pilote a produit un certain nombre de résultats inattendus – tant positifs que négatifs. En favorisant la participation collective, le processus a incité des membres de la collectivité qui ne se seraient pas intéressés à la planification à prendre part au projet. Les membres de la collectivité ont été enthousiasmés par les idées et, dans certains cas, ont pris l'initiative de les réaliser. Par exemple, les aînés d'une collectivité ont uni leurs forces pour ouvrir un restaurant et un lieu de rencontre dans un espace inutilisé du centre commercial communautaire.

Le processus de planification a aussi eu des retombées économiques et culturelles. Grâce au projet de jardin communautaire mentionné ci-dessus, une collectivité a pu permettre à huit personnes de quitter l'aide sociale pendant deux ans et leur a offert de la formation en jardinage biologique. Une autre collectivité a décidé de réinstaurer son pow-wow annuel après une interruption de 20 ans. Le pow-wow est maintenant l'un des événements annuels des festivités autochtones tenues dans l'Ouest du Canada.

Les plans communautaires ont obtenu deux prix d'excellence décernés par l'Institut canadien des urbanistes : en 2008, un prix pour la planification en région rurale et dans les petites villes et, en 2011, un prix pour la planification sociale. La CEU a présenté les plans sur la scène internationale, et un éducateur d'une collectivité ayant participé au projet pilote a transmis les plans de sa collectivité à des agents autochtones en Australie.

Les études de cas et les entrevues ont révélé un résultat négatif inattendu : le projet pilote a suscité des attentes pour que les projets décrits dans les plans soient mis en œuvre rapidement – attentes qui ne sont pas réalisées. Ce résultat a été ressenti surtout dans les collectivités qui n'ont toujours pas mis leurs plans en œuvre. Même si le bureau régional d'AADNC en Saskatchewan avait déclaré dès le début que le projet pilote ne recevrait aucun financement pour les projets communautaires, le fait même de financer le processus de planification a créé des attentes selon lesquelles le Ministère répondrait aux priorités définies dans les plans. De plus, certains leaders communautaires ont mis en doute la faisabilité de certains projets définis dans les plans, étant donné la situation qui prévaut dans la collectivité et le financement limité disponible. En dépit de cela, certains intervenants du projet considèrent que la création d'attentes est une conséquence inévitable, non nécessairement négative, d'un processus qui invite les membres de la collectivité à définir leur vision d'une collectivité meilleure.

### 5.3 Viabilité

Selon ce qui ressort des études de cas, des entrevues et de l'examen de la documentation, certains résultats positifs du projet pilote seront durables. La plupart des collectivités continuent d'utiliser leurs plans, et certaines les ont intégrés dans le travail de l'administration de la bande. Une collectivité affiche les énoncés de valeurs inscrits dans les plans au bureau de la bande ainsi qu'à l'école communautaire et au centre d'éducation des adultes. Le plan a permis à au moins quatre collectivités ayant participé au projet pilote de définir une vision stable qui a été maintenue lors de plusieurs élections.

Les évaluateurs ont constaté que trois des collectivités qui ont enregistré les plus grands progrès dans la mise en œuvre de leurs plans sont du nombre des collectivités de la *phase 1* du projet pilote. Il est cependant difficile de déterminer si ces progrès découlent du soutien constant que ces collectivités ont reçu au cours des six années du projet pilote ou si leur adhésion aux plans provient de la capacité en matière de ressources humaines et financières qu'elles possédaient bien avant le lancement du projet pilote.

La viabilité générale du processus de planification est toutefois mise en doute, le bureau régional d'AADNC en Saskatchewan n'ayant toujours pris aucune mesure pour ce qui est d'utiliser les plans pour établir les priorités en matière de programmes. Le processus établi par la CEU prévoit qu'au fil du temps les Premières nations apporteront des modifications à leurs structures de gouvernance de manière à ce qu'elles cadrent avec les priorités définies dans les plans communautaires. Entre-temps, toutefois, les administrations des bandes continuent d'être réparties entre la santé, l'éducation et d'autres divisions, pour se conformer aux programmes de financement du gouvernement fédéral. Quelques intervenants ont souligné à quel point le modèle de planification communautaire globale est éloigné des exercices de planification stratégique qui mettent l'accent sur un seul et unique secteur. Ils ont également souligné que l'adoption d'un modèle de planification communautaire globale est un changement profond d'approche et de raisonnement pour les ministères fédéraux habitués au modèle étroit de la planification stratégique.

Les preuves recueillies portent à croire qu'il y aura perte de vitesse quant à la mise en œuvre des priorités des plans dans les collectivités, une fois que le financement pour les champions des plans aura disparu. Puisqu'il est fréquent que les mesures d'intervention mentionnées dans les plans ne relèvent pas des responsabilités de l'administration des bandes ou qu'elles relèvent de plusieurs secteurs, les intervenants communautaires croient que la présence d'un champion est primordiale pour préparer les demandes de financement ou pour regrouper les membres de la collectivité qui aideront à réaliser les priorités.

Les plans communautaires des collectivités de la *phase 1* ont aujourd'hui trois ans et demi, et même s'ils définissent une vision à long terme pour la collectivité, le modèle de la CEU prévoit que des parties des plans doivent être mises à jour au bout de sept années. Les plans sont publiés sous forme de brochures imprimées en couleur sur papier glacé – formule qui peut donner à certains un effet durable et une résistance au changement qui obéit à une motivation politique. Cela peut aussi donner l'impression que les plans sont arrêtés et définitifs. La CEU a remis aux

collectivités des copies électroniques des plans (fichiers PDF), mais ces fichiers sont difficiles à modifier ou à mettre à jour.

Les projets de conception-mise en œuvre qui faisaient partie du modèle de la CEU pour lancer l'application des plans ont permis d'acquérir une expérience d'apprentissage positive qui a suscité de la fierté et le sentiment d'avoir accompli quelque chose d'utile. Toutefois, dans certaines collectivités, les infrastructures ne sont toujours pas très utilisées par les membres; dans une collectivité, il a même fallu démolir l'infrastructure parce qu'elle avait été vandalisée. Les projets de conception-mise en œuvre semblent avoir été choisis rapidement par les collectivités, sans véritable évaluation des besoins. Dans l'ensemble, les projets comme les sentiers communautaires que les collectivités ont elles-mêmes conçus et élaborés semblent faire l'objet d'une utilisation plus généralisée.

Dans le cadre de la dernière phase du projet, la CEU a reçu du financement pour entreprendre la création d'un réseau de planification des Premières nations entre les collectivités et les conseils tribaux participants. Rien n'a cependant indiqué que le réseau continuerait à fonctionner une fois le financement du projet disparu, puisque ni les collectivités ni les conseils tribaux n'ont les compétences techniques ou les ressources requises pour entretenir un tel réseau.

Pendant la durée du projet, la CEU a présenté deux propositions de financement au bureau régional d'AADNC en Saskatchewan pour mettre en place un programme de diplôme en planification pour les collectivités des Premières nations. Elle a d'abord présenté une proposition avec l'Université des Premières nations, en 2006, puis avec l'Université des Premières nations et l'Université de la Saskatchewan, en 2010. Ce programme offrirait un accès permanent à des compétences en planification en Saskatchewan. Même si, en 2010-2011, le bureau régional a mis de côté le financement nécessaire pour appuyer l'initiative, cette dernière n'est toujours pas devenue réalité.

## **6. Constatations de l'évaluation – Économie et efficacité**

---

Les évaluateurs ont cherché à déterminer si les moyens les plus appropriés et les plus efficaces ont été utilisés pour élaborer les plans communautaires et si des modèles différents pourraient améliorer le processus ou réduire les coûts.

Dans l'ensemble, le processus de planification a été financé à un coût moyen de quelque 450 000 \$ par collectivité. Les honoraires versés à la CEU ont semblé raisonnables par rapport aux services rendus, si on les compare avec les tarifs exigés par les consultants professionnels en planification. Toutefois, les frais de déplacement entre les bureaux de la CEU, à Halifax, et la Saskatchewan, ainsi que les dépenses associées aux réunions du comité directeur mixte ont fait augmenter les coûts.

À long terme, l'augmentation de la capacité technique permettant d'appuyer la planification communautaire globale en Saskatchewan accroîtrait l'efficacité et réduirait les coûts. D'autres modèles de prestation, des approches différentes de la planification communautaire globale et le travail avec des grappes de collectivités selon leur situation géographique pourraient permettre de réaliser des économies de coûts.

### **6.1 Économie**

Le bureau régional d'AADNC en Saskatchewan et Santé Canada ont fourni des ressources considérables pour le projet pilote – soit en moyenne quelque 450 000 \$ par collectivité, si le montant total de 5 millions de dollars est réparti entre les 11 collectivités participantes. Ce financement a permis d'embaucher un champion du plan dans chaque collectivité, de consacrer le temps et les efforts nécessaires pour inciter à la participation générale et, dans beaucoup de collectivités, d'appuyer la mise en œuvre des plans.

Le financement du projet pilote a été divisé à peu près également entre le soutien aux Premières nations (50,7 % aux collectivités et aux conseils tribaux) et le contrat avec la CEU (44,7 %), ce qui est conforme à l'opinion de la CEU selon laquelle les niveaux d'efforts et d'activités ont été également répartis entre la CEU et les Premières nations. Toutefois, certaines Premières nations ont exprimé leur préoccupation quant à la proportion du financement qui a été versée à la CEU.

Un examen des frais facturés par la CEU révèle que ceux-ci semblent raisonnables pour les services rendus, puisqu'ils sont moins élevés que les tarifs habituellement établis par les consultants professionnels en planification. Par contre, la distance entre Halifax et la Saskatchewan a ajouté au coût du projet. Les frais de déplacement ne sont pas ventilés dans les contrats de la CEU, mais les documents du budget montrent qu'à eux seuls, les déplacements en avion représentent près de 150 000 \$, soit 6 % des coûts de l'Université Dalhousie.

Les réunions du comité directeur mixte ont aussi coûté cher; plusieurs fois par année, elles regroupaient de 15 à 50 participants de tous les coins de la province pour une rencontre d'un ou

deux jours. Les réunions semblent avoir coûté approximativement 260 000 \$ et représentent quelque 5 % du budget du projet. Les évaluateurs ont trouvé difficile de mesurer les bénéfices de ces réunions, mais la plupart des participants considèrent qu'elles ont favorisé les échanges et permis de tirer des leçons de l'expérience des autres. Le comité a aussi servi de lieu de remue-ménages relativement au soutien futur pour la planification communautaire globale, par exemple au sujet des caractéristiques d'un réseau proposé de planification communautaire. Dans le cadre de la *phase 1*, les responsables du projet ont organisé des « journées fédérales » à l'occasion des réunions du comité directeur mixte; ces journées visaient à faire connaître la planification globale au-delà du cercle des représentants du bureau régional d'AADNC en Saskatchewan, et elles ont permis aux collectivités d'entrer en rapport avec d'autres ministères et organismes, de chercher du financement et d'établir des partenariats pour collaborer à des projets particuliers. Des représentants des collectivités qui ont participé à la *phase 1* du projet pilote ont déclaré que les journées fédérales étaient l'aspect le plus utile du comité directeur.

Une leçon tirée du développement international est qu'il n'y a pas de raccourcis pour arriver à la mobilisation communautaire, et que la mobilisation communautaire est un objectif qui peut coûter cher (Mansuri et Rao 2004). Toutefois, lorsque la démarche est bonne, les bénéfices sur le plan de la viabilité des programmes sont de loin supérieurs aux coûts.

## 6.2 Efficience

Les représentants des collectivités, des conseils tribaux et d'AADNC sont tous d'accord : il est nécessaire, en Saskatchewan, de donner aux Premières nations des capacités techniques en matière de planification communautaire globale. La présence de compétences locales en planification participative réduirait les frais de déplacement et faciliterait l'accès. Cela dit, l'acquisition de cette capacité technique exigera un engagement à long terme au chapitre du financement. Beaucoup d'intervenants ont insisté pour dire que cet engagement est nécessaire si l'on veut que la planification communautaire globale aille au-delà des projets pilotes et devienne accessible à toutes les Premières nations de la province.

Des personnes interrogées ont aussi suggéré que le bureau régional d'AADNC examine des modèles différents de celui de la CEU en matière de planification communautaire globale. Certains intervenants croient que les initiatives concernant le diplôme et le réseau de planification pourraient contribuer à réduire le coût de la production des plans communautaires. D'autres personnes ont proposé d'étudier l'approche utilisée par le bureau régional d'AADNC en C.-B. : le Ministère offre financement, outils et soutien, et les collectivités qui souhaitent entreprendre la planification communautaire globale déterminent le modèle et les compétences techniques nécessaires pour répondre à leurs besoins.

Interrogés sur la réalisation en trois phases du projet pilote, la plupart des intervenants communautaires ont dit qu'il aurait été préférable de s'adresser aux onze collectivités dès le début du projet. Les collectivités auraient ainsi toutes eu suffisamment de temps pour réaliser le processus de planification et de mise en œuvre. Certains ont avancé qu'il aurait été plus efficace de travailler avec des groupes de collectivités, par exemple plusieurs collectivités relevant d'un même conseil tribal, plutôt qu'avec des collectivités distinctes d'un peu partout dans la province. Cette façon de faire aurait permis une meilleure mise en commun des renseignements et un

soutien accru entre les collectivités. Des membres des collectivités ont également laissé entendre que la participation d'autres ordres de gouvernement au processus de planification pourrait aider à créer des partenariats.

## **7. Constatations de l'évaluation – Apprentissage et leçons apprises**

---

Les évaluateurs ont tenté de trouver des preuves que des mécanismes étaient en place pour cerner les leçons apprises et faciliter l'apprentissage; ils ont aussi étudié les leçons qui pourraient contribuer à améliorer la planification communautaire.

L'évaluation a permis de constater qu'il n'y a que peu de preuves que des mécanismes étaient en place pour cerner les leçons apprises et les utiliser pour inciter à la réflexion et à l'apprentissage continu à l'échelon des collectivités. La CEU a travaillé avec les collectivités qui ont participé au projet pilote pour définir des indicateurs permettant de suivre les progrès réalisés dans la poursuite des objectifs communautaires. Toutefois, ni la CEU ni le bureau régional d'AADNC en Saskatchewan n'ont montré aux collectivités comment les données de suivi peuvent être recueillies et utilisées pour guider la planification continue et améliorer les programmes. L'évaluation a permis de relever les leçons et les facteurs de réussite précisés ci-dessous.

### **7.1 Apprentissage**

Lors de l'évaluation, peu de preuves ont été trouvées quant à l'existence de mécanismes pour consigner les leçons apprises et les utiliser pour inciter à la réflexion et à l'apprentissage continu à l'échelon des collectivités. L'absence de modèle logique pour le projet et d'un cadre de mesure du rendement signifie que la CEU n'a pas défini d'indicateurs en fonction desquels il serait possible de recueillir des données, de suivre les progrès réalisés et de rajuster le processus de planification à mesure que le projet avançait. Le bureau régional d'AADNC en Saskatchewan ne demandait que des rapports faisant état des activités, ce qui signifie que les données comme le degré de participation des collectivités et les modifications découlant du processus de planification n'ont pas fait l'objet de suivis, de rapports ni d'examen systématiques pour déterminer les leçons qui pouvaient être apprises.

Dans le cadre de son travail avec les collectivités qui ont participé au projet pilote, la CEU a discuté du suivi continu de la mise en œuvre des plans afin de constater les progrès réalisés dans la poursuite des objectifs communautaires. La CEU a également collaboré avec les collectivités pour définir les indicateurs de réussite qui ont fait l'objet d'un suivi annuel. Toutefois, le suivi a souvent souffert de l'absence de liens avec les projets entrepris par les collectivités, et il n'y a aucune preuve que les collectivités ont utilisé les indicateurs pour suivre la mise en œuvre de leurs plans. Ni le bureau régional d'AADNC en Saskatchewan ni la CEU n'ont saisi l'occasion de montrer aux collectivités comment le suivi peut être utilisé aux fins de l'apprentissage continu et de l'amélioration.

Cependant, pour faciliter l'apprentissage, il faut compter sur davantage que la simple collecte de données. Il faut une pratique réflexive qui met de côté le temps nécessaire pour examiner l'état d'avancement, et qui permet de cerner les leçons et de les appliquer, habituellement sur une base annuelle. Même si la CEU se sert de la pratique réflexive dans l'évaluation qu'elle fait du projet

(CEU 2010), elle ne semble pas l'avoir intégrée dans son travail au niveau des collectivités dans le cadre du projet.

La documentation récente sur les initiatives communautaires globales qui se sont attaquées à des problèmes complexes et interreliés, comme ceux avec lesquels les collectivités des Premières nations sont aux prises, parle des avantages que l'observation et l'évaluation en temps réel peuvent apporter aux processus (Gardner 2011). Selon la documentation, il est nécessaire d'intégrer l'évaluation et l'apprentissage dans ces processus, en tant qu'outils facilitant l'innovation, l'amélioration continue des services et l'apprentissage communautaire, plutôt qu'uniquement en tant que moyens de satisfaire à des exigences strictes en matière de reddition de comptes. À mesure que la planification communautaire globale progresse, il est important de travailler de concert avec les collectivités pour créer des outils de suivi et d'évaluation efficaces et appropriés sur le plan culturel, outils qui permettront aux collectivités d'évaluer elles-mêmes leurs progrès et d'apporter des améliorations.

## 7.2 Leçons apprises

Les études de cas, les entrevues et la documentation du projet ont permis de cerner un certain nombre de leçons associées à la planification communautaire globale en Saskatchewan qui sont également confirmées par une analyse documentaire.

- **La planification doit se faire à l'échelon de la collectivité**

Ce n'est qu'en faisant participer les membres de la collectivité à un dialogue significatif et à la prise de décisions que la planification peut réussir à faire avancer la collectivité. La participation sensibilise, accroît la capacité, favorise la cohésion et suscite des attentes.

- **La planification doit être globale**

La planification doit considérer la collectivité comme un tout et prendre en compte les interconnexions entre les enjeux socioéconomiques, environnementaux et en matière de santé, d'aménagement des terres et d'infrastructure. Pour cela, il faut passer d'une approche axée sur les programmes à une approche fondée sur le développement communautaire.

- **AADNC et les collectivités doivent apporter des modifications afin d'établir une nouvelle relation**

AADNC et les collectivités des Premières nations doivent apporter des modifications pour que la planification communautaire globale puisse réaliser son potentiel. Un plan devient un outil pour nouer une nouvelle relation lorsque le Ministère répond aux priorités de la collectivité. La transition d'une programmation directive à une programmation adaptée exige un changement fondamental dans la façon dont le Ministère intervient dans les dossiers.

- **La planification communautaire globale prend du temps et exige un soutien à long terme**

Ce type de planification fait partie d'un processus à long terme de développement communautaire. Il exige un soutien constant pour sensibiliser la population, accroître sa capacité et l'inciter à participer. Les collectivités n'avancent pas toutes au même rythme, comme l'a montré le projet pilote.

- **La planification communautaire globale coûte cher, mais peut se révéler économique**

Ce type de planification coûte cher si l'on veut la faire correctement, mais elle peut entraîner des économies en contribuant à diriger les dépenses là où elles répondront le mieux aux besoins de la collectivité.

### 7.3 Facteurs de réussite

Au cours de leurs recherches, les évaluateurs ont relevé un certain nombre de facteurs qui ont permis d'arriver aux résultats du projet de planification communautaire globale en Saskatchewan.

- **Faire appel à un champion du plan rémunéré**

L'embauche d'un membre de la collectivité pour faciliter l'élaboration des plans est un facteur clé pour donner un élan au projet, inciter les membres de la collectivité à participer et faire avancer le processus.

- **Compter sur des compétences en planification jumelées à un bon processus et à l'animation spécialisée**

Pour soutenir l'élaboration de plans communautaires globaux, il faut de solides bases en planification communautaire ainsi que d'excellentes habiletés en matière de processus et d'animation pour convaincre les membres de la collectivité de participer, leur permettre de s'attaquer directement aux problèmes difficiles et d'établir la marche à suivre.

- **Prendre les forces de la collectivité comme point de départ**

Une approche fondée sur les actifs, qui s'appuie sur les forces de la collectivité plutôt que de s'arrêter à ses problèmes, aide les gens à s'ouvrir et réduit le négativisme – autant d'éléments permettent à la collectivité d'avancer.

- **Mobiliser les aînés et les jeunes**

La planification donne aux aînés la possibilité de contribuer au processus et permet d'ancrer ce processus dans la culture. Il est primordial d'obtenir la participation des jeunes, mais il faut faire preuve de créativité pour y arriver.

- **S'assurer que les chefs politiques sont parties prenantes**

Les chefs et les membres du conseil doivent comprendre dès le départ les incidences de la planification communautaire globale, et ils doivent être parties prenantes tout au long du processus, sans toutefois exercer de contrôle.

- **Offrir du soutien aux leaders**

Pour que la planification communautaire globale réussisse, il peut être nécessaire d'aider les chefs politiques de la collectivité à comprendre les changements qu'il faut apporter à la gouvernance de la collectivité pour aller de l'avant et réaliser les priorités définies dans les plans.

- **Établir des relations et des partenariats**

L'établissement de nouvelles relations et de nouveaux partenariats avec le secteur privé, des organisations non gouvernementales, des gouvernements provinciaux et des administrations municipales, au-delà d'AADNC et du gouvernement fédéral, est un facteur clé pour combler les besoins des collectivités.

- **Miser sur un encadrement communautaire pair à pair**

L'apprentissage de pair à pair peut être un moyen efficace et même économique de mettre en commun les compétences entre collectivités.

## **8. Conclusions et recommandations**

---

### **8.1 Conclusions**

L'évaluation visait à tirer des conclusions étayées par des preuves concernant la pertinence et le rendement du projet pilote de planification communautaire globale en Saskatchewan de 2005-2006 à 2010-2011. Étant donné que la plupart des collectivités choisies pour participer au projet pilote avaient de bonnes capacités en matière de finances et de ressources humaines, les résultats quant à l'élaboration de ce modèle de planification peuvent être limités à de telles collectivités.

Les constatations tirées de l'évaluation amènent les conclusions suivantes :

#### ***Pertinence***

L'évaluation a permis de constater que la planification communautaire globale est conforme aux rôles et aux responsabilités fédéraux, puisqu'elle correspond aux priorités d'AADNC et aux priorités gouvernementales. Tous les intervenants interviewés, en particulier chez les Premières nations qui ont participé au projet pilote, croient qu'il existe un besoin de planification globale qui incite à la prise en charge et à la participation communautaires. Selon une partie de la documentation consultée et certains répondants, la planification globale contribue à améliorer la gouvernance et l'autosuffisance dans les collectivités des Premières nations. Tous les éléments de preuve font ressortir le besoin pour AADNC de délaissier la planification cloisonnée de programmes et d'adopter un modèle à la fois global (examen holistique des besoins et des priorités des collectivités) et communautaire (favorisant la participation des membres des collectivités au processus de planification). L'évaluation n'a fourni aucune preuve que le projet pilote était identique à des travaux de planification d'AADNC ou d'autres administrations ou qu'il faisait double emploi avec eux.

#### ***Rendement***

##### ***Conception et exécution***

L'évaluation a permis de constater que la conception du projet élaboré par la CEU était adéquate et offrait un modèle de planification efficace et interactif qui, avec l'aide d'un champion du plan rémunéré, a favorisé la mobilisation communautaire générale. Toutefois, certaines collectivités se sont dites préoccupées par le fait qu'elles n'ont pas pu participer à la conception du projet et que la planification n'allait pas plus loin que les limites des réserves. Le bureau régional d'AADNC en Saskatchewan n'a pas veillé à ce que le projet cible les questions d'égalité entre les sexes, ainsi que l'exige la politique d'AADNC en matière d'analyse comparative entre les sexes.

La CEU a réussi le projet pilote et l'a adapté au contexte des différentes collectivités. Il semble y avoir des ressources suffisantes pour la planification et la mise en œuvre, mais de nombreuses collectivités se sont dites inquiètes du manque de soutien financier pour les projets et les priorités définis dans leurs plans.

### *Efficacité*

L'évaluation a permis de conclure que dans l'ensemble, le projet a obtenu les résultats attendus. Le projet a sensibilisé les gens à la valeur de la planification communautaire globale dans les collectivités qui ont participé au projet pilote, chez les membres des conseils tribaux et au sein du bureau régional de la Saskatchewan; il a accru les capacités des collectivités qui ont participé au projet pilote pour ce qui est de la conception et de l'utilisation de plans communautaires, et mené à une pratique améliorée de la planification.

Le projet a suscité la cohésion et la confiance, les membres des collectivités ayant uni leurs forces pour se remémorer leur histoire, énoncer leurs valeurs et définir une vision commune pour l'avenir. La majorité des collectivités utilisent les plans qui ont été élaborés et presque toutes ont mis en œuvre au moins une des initiatives définies dans le plan. Certaines collectivités ont créé de nouvelles infrastructures communautaires, par exemple des jardins ou des sentiers, conclu de nouveaux partenariats ou apporté des modifications à la gouvernance de la collectivité. Les champions du plan embauchés dans chaque collectivité pour contribuer au processus de planification et de mise en œuvre ont acquis de nouvelles habiletés en animation et en mobilisation communautaires, et leur confiance en soi a augmenté. Il n'y a cependant pas beaucoup de preuves que le bureau régional d'AADNC en Saskatchewan utilise les plans communautaires globaux.

L'évaluation montre que certains bénéfices découlant du processus de planification seront durables. Dans plusieurs collectivités ayant participé au projet pilote, les plans ont permis de préserver une vision stable au fil de plusieurs élections. Même si la construction d'infrastructures dans le cadre du processus de conception-mise en œuvre a été une expérience positive pour les collectivités, certaines infrastructures n'ont connu qu'une utilisation limitée. Les compétences techniques pour le projet pilote ont été obtenues de sources à l'extérieur de la province, et le projet n'a pas réussi à institutionnaliser, en Saskatchewan, la capacité pour la planification communautaire globale.

### *Efficiences et économie*

Dans l'ensemble, le processus de planification a été financé à un coût moyen de quelque 450 000 \$ par collectivité. Les honoraires versés à la CEU ont semblé raisonnables par rapport aux services rendus, si on les compare avec les tarifs établis par les consultants professionnels en planification. Toutefois, les frais de déplacement entre les bureaux de la CEU, à Halifax, et la Saskatchewan, ainsi que les dépenses associées aux réunions du comité directeur mixte ont fait augmenter les coûts.

À long terme, l'augmentation de la capacité technique permettant d'appuyer la planification communautaire globale en Saskatchewan contribuera à accroître l'efficacité et à réduire les coûts. Le travail avec des groupes de collectivités selon leur situation géographique pourrait permettre de réaliser des économies de coûts.

### *Apprentissage et leçons*

L'évaluation a permis de constater qu'il n'y a que peu de preuves que des mécanismes étaient en place pour cerner les leçons apprises et les utiliser pour inciter à la réflexion et à l'apprentissage

continu des collectivités. La CEU a travaillé avec les collectivités qui ont participé au projet pilote pour définir des indicateurs permettant de suivre les progrès réalisés dans la poursuite des objectifs communautaires, mais elle ne semble pas s'être préoccupée de pratique de suivi efficace. Les recherches dans le cadre de l'évaluation ont permis de relever un certain nombre de leçons d'ordre général et de facteurs de réussite du projet pilote réalisé en Saskatchewan.

## **8.2 Recommandations**

**Il est recommandé que, pour appuyer la planification communautaire globale, AADNC :**

1. envisage des façons d'institutionnaliser, dans les collectivités des Premières nations, le soutien national à long terme pour cette planification;
2. revoit son approche pour :
  - a. mieux intégrer les observations des Premières nations dans la conception et la méthode utilisées pour élaborer des plans communautaires,
  - b. faire participer d'autres ordres de gouvernement, et
  - c. intégrer l'analyse comparative entre les sexes;
3. envisage des moyens pour accroître la capacité (à l'intérieur et à l'extérieur du Ministère) afin d'appuyer la planification communautaire globale; et
4. s'engage à utiliser la planification communautaire globale pour établir ses programmes et ses priorités en matière de financement.

## 9. Ouvrages de référence

---

- BANQUE MONDIALE. *IDA at work: Community-driven development: Delivering the results people need*, 2009. Consulté le 27 mars 2011 sur <http://siteresources.worldbank.org/IDA/Resources/IDA-CDD.pdf>
- CITIES AND ENVIRONMENT UNIT. *Learning from Saskatchewan: Charting a course for community planning in Canada*. Halifax, Université Dalhousie, 2010.
- CITIES AND ENVIRONMENT UNIT et PREMIÈRE NATION DE WAGMATCOOK. *First Nations community planning model, 2<sup>nd</sup> edition*. Halifax, Université Dalhousie, 2003.
- COOK, J. *Building on traditions of the past: The rise and resurgence of First Nations CCP*. Plan Canada, 48, 13-16 (2008).
- COPET, Wayne. « An approach to community planning in Aboriginal settlements », *Canadian Journal of Native Studies*, 25(2) 37-50 (2003).
- CORNELL, S. et J. KALT. « Sovereignty and Nation-Building: The Development Challenge in Indian Country Today », *American Indian Culture and Research Journal*. 22(3) 187-214 (1998).
- GARDNER, B. *Initiatives communautaires globales : orientations prometteuses pour des problèmes épineux?* Horizons. Projet de recherche sur les politiques, 2011. Consulté le 2 mars 2011.
- HARIVEL, C. et C. ANDERSON. *First Nations comprehensive community planning – A good investment for Canada*. Plan Canada, 48, 29-31 (2008).
- KTA Inc. et NAUT'SA MAWT RESOURCES GROUP. *Affaires indiennes et du Nord Canada : Évaluation des aspects de la planification communautaire globale en Colombie-Britannique*, 2010.
- LANE, Marcus. *Indigenous land and community security: A radical planning agenda*. Land Tenure Center, document de travail n° 25. Madison, Université du Wisconsin, 2001.
- LEE, C. *Environmental justice: Building a unified vision of health and the environment*. *Environmental Health Perspectives*, 110 (avril), 141-144 (2002).
- MANSURI, G. et V. RAO. *Community-based and -driven development: A critical review*. *World Bank Research Observer*, 19(1) 1-39 (2004).
- MATHIE, Alison et Gord CUNNINGHAM. *From Clients to Citizens: Asset-Based Community Development as a Strategy for Community-Driven Development*. Occasional Paper, Coady International Institute, St. Francis Xavier University, 2002.

THURMAN, P. et al. « Community readiness: The journey to community healing », *Journal of Psychoactive Drugs*, 35(1), 27-31 (2003).

TRAVAUX PUBLICS ET SERVICES GOUVERNEMENTAUX CANADA. *Anecdote de réussite : Expériences des collectivités inuites, autochtones et nordiques en matière de planification communautaire globale*, 2004.

WESLEY-ESQUIMAUX, C et B. CALLIOU. *Best practices in Aboriginal community development: A literature review and wise practices approach*. The Banff Centre, 2010.

WOLFE, J. *Approaches to planning in native Canadian communities: A review and commentary on settlement problems and the effectiveness of planning practice*. Plan Canada, 29(2), 63-79 (1989).

## ***Annexe A : Rapport sur la méthodologie***

---

# **ÉVALUATION DU PROJET PILOTE DE PLANIFICATION COMMUNAUTAIRE GLOBALE EN SASKATCHEWAN**

## **Rapport sur la méthodologie**

**Version du 20 février 2011**

**Présenté par :** *Stiles Associates Inc.*  
305, avenue Riverdale  
Ottawa (Ontario)  
K1S 1R4  
613-730-0287

## 1. Introduction

Affaires indiennes et du Nord Canada (AINC) procède à l'évaluation du projet pilote de planification communautaire globale (PCG) en Saskatchewan. L'évaluation permettra de tirer des conclusions, étayées par des preuves, sur la pertinence et le rendement du projet.

L'objectif de l'évaluation et l'utilisation des données qui en ressortiront font suite à la demande du bureau régional d'AINC en Saskatchewan de réaliser une évaluation indépendante visant à déterminer les résultats du projet pilote, à cerner les leçons apprises et à formuler des recommandations afin d'appuyer, à l'avenir, la PCG.

## 2. Description du projet pilote

### Portée de la planification communautaire

La planification communautaire est un processus qui permet à une collectivité de définir une orientation pour l'avenir et de déterminer les mesures précises pour y arriver<sup>6</sup>. Cela est fait d'une manière qui est bien comprise, acceptée et intégrée par de nombreux membres de la collectivité. Le plan qui en résulte permet à la collectivité de prendre des décisions éclairées quant aux sources de financement ainsi qu'aux façons de dépenser des ressources limitées, de réagir aux demandes d'intervention, de protéger l'environnement et d'offrir de nouvelles possibilités aux résidents – autant de facteurs qui contribuent à créer une collectivité viable.

### Le besoin de planification communautaire globale (PCG)

La planification, en tant qu'outil et dans le contexte des collectivités des Premières nations, concerne l'avenir et s'appuie sur des renseignements tirés du passé et du présent. Ces renseignements aident à comprendre les situations qui prévalent actuellement et à définir, collectivement, le besoin de changement. Les collectivités des Premières nations doivent relever beaucoup de défis, notamment des défis sur les plans social, économique, environnemental et de gouvernance. Une des façons de relever ces défis est de faire appel à la PCG.

La PCG est un outil de planification communautaire qui mobilise les collectivités en faisant intervenir les processus de groupe (c.-à-d. des ateliers) pour recenser les forces et les enjeux qui touchent la collectivité. La PCG aide la collectivité à définir une vision, des objectifs à long terme, des priorités et un plan d'action. Elle est faite d'une manière qui est bien comprise, acceptée et intégrée par de nombreux membres de la collectivité. Idéalement, le processus est un processus communautaire, la collectivité le fait sien et le

---

<sup>6</sup> CITIES AND ENVIRONMENT UNIT, UNIVERSITÉ DALHOUSIE. *First Nation Community Planning: Saskatchewan Pilot Projects Terms of Reference*, 2006.

contrôle. La mise en œuvre et la responsabilité à l'égard des résultats relèvent de la collectivité.

On s'attend à ce que la PCG incite les collectivités à examiner les conséquences du laisser-faire ou de prendre des mesures délibérées dans une direction précise, ce qui permet d'éviter les crises avant qu'elles n'éclatent. La PCG est reconnue en tant qu'instrument qui a le potentiel d'aider les collectivités des Premières nations à préparer le terrain pour orienter les décisions individuelles, planifier à long terme, mettre l'accent sur le « comment » et le « où » de leur croissance, tout en étant un moyen qui favorise la transparence et la reddition de comptes. La réussite des plans communautaires est tributaire du changement d'attitudes et des approches adoptées aux niveaux local et régional pour ce qui est de la gestion des collectivités des Premières nations.

## ***2.1 Historique du projet***

Le projet pilote de PCG en Saskatchewan est un engagement à repenser le développement des collectivités des Premières nations et à répondre à leurs problèmes et à leurs besoins urgents. Il vise à surmonter les obstacles suivants :

- absence d'exemples locaux montrant que la planification communautaire fait une différence;
- absence de compétences locales pour amorcer, diriger et appuyer le travail de planification;
- absence de ressources et de capacité technologique au niveau local;
- connaissance insuffisante de la planification.

AINC, par sa stratégie de développement durable, a pris l'engagement d'appuyer le lancement de la PCG dans les collectivités des Premières nations. Cette approche globale vise à favoriser la transition d'un modèle de prestation de services fondé sur les programmes où, dans beaucoup de cas, les priorités externes ont été imposées aux collectivités, à un processus plus conforme aux buts et aux aspirations exprimés par les membres des collectivités des Premières nations.

En 2005-2006, la région de la Saskatchewan a conclu avec la Cities and Environment Unit (CEU), un groupe de recherche en action et en planification communautaire de la Faculté d'architecture et de planification de l'Université Dalhousie, de Halifax, en Nouvelle-Écosse, pour inciter quatre collectivités des Premières nations à se lancer dans la PCG, soit la Première nation de Flying Dust, la Première nation de George Gordon, la Première nation de Kahkewistahaw et la Nation crie de Shoal Lake, avec l'appui de leur conseil tribal respectif. Ces quatre collectivités ont participé à la *phase 1* du projet pilote.

En octobre 2005, un comité directeur mixte a été mis sur pied en tant qu'organe de décision pour superviser et coordonner les activités de PCG dans les collectivités des Premières nations sélectionnées pour participer au projet pilote; le comité regroupait des représentants des quatre collectivités sélectionnées, des conseils tribaux, de Santé Canada, d'AINC et de la Fédération des nations indiennes de la Saskatchewan (FNIS).

En 2007-2008, à la suite d'un concours, l'Université Dalhousie a obtenu un contrat pour poursuivre le projet pilote, et quatre collectivités s'y sont ajoutées. Les collectivités de la *phase 2* étaient les suivantes : la Première nation de Cowessess, la Première nation des Sauteaux de Kinistin, la Première nation de Muskoday\* et la Première nation de Pasqua.

En 2008-2009, les collectivités de la *phase 3* – la Première nation de Big River, la Bande indienne de Lac La Ronge et la Nation dakota de Standing Buffalo – ont entrepris l'étape préliminaire à la planification du processus.

À la suite de consultations avec les Premières nations et les conseils tribaux, il a été déterminé que le développement et la planification communautaires étaient des priorités stratégiques à long terme pour le bureau régional d'AINC en Saskatchewan. Le projet pilote était l'une des principales activités pour réaliser ces priorités. Actuellement, 10 collectivités des Premières nations mettent la PCG en pratique :

COLLECTIVITÉS DE LA PHASE 1	COLLECTIVITÉS DE LA PHASE 2	COLLECTIVITÉS DE LA PHASE 3
1. Première nation de Flying Dust	1. Première nation de Cowessess	1. Première nation de Big River
2. Première nation de George Gordon	2. Première nation des Sauteaux de Kinistin	2. Bande indienne de Lac La Ronge
3. Nation crie de Shoal Lake	3. Première nation de Muskoday*	3. Nation dakota de Standing Buffalo
4. Première nation de Kahkewistahaw	4. Première nation de Pasqua	

\* La Première nation de Muskoday\*, de la phase 2, s'est retirée du projet pilote en avril 2010.

Toutes les collectivités des phases 1 et 2 ont publié leurs plans et en sont à des étapes de mise en œuvre variées ou au démarrage d'autres projets définis dans les plans. Au nombre des projets communautaires en démarrage ou en cours de réalisation, mentionnons des sentiers pédestres, des jardins maraîchers, un café-restaurant, la construction d'un abri pour pow-wow et un pavillon de recherche environnementale. Jusqu'à maintenant, une seule des collectivités de la *phase 3* a publié son plan communautaire.

## 2.2 Profil du projet

### *Principes appliqués à la sélection de Premières nations*

En avril 2005, la première réunion du groupe consultatif technique (GCT) en développement et planification communautaires a été tenue à Saskatoon, en Saskatchewan. Le GCT, mis sur pied pour formuler des recommandations en matière de planification et de développement communautaires dans la région, a examiné les possibilités de collaboration entre AINC, les Premières nations et les conseils tribaux.

Le GCT a ensuite assumé la responsabilité de définir les principes à prendre en considération pour la sélection des collectivités des Premières nations afin d'orienter la théorie de planification globale. Le GCT a défini les six principes suivants :

1. Les collectivités participantes doivent confirmer, par l'entremise de leur conseil, leur volonté et leur désir de faire avancer la planification communautaire globale.
2. Les collectivités du Nord et du Sud de la province doivent être représentées.
3. Les collectivités participantes doivent avoir démontré leur capacité de gestion financière et être déterminées à respecter les principes de responsabilité.
4. Les compétences techniques des conseillers du conseil tribal et des consultants en planification sont essentielles pendant les premières phases du projet pilote afin de constituer une grande capacité de planification globale.
5. Les collectivités participantes doivent être affiliées à un conseil tribal pour qu'à long terme des liens soient noués et la planification appuyée.
6. Les collectivités participantes doivent avoir démontré leur détermination à intégrer l'engagement communautaire dans leurs activités au jour le jour.

Partant de ce qui précède, les quatre collectivités des Premières nations susmentionnées ont été recommandées pour l'exercice 2005-2006.

### 2.2.1 Méthodologie

L'approche de la PCG se fonde sur une philosophie qui incite et fait appel à une grande participation communautaire tout au long de l'élaboration et de la mise en œuvre d'un plan communautaire. Cette approche fait que les membres de la collectivité et l'administration de la bande sont bien informés du processus de planification, ont des moyens de faire des interventions constructives et de participer à la mise en œuvre des projets. Les trois conditions essentielles de la PCG sont les suivantes :

1. le plan vient de la collectivité;
2. la collectivité doit s'approprier le plan;
3. le plan inspire et motive la collectivité.

La PCG se fonde en outre sur les trois points suivants :

- 1) Une approche axée sur le travail d'équipe :** Cette approche, qui mène à la création d'un groupe de travail local de planification, fait appel aux forces individuelles et accroît la capacité locale tout en préservant l'objectif et le mandat collectifs du projet.
- 2) Perspective globale :** Dans cette approche fondamentale, la CEU de l'Université Dalhousie aide les collectivités à élaborer des plans communautaires holistiques qui prennent en considération l'aménagement des terres et le développement économique physique et qui intègrent le développement social et la viabilité environnementale.
- 3) Un plan axé sur l'action :** Cette approche traduit les visions, les idées et les priorités en véritables projets, et elle prévoit les actions concrètes et précises nécessaires pour les réaliser.

### 2.2.2. Cadre de planification

Le modèle de PCG élaboré par la CEU de l'Université Dalhousie utilise un cadre et une approche conceptuels du changement axé sur une philosophie communautaire globale. Le modèle de planification utilise un processus en sept étapes, chacune ayant des résultats attendus précis, le tout constituant le plan communautaire. L'approche vise l'élaboration, avec les Premières nations, de plans communautaires pertinents qui les aident à prendre immédiatement des actions fondées sur une vision à long terme.

- 1) **Étape 1 : Collecte de données historiques et de renseignements généraux** – Collecte de renseignements de base et de perceptions sur la collectivité pour cerner les éléments qui ressortent comme points forts et points faibles.
- 2) **Étape 2 : Définition des forces et des enjeux** – Accent sur la consignation et la compréhension des problèmes qui doivent être résolus et des possibilités dont on peut tirer parti.
- 3) **Étape 3 : Recherche des causes profondes** – Examen des forces et des enjeux pour cerner les causes profondes et déterminer les conséquences de l'inaction.
- 4) **Étape 4 : Définition d'une vision** – Détermination d'une orientation à long terme ambitieuse et appropriée pour la collectivité.
- 5) **Étape 5 : Mise en place d'un cadre d'action** – Traduction de la vision, des enjeux et des valeurs en un plan directeur pour que des interventions concertées soient faites sur les plans des politiques, de l'administration, des domaines d'action prioritaires et des améliorations physiques.
- 6) **Étape 6 : Élaboration d'une stratégie de mise en œuvre** – Élaboration d'une stratégie de mise en œuvre et détermination des projets prioritaires. Mise sur pied des ressources nécessaires pour réaliser les projets.
- 7) **Étape 7 : Suivi du plan et des projets** – Évaluation de l'impact des projets individuels, de l'ensemble des effets de la planification et révision continue du plan.

### 2.3 Objectifs du projet et résultats attendus

L'objectif global du projet pilote de PCG est d'arriver à ce que la planification communautaire (élaboration de plans locaux approfondis, à long terme et axés sur l'action) devienne une pratique permanente pour les Premières nations.

Le projet de PCG vise à convaincre les membres de la collectivité de participer à chaque étape du processus de planification. On y arrive en rehaussant la sensibilisation chez les divers intervenants, notamment les conseils tribaux, les collectivités et le gouvernement fédéral. Le projet vise en outre à accroître la capacité de la collectivité à participer à la planification. Le résultat attendu est que les collectivités seront en mesure de relever des défis, d'examiner les possibilités et d'atteindre leurs objectifs.

Le modèle de planification communautaire des Premières nations, publié par la CEU et la Première nation de Wagmatcook, en Nouvelle-Écosse, définit les produits et les résultats de la planification ainsi que les attentes qu'elle suscite, dans le cadre du projet de PCG.

Cependant, comme aucun modèle logique ni aucun cadre de mesure du rendement n'ont été définis pour le projet pilote, un modèle logique élaboré pour les fins de l'évaluation figure à l'annexe C.

#### ***2.4. Gouvernance du projet (gestion), intervenants clés et bénéficiaires***

##### **Gestion du projet et intervenants clés**

###### *Comité directeur mixte (CDM)*

- gère et supervise le projet pilote;
- est composé de représentants de collectivités des Premières nations (champions des plans), des conseils tribaux, d'AINC, de Santé Canada et de la CEU (Université Dalhousie);
- appuie et facilite l'élaboration de stratégies et de plans de travail et la définition des ressources;
- étend le travail du projet à d'autres collectivités des Premières nations.

###### *Bureau régional d'AINC en Saskatchewan*

- exerce le leadership fédéral pour ce qui est d'offrir les ressources (techniques et autres) pour appuyer le processus de PCG;
- préside le comité directeur mixte, assume la responsabilité de l'organisation matérielle des réunions et des services de secrétariat; entre autres, organise les réunions et entretient et facilite les contacts entre les membres;
- favorise et appuie les initiatives de création de partenariats entre les organisations universitaires, techniques et autres (c.-à-d. Université Dalhousie et Université des Premières nations);
- établit des liens avec les programmes inter et intraministériels du gouvernement fédéral;
- coordonne les initiatives qui appuient le perfectionnement professionnel et l'accroissement de la capacité;
- fait le suivi des modalités de la PCG;
- assure la liaison entre le bureau régional d'AINC et l'administration centrale (groupe de travail national en PCG);
- à partir des recommandations du comité directeur mixte, assume la responsabilité des décisions concernant la gestion des ressources et les allocations budgétaires;
- plaide en faveur du changement à l'intérieur du système fédéral pour faire en sorte que la PCG reçoit l'appui et les ressources nécessaires à long terme;
- coordonne et administre les ententes de financement avec les collectivités qui ont participé au projet pilote et sont affiliées à des conseils tribaux.

###### *Conseil tribal de Yorkton*

- fournit à AINC une évaluation à jour des services-conseils en matière de planification et des services-conseils techniques offerts aux Premières nations membres qui participent à l'initiative de PCG;

- veille à ce que toutes les transactions financières ayant trait au soutien et au développement de la capacité en matière de PCG soient communiquées dans une annexe distincte de recettes et dépenses;
- gère le contrat avec la CEU;
- appuie la mobilisation et la planification communautaires ainsi que la production de rapports par les Premières nations;
- assure la liaison entre les comités des conseils tribaux et le comité directeur régional.

#### *Cities and Environment Unit (Université Dalhousie)*

- offre de la formation en planification communautaire aux champions des plans dans les collectivités et aux employés des conseils tribaux en organisant des ateliers et des séances de formation dans les collectivités qui participent au projet pilote;
- offre de la formation sur place dans le cadre de travaux dans les collectivités participantes (formation pratique);
- accroît la capacité et la sensibilisation dans chaque collectivité à l'égard des champions des plans, du conseil tribal, de l'administration de la bande, du chef et des conseillers ainsi que du groupe de travail sur la planification;
- rehausse la connaissance de la planification communautaire à tous les niveaux – individuel, communautaire, conseil tribal et gouvernement fédéral – par des réunions, des bulletins d'information et un site Web sur le projet;
- détermine les besoins en technologie pour la planification à l'échelle locale;
- offre des compétences, des conseils et de l'orientation en matière de planification aux membres du comité directeur mixte et des collectivités des Premières nations;
- travaille de concert avec les collectivités des Premières nations en tant que participant actif à l'élaboration et à la mise en œuvre des plans.

#### *Fédération des nations indiennes de la Saskatchewan (FNIS)*

- en partenariat avec le bureau régional d'AINC en Saskatchewan, assure la coordination entre les processus existants et futurs de renforcement de la capacité de gouvernance (après la réunion des premiers ministres; gouvernance des traités);
- offre un forum, grâce à l'Assemblée législative de la Saskatchewan, pour sensibiliser la population, présenter des rapports d'étape et communiquer les succès de l'initiative de la PCG;
- nomme son représentant au CDM.

### **Bénéficiaires**

Les principaux bénéficiaires de la PCG sont les Premières nations de la Saskatchewan. Même si ce qui suit relève des bénéficiaires, ces derniers sont également les intervenants clés et les gestionnaires de projet.

#### *Conseil tribal*

- assume la responsabilité de renforcer la capacité locale en matière de PCG;

- désigne l'employé qui sera associé de près à l'élaboration du plan;
- offre un service de base à la Première nation membre qui a besoin de conseils techniques ou professionnels et d'aide relativement au processus de planification globale;
- plaide en faveur du changement pour que la PCG soit appuyée au moyen du budget annuel et du processus de planification du conseil tribal;
- assume la responsabilité de la prestation de soutien technique à la Première nation membre qui participe à l'initiative de PCG;
- nomme son représentant au CDM;
- veille au respect des conditions de la PCG.

*Personne-ressource dans la collectivité*

- exerce la supervision et assure le suivi du projet de PCG, participe aux ateliers et aux séances de formation;
- élabore le plan en collaboration avec le champion du plan et incite la collectivité à participer.

*Champion du plan*

- oriente le processus de planification et suscite l'enthousiasme pour le projet en dirigeant les événements auxquels le public participe;
- collabore avec le groupe de travail sur la planification et analyse l'information;
- veille à ce que le travail soit exécuté dans l'ordre voulu et que tous les renseignements recueillis et créés soient communiqués à la collectivité;
- fait rapport sur l'état d'avancement du projet au chef et aux conseillers.

*Groupe de travail sur la planification*

- recueille, collige et présente l'information, en collaboration avec le champion du plan;
- s'efforce d'obtenir la participation et le soutien du plus grand nombre possible de membres de la collectivité pour l'élaboration et la mise en œuvre du plan;
- collabore à l'élaboration du plan et, à cet égard, participe aux réunions, prépare des cartes, élabore des modèles pour la collectivité et fait la promotion des idées du plan.

## 2.5 Ressources du programme

Il n'y a pas de budget des services votés pour le projet pilote de PCG; celui-ci est financé par des fonds provenant d'autres programmes et d'autres organisations. Les contributions proviennent des sources suivantes au sein d'AINC : Programme de développement professionnel et institutionnel (PDPI), Programme d'immobilisations et Programme de développement économique des communautés et, pour les trois dernières années, Santé Canada.

### Affectations budgétaires pour le projet pilote de PCG, de 2005-2006 à 2010-2011

Catégorie	2005-2006		2006-2007		2007-2008		2008-2009		2009-2010		2010-2011	
	Montant (\$)	% du total	Montant (\$)	% du total	Montant (\$)	% du total	Montant (\$)	% du total	Montant (\$)	% du total	Montant (\$)	% du total
CEU, Dalhousie	6 000	4,7	235 060	47,9	389 397	48,0	491 850	48,0	588 000	44,5	524 253	42,8
Premières nations/ conseils tribaux	110 000	86,6	236 940	48,3	396 720	48,9	508 150	49,6	707 500	53,6	575 082	47,0
Comité directeur mixte/ administration	11 000	8,7	19 000	3,9	25 000	3,1	25 000	2,4	25 000	1,9	25 000	2,0
Autres (programme de diplôme)											100 000	8,2
<b>Total</b>	<b>127 000</b>	<b>100</b>	<b>491 000</b>	<b>100</b>	<b>811 117</b>	<b>100</b>	<b>1 025 000</b>	<b>100</b>	<b>1 320 500</b>	<b>100</b>	<b>1 224 335</b>	<b>100</b>

Source : Bureau régional d'AINC en Saskatchewan

### **3. Méthodologie d'évaluation**

Le texte qui suit traite de la méthode qui sera utilisée pour répondre aux principales questions posées pendant l'évaluation.

#### ***3.1 Objectifs de l'évaluation***

L'évaluation cherchera à déterminer, conformément à la Politique sur l'évaluation du Conseil du Trésor, la pertinence et le rendement de la PCG. Elle fera également ressortir les leçons apprises et formulera, pour ce qui est de la PCG, des recommandations étayées par des preuves.

#### ***3.2 Portée de l'évaluation***

L'évaluation étudiera les activités de PCG entreprises depuis la mise en œuvre du projet, en 2005-2006, jusqu'à 2010-2011.

#### ***3.3 Enjeux de l'évaluation***

L'évaluation portera principalement sur les questions suivantes :

##### *Pertinence*

L'évaluation examinera la pertinence du projet pilote de PCG; elle tentera notamment de déterminer dans quelle mesure il correspond aux rôles et aux responsabilités du gouvernement fédéral et répond aux besoins et aux priorités des collectivités des Premières nations de la Saskatchewan.

##### *Conception*

L'évaluation tentera de déterminer dans quelle mesure la conception du projet de PCG est appropriée vis-à-vis de ses objectifs, de ses ressources et de son contexte. Elle s'interrogera aussi sur le caractère adéquat et l'efficacité de la structure de gouvernance.

##### *Exécution*

L'évaluation examinera comment la PCG a été mise en œuvre et étudiera diverses questions, par exemple, a-t-elle été effectuée dans les délais prévus et de manière rationnelle et efficiente?

##### *Efficacité (résultats, réussite)*

L'évaluation déterminera dans quelle mesure les objectifs du projet ont été atteints et isolera les facteurs qui ont permis d'obtenir des résultats ou qui ont nui à la réalisation du projet. Elle se penchera également sur les résultats inattendus du projet, tant les résultats positifs que les résultats négatifs, et sur ses effets cumulatifs sur les particuliers et les

collectivités participantes. Les évaluateurs tenteront de déterminer ce qui a été efficace, ce qui a échoué et pourquoi. Ce faisant, ils tenteront de tirer des leçons qui pourront être généralisées et appliquées à l'ensemble de la région et ailleurs au Canada.

### *Efficiences et économie*

La démonstration d'efficiences et d'économie a trait à l'évaluation de l'utilisation des ressources (intrants) par rapport à la production d'extrants. L'évaluation tentera de déterminer si le projet a utilisé les moyens les plus efficaces pour obtenir des résultats et s'il existe des solutions de rechange pratiques.

## **3.4 Méthodologie**

### *3.4.1 Sources de données*

Les constatations et les conclusions tirées de l'évaluation seront fondées sur l'analyse et la validation des éléments de preuve suivants pour apporter une réponse objective aux questions définies :

#### *Analyse documentaire*

Les évaluateurs passeront en revue la documentation régionale, nationale et internationale pertinente sur le sujet.

#### *Examen de documents*

La documentation du projet, notamment l'information de gestion, les contrats, les rapports sur le projet, les bulletins d'information, les données budgétaires, les plans communautaires, les documents de la CEU sur la conception-mise en œuvre du projet et d'autres renseignements pertinents, sera examinée.

#### *Entrevues avec les répondants clés*

On s'attend à faire au moins 24 et au plus 36 entrevues avec des répondants clés, dont :

- représentants de la CEU (3)
- membres du Conseil tribal de Yorkton (1)
- gestionnaires et fonctionnaires du bureau régional d'AINC en Saskatchewan (5)
- employés de l'administration centrale d'AINC (1)
- personnes-ressources dans les collectivités (entre 3 et 7 par collectivité)
- champions des plans (entre 3 et 7 pour chaque projet)
- membres du groupe de travail sur la planification (entre 3 et 7 pour chaque projet)
- chefs et membres des conseils de bande (3)
- représentant de Santé Canada (1)
- représentant de la FNIS (1)

## *Études de cas*

Quatre collectivités participeront à une étude de cas aux fins de la collecte de données qualitatives et quantitatives détaillées sur les résultats du projet pour les personnes et les collectivités. Les études de cas feront ressortir les pratiques exemplaires, les leçons apprises, les principales réussites et les moyens pris pour y arriver, ainsi que les facteurs importants qui ont contribué ou nui à la réussite.

Chaque étude de cas examinera l'information tirée des sources suivantes :

- examen de la documentation y compris, par exemple la proposition de projet, le plan communautaire, les données sur le profil de la collectivité, les rapports sur le projet de PCG;
- entrevues avec les répondants clés et les groupes de consultation, notamment des entrevues avec les personnes-ressources dans la collectivité, les champions des plans, les membres du groupe de travail sur la planification, les membres de la collectivité et leurs dirigeants ainsi que des représentants des conseils tribaux.

### ***3.5 Facteurs à considérer, points forts et limites de l'évaluation***

L'évaluation ayant été demandée par la région de la Saskatchewan, il est raisonnable de s'attendre à une grande collaboration entre tous les intervenants pour ce qui est de la transmission des renseignements nécessaires pour la réaliser.

L'évaluation est cependant limitée par l'absence de modèle logique et de stratégie de mesure du rendement. Peu de données sur le rendement sont par conséquent disponibles. Les évaluateurs ont préparé un modèle logique pour les aider à procéder à l'évaluation, et ils tenteront de reconstituer une ligne directrice à partir des renseignements disponibles.

## 4. Grille d'évaluation

La grille d'évaluation ci-dessous énonce les enjeux et questions de l'évaluation ainsi que les méthodes de collecte de données utilisées.

### Grille d'évaluation – Projet pilote de planification communautaire globale (PCG) en Saskatchewan

Enjeux et questions	Mesures	Données/Méthodologie	Source de données
<b>Pertinence : Besoin continu</b>			
1. La PCG répond-elle à un besoin démontrable dans les collectivités autochtones?	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Preuve du besoin de PCG</li> <li>• Mesure dans laquelle la PCG contribue au développement des collectivités des Premières nations (économique, social, politique)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Analyse documentaire</li> <li>• Examen de documents</li> <li>• Entrevues avec les répondants clés</li> <li>• Études de cas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Internet, documents de politique gouvernementale, rapports annuels sur la PCG, documents universitaires</li> <li>• Entrevues avec les personnes-ressources dans les collectivités, les champions des plans, les membres du groupe de travail sur la planification, les représentants des conseils tribaux et des membres du personnel de la CEU et d'AINC</li> </ul>
<b>Pertinence : Conformité aux priorités gouvernementales</b>			
2. Les objectifs de la PCG s'inscrivent-ils dans les priorités ministérielles et gouvernementales? <ul style="list-style-type: none"> <li>• Concordent-ils avec les rôles et les responsabilités du gouvernement fédéral?</li> <li>• Ce modèle de planification globale ascendante concorde-t-il avec les politiques et la stratégie d'AINC?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mesure dans laquelle les objectifs de la PCG concordent avec les priorités gouvernementales et ministérielles, notamment avec la politique d'AINC sur l'analyse comparative entre les sexes, sa stratégie de développement durable et son nouveau cadre d'action en développement communautaire</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Analyse documentaire</li> <li>• Examen de documents</li> <li>• Entrevues avec les répondants clés</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Discours du Trône, budgets, architecture des activités de programmes ministérielle, annonces et discours ministériels, politique sur l'analyse comparative entre les sexes, stratégie de développement durable et versions préliminaires des documents sur le cadre de développement communautaire</li> <li>• Entrevues avec des représentants d'AINC (administration centrale et bureau régional de la Saskatchewan)</li> </ul>

Enjeux et questions	Mesures	Données/Méthodologie	Source de données
<b>Pertinence : Harmonisation avec les rôles et les responsabilités du gouvernement fédéral</b>			
3. Le projet pilote de PCG est-il identique à des projets d'autres ministères, organismes ou compétences, ou fait-il double emploi?	<ul style="list-style-type: none"> <li>Information montrant que la PCG reproduit des projets d'autres ministères ou d'autres administrations et fait double emploi avec eux.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Examen de documents</li> <li>Entrevues avec les répondants clés</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Mandat, politiques et autres documents ministériels qui traitent des diverses compétences</li> <li>Entrevues avec des représentants d'AINC, de Santé Canada et des conseils tribaux</li> </ul>
<b>Rendement : Conception</b>			
4.1 Dans quelle mesure les objectifs et les résultats du projet étaient-ils clairement compris par les principaux intervenants et bien communiqués? <ul style="list-style-type: none"> <li>Des attentes uniformes et réalistes ont-elles été définies?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Mesure dans laquelle les objectifs du projet sont clairement définis dans la documentation du projet</li> <li>Mesure dans laquelle les intervenants partagent les mêmes vues quant aux objectifs et aux attentes</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Examen de documents</li> <li>Entrevues avec les répondants clés</li> <li>Études de cas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Documents du projet, comptes rendus des réunions du comité directeur</li> <li>Entrevues avec le personnel d'AINC, les représentants des conseils tribaux, les personnes-ressources dans les collectivités, les champions des plans et le personnel de la CEU</li> </ul>
4.2 Dans quelle mesure la conception du projet était-elle appropriée? <ul style="list-style-type: none"> <li>La conception du projet pilote a-t-elle contribué à améliorer le processus de planification?</li> <li>Le modèle (par étapes) a-t-il été efficace?</li> <li>Y a-t-il eu suffisamment de temps pour renforcer la capacité?</li> <li>Y avait-il un système équitable en place, dans les collectivités, pour établir les priorités et sélectionner les projets?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Mesure dans laquelle les collectivités ont accru leur capacité de planification</li> <li>Perceptions des intervenants quant à l'efficacité de l'approche progressive de l'élaboration de plans, mise en œuvre en trois étapes</li> <li>Perceptions des intervenants quant à savoir si le temps alloué pour renforcer la capacité de planification était suffisant</li> <li>Mesure dans laquelle le projet pilote a favorisé la participation du plus grand nombre possible de</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Analyse documentaire</li> <li>Examen de documents</li> <li>Entrevues avec les répondants clés</li> <li>Études de cas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Évaluations</li> <li>Plans communautaires, rapports sur les projets, accords de financement</li> <li>Entrevues avec le personnel d'AINC, les personnes-ressources dans les collectivités, les champions des plans, les membres du groupe de travail sur la planification, les dirigeants des collectivités et le personnel de la CEU</li> </ul>

Enjeux et questions	Mesures	Données/Méthodologie	Source de données
	membres de la collectivité – femmes, hommes, jeunes, aînés et personnes handicapées <ul style="list-style-type: none"> <li>• Mesure dans laquelle la conception du projet favorisait la prise de décision équitable</li> </ul>		
4.3 Dans quelle mesure la structure de gouvernance du projet était-elle appropriée?	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mesure dans laquelle le comité directeur mixte et le CTY ont offert des directives et de l'orientation adéquates</li> <li>• Mesure dans laquelle le comité directeur mixte et le CTY ont contribué à l'obtention des résultats</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Examen de documents</li> <li>• Entrevues avec les répondants clés</li> <li>• Études de cas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Documents du projet, comptes rendus des réunions du comité directeur</li> <li>• Entrevues avec le personnel d'AINC, les représentants des conseils tribaux, les personnes-ressources dans les collectivités, les champions des plans et le personnel de la CEU</li> </ul>
<b>Rendement : Exécution</b>			
5.1. Les ressources et les services de soutien pour la mise en œuvre du projet étaient-ils suffisants et appropriés?	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Degré de soutien offert par AINC</li> <li>• Perspectives des répondants clés sur la suffisance des ressources et l'engagement d'AINC</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Analyse documentaire</li> <li>• Examen de documents</li> <li>• Entrevues avec les répondants clés</li> <li>• Études de cas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Évaluations</li> <li>• Rapports sur les projets, information budgétaire</li> <li>• Entrevues avec le personnel d'AINC, les personnes-ressources dans les collectivités, les champions des plans, les membres du groupe de travail sur la planification, les dirigeants des collectivités et le personnel de la CEU</li> </ul>

<b>Enjeux et questions</b>	<b>Mesures</b>	<b>Données/Méthodologie</b>	<b>Source de données</b>
5.2. La marge de manœuvre pour adapter le projet aux conditions et aux contextes locaux (langue et culture) était-elle suffisante?	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Preuves d'adaptation</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Examen de documents</li> <li>• Entrevues avec les répondants clés</li> <li>• Études de cas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Rapports sur les projets, plans communautaires</li> <li>• Entrevues avec le personnel d'AINC, les personnes-ressources dans les collectivités, les champions des plans, les membres du groupe de travail sur la planification, les dirigeants des collectivités et le personnel de la CEU</li> </ul>

### **Rendement : Efficacité – Obtention des résultats attendus**

6. Qu'est-ce que le projet a accompli (résultats attendus et inattendus)? 6.1 Dans quelle mesure la sensibilisation à l'importance d'un plan communautaire global a-t-elle été rehaussée (au sein des collectivités qui ont participé au projet pilote, d'AINC et des conseils tribaux)?	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nombre d'intervenants qui déclarent qu'ils comprennent mieux l'importance de la planification communautaire globale</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Examen de documents</li> <li>• Entrevues avec les répondants clés</li> <li>• Études de cas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Rapports sur les projets, plans communautaires</li> <li>• Entrevues avec le personnel d'AINC et de Santé Canada, les personnes-ressources dans les collectivités, les champions des plans, les membres du groupe de travail sur la planification, les dirigeants et les membres des collectivités et le personnel de la CEU</li> </ul>
6.2 Dans quelle mesure les intervenants individuels et les intervenants communautaires ont-ils augmenté leurs capacités en matière de planification communautaire globale?	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nombre de membres des collectivités qui ont activement participé à la préparation des plans sans avoir d'expérience connexe</li> <li>• Perceptions des intervenants quant à leurs capacités accrues</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Examen de documents</li> <li>• Entrevues</li> <li>• Études de cas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Rapports sur les projets, plans communautaires</li> <li>• Entrevues avec le personnel d'AINC et de Santé Canada, les représentants des conseils tribaux, les personnes-ressources dans les collectivités, les champions des plans, les membres du groupe de travail sur la planification, les dirigeants et les membres des collectivités et le personnel de la CEU</li> </ul>

<b>Enjeux et questions</b>	<b>Mesures</b>	<b>Données/Méthodologie</b>	<b>Source de données</b>
<p>6.3 Dans quelle mesure les plans communautaires sont-ils utilisés par les collectivités et par AINC?</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nombre de projets définis dans les plans qui ont été réalisés</li> <li>• Mesure dans laquelle les collectivités utilisent les plans pour établir les priorités, allouer les ressources et profiter d'autres programmes et de partenariats</li> <li>• Perceptions des bénéficiaires, pour les collectivités, des projets réalisés</li> <li>• Mesure dans laquelle les plans sont utilisés par AINC et par d'autres ministères pour aider à la planification de programmes et aux décisions en matière de financement</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Examen de documents</li> <li>• Entrevues avec les répondants clés</li> <li>• Études de cas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Rapports sur les projets, plans communautaires</li> <li>• Entrevues avec le personnel d'AINC, les représentants des conseils tribaux, les personnes-ressources dans les collectivités, les champions des plans, les membres du groupe de travail sur la planification, les dirigeants et les membres des collectivités et le personnel de la CEU</li> </ul>
<b>Rendement : Viabilité</b>			
<p>7. Dans quelle mesure les bénéficiaires de la PCG persisteront-ils une fois que les projets pilotes auront pris fin?</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Dans quelle mesure les collectivités se sont-elles approprié leurs plans?</li> <li>• Y a-t-il des plans et des ressources en place pour élargir le projet pilote?</li> <li>• Dans quelle mesure l'approche et la culture d'AINC en matière de planification ont-elles</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nombre de collectivités ayant participé au projet pilote qui ont mis leurs plans à jour</li> <li>• Nombre de collectivités ayant participé au projet pilote qui entendent mettre leurs plans à jour de manière indépendante</li> <li>• Niveau de ressources disponibles</li> <li>• Perceptions des intervenants quant à la mesure dans</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Entrevues avec les répondants clés</li> <li>• Études de cas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Entrevues avec le personnel d'AINC, les représentants des conseils tribaux, les personnes-ressources dans les collectivités, les champions des plans, les membres du groupe de travail sur la planification, les dirigeants des collectivités et le personnel de la CEU</li> </ul>

<b>Enjeux et questions</b>	<b>Mesures</b>	<b>Données/Méthodologie</b>	<b>Source de données</b>
<p>changé ou été influencées par la PCG?</p>	<p>laquelle la PCG a entraîné un changement d'approche et de culture et la réduction du double emploi en planification</p>		
<p>8. Les projets pilotes ont-ils eu des résultats inattendus, positifs ou négatifs?</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Modifications inattendues attribuées, par les intervenants, aux projets pilotes (p. ex. changements dans les relations au sein de la collectivité, avec AINC, avec d'autres programmes et d'autres partenaires)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Entrevues avec les répondants clés</li> <li>• Études de cas</li> <li>• Examen de documents</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Rapports sur les projets</li> <li>• Entrevues avec le personnel d'AINC, les représentants des conseils tribaux, les personnes-ressources dans les collectivités, les champions des plans, les membres du groupe de travail sur la planification, les dirigeants et les membres des collectivités et le personnel de la CEU</li> </ul>
<p><b>Rendement : Leçons apprises</b></p>			
<p>9. Quels sont les mécanismes en place pour consigner les leçons apprises et faciliter l'apprentissage à partir des projets pilotes?</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Preuves de la collecte de données, de l'analyse des données et d'un processus de réflexion adéquat</li> <li>• Preuve de la mise en commun de renseignements avec d'autres collectivités</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Examen de documents</li> <li>• Entrevues avec les répondants clés</li> <li>• Études de cas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Rapports sur les projets</li> <li>• Entrevues avec le personnel d'AINC, les représentants des conseils tribaux, les personnes-ressources dans les collectivités, les champions des plans, les membres du groupe de travail sur la planification et le personnel de la CEU</li> </ul>

<b>Enjeux et questions</b>	<b>Mesures</b>	<b>Données/Méthodologie</b>	<b>Source de données</b>
10. Certaines des leçons ou des solutions de rechange qui ont découlé des projets pourraient-elles contribuer à améliorer la planification communautaire?	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mises à jour des procédures et des documents d'orientation</li> <li>• Examen des documents de recherche et de documents universitaires</li> <li>• Opinions des intervenants des projets</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Entrevues avec les répondants clés</li> <li>• Études de cas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Entrevues avec le personnel d'AINC, les représentants des conseils tribaux, les personnes-ressources dans les collectivités, les champions des plans, les membres du groupe de travail sur la planification et le personnel de la CEU</li> </ul>
<b>RENDEMENT : Économie et efficience – Utilisation des ressources par rapport aux résultats</b>			
11. Les moyens les plus appropriés et les plus efficaces sont-ils utilisés pour élaborer des plans communautaires?	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Coût par collectivité</li> <li>• Coût par collectivité comparativement à d'autres provinces</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Analyse documentaire</li> <li>• Examen de documents</li> <li>• Entrevues avec les répondants clés</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Évaluations</li> <li>• Données financières, rapports sur les projets, évaluations d'AINC dans d'autres provinces</li> <li>• Entrevues avec des représentants de la région de la C.-B. d'AINC et des membres du personnel d'AINC en Saskatchewan</li> </ul>
12. Existe-t-il d'autres modèles qui pourraient améliorer la PCG ou en réduire le coût?	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Suggestions de modèles différents et de réduction de coût</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Analyse documentaire</li> <li>• Entrevues avec les répondants clés</li> <li>• Études de cas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Articles universitaires</li> <li>• Entrevues avec le personnel d'AINC, les représentants des conseils tribaux, les personnes-ressources dans les collectivités, les champions des plans et le personnel de la CEU</li> </ul>

## 5. Gestion de projets et contrôle de la qualité

La Direction générale de l'évaluation, de la mesure du rendement et de l'examen (DGEMRE) du Secteur de la vérification et de l'évaluation (SVE) d'AINC sera l'autorité responsable de l'évaluation du projet pilote de PCG. L'évaluation sera réalisée par la DGEMRE, avec la collaboration de Stiles Associates Inc.

Trois membres du comité directeur mixte représentant AINC, le CTY et la CEU ont été consultés pour la préparation du rapport sur la méthodologie. Ils examineront le rapport préliminaire et, une fois la collecte de données terminée, participeront à une séance de validation des premières constatations. Ils passeront également en revue l'ébauche du rapport d'évaluation.

## 6. Calendrier

Tâche	Date d'achèvement prévue
1. Rapport sur la méthodologie	Mi-février 2011
2. Collecte des données <i>Recherche pour les études de cas</i>	Mars-avril 2011 <i>28 février – 11 mars 2011</i>
3. Présentation des résultats préliminaires	Mi-avril 2011
4. Version préliminaire du rapport d'évaluation	Début du mois de mai 2011
5. Rapport final	31 mai 2011

## **Annexe B : Guide d'entrevue**

---

### **Évaluation du projet pilote de planification communautaire globale en Saskatchewan**

---

Affaires indiennes et du Nord Canada (AINC) procède à l'évaluation du projet pilote de planification communautaire globale (PCG) en Saskatchewan. L'évaluation permettra de tirer des conclusions, étayées par des preuves, sur la pertinence et le rendement du projet.

Le bureau régional d'AINC en Saskatchewan a demandé que soit réalisé un examen indépendant afin d'évaluer les résultats obtenus, de cerner les leçons apprises et de formuler des recommandations afin d'appuyer la PCG à l'avenir.

L'évaluation portera sur le travail effectué dans le cadre du projet pilote, de 2006 à ce jour. Y prendront part : des membres du personnel d'AINC, des collectivités participantes, des conseils tribaux et de la Cities and Environment Unit (CEU) de l'Université Dalhousie.

Tous les résultats mentionnés dans le rapport d'évaluation seront regroupés. Des observations pourront être citées, mais aucune personne ne sera identifiée. Il est prévu que l'évaluation prendra fin d'ici l'été 2011, et les résultats seront publiés sur le site Web d'AINC, après approbation par le Comité de l'évaluation, de la mesure du rendement et de l'examen.

Les questions suivantes constituent les grandes lignes qui orienteront la discussion avec les spécialistes de l'évaluation.

Les questions ne s'appliqueront pas nécessairement à toutes les entrevues.

#### **Introduction**

1. Pouvez-vous décrire brièvement votre participation au projet pilote de PCG?

#### **Section 1 – Pertinence**

2. Existe-t-il, dans les collectivités autochtones, un besoin pour la PCG? Pourquoi? Pourquoi pas?

Question exploratoire :

- |  |
|--|
| <ul style="list-style-type: none"><li>• Comment la PCG appuie-t-elle le développement des collectivités des Premières nations (économique, social, politique)?</li></ul> |
|--|

3. Dans quelle mesure les objectifs de la PCG concordent-ils avec les priorités d'AINC et du gouvernement du Canada? (AINC uniquement)

Questions exploratoires :

- Concordent-ils avec les rôles et responsabilités du gouvernement fédéral?
- Cette stratégie ascendante s'inscrit-elle dans les politiques d'AINC?
- Comment celle-ci concorde-t-elle avec la politique d'AINC sur l'analyse comparative entre les sexes, avec sa stratégie de développement durable et avec le cadre de développement des capacités actuellement en cours d'élaboration?

4. Êtes-vous au courant de double emploi ou de chevauchement entre la PCG et le travail d'autres ministères et organismes?

## Section 2 – Conception

5. Dans quelle mesure le modèle de PCG utilisé pour ce projet a-t-il été utile?

Questions exploratoires :

- L'approche progressive a-t-elle été efficace?
- A-t-elle augmenté la capacité de planification?
- La conception favorisait-elle la participation générale aux activités communautaires, c'est-à-dire la participation des femmes, des hommes, des jeunes, des aînés et des personnes handicapées?
- Ces groupes ont-ils participé à la prise de décisions?
- La conception prévoyait-elle suffisamment de temps pour favoriser le renforcement des capacités?
- A-t-il été utile de mettre le projet en œuvre en trois phases?

6. La structure de gouvernance de la PCG a-t-elle bien fonctionné?

Question exploratoire :

- Le comité directeur mixte a-t-il offert des directives et une orientation adéquates?

7. Selon vous, quels étaient les objectifs du projet pilote de PCG?

Question exploratoire :

- Les autres intervenants avaient-ils ces mêmes objectifs et attentes?

## Section 3 – Exécution

8. AINC a-t-il offert suffisamment de ressources et de soutien à ce projet pilote?  
Pourquoi? Pourquoi pas?

Question exploratoire :

- La participation du personnel d'AINC a-t-elle été suffisante?

9. La marge de manœuvre pour adapter le projet aux conditions et aux contextes locaux (langue et culture) était-elle suffisante? Pourquoi? Pourquoi pas?

## Section 4 – Efficacité

10. À votre avis, qu'est-ce que le projet a accompli?
11. Dans quelle mesure la sensibilisation à l'importance d'un plan communautaire global a-t-elle été rehaussée au sein des collectivités qui ont participé au projet pilote, d'AINC et des conseils tribaux?
12. Dans quelle mesure le projet a-t-il amené de nouvelles capacités en matière de planification communautaire globale?

Questions exploratoires :

- Quelles sont les capacités accrues pour les particuliers et les collectivités?
- Combien de membres de la collectivité sans expérience de la planification ont activement participé à la préparation des plans?
- De quelle façon ces nouvelles capacités sont-elles utilisées?

13. Dans quelle mesure les plans communautaires sont-ils utilisés par les collectivités et par AINC?

Questions exploratoires :

- Quel est le nombre de projets recensés dans les plans qui ont été réalisés?
- Dans quelle mesure la collectivité a-t-elle bénéficié de ces projets?
- Dans quelle mesure les collectivités utilisent-elles le plan pour établir les priorités, allouer les ressources et tirer parti d'autres programmes et d'autres partenariats?
- Dans quelle mesure AINC et d'autres ministères utilisent-ils les plans pour aider à la planification de programmes et aux décisions de financement?

## Section 5 – Viabilité

14. Croyez-vous que les bénéfices de la PCG persisteront une fois que les projets pilotes auront pris fin?

Questions exploratoires :

- Les collectivités ont-elles mis leurs plans à jour?
- Quels sont les plans et les ressources en place pour élargir ce projet pilote?

15. Dans quelle mesure la méthode de planification et la culture d'AINC ont-elles été influencées par la PCG?

Questions exploratoires :

- Y a-t-il eu réduction du double emploi en planification?
- Quel est le nombre de plans demandés par AINC dans les collectivités qui ont participé au projet pilote, avant et après la PCG?

16. Les projets pilotes de PCG ont-ils eu des résultats inattendus, positifs ou négatifs?

Question exploratoire :

- Y a-t-il eu des changements dans les relations au sein des collectivités? Dans les relations avec AINC, avec d'autres programmes et d'autres partenaires?

## **Section 6 – Leçons apprises**

17. Quels sont les processus en place pour consigner les leçons apprises et faciliter l'apprentissage à partir des projets pilotes?

Questions exploratoires :

- Les données sont-elles recueillies et analysées? De bonnes pratiques réflexives sont-elles en place?

18. Pouvez-vous faire état de leçons tirées de ce projet qui pourraient contribuer à améliorer la planification communautaire?

Question exploratoire :

- Les procédures ou les documents d'orientation ont-ils été mis à jour?

## **Section 7 – Efficience et économie de l'utilisation des ressources**

19. Croyez-vous que l'approche utilisée par ce projet est la manière la plus efficace de présenter la planification communautaire globale? Pourquoi? Pourquoi pas?

Questions exploratoires :

- Les résultats obtenus valent-ils le coût?

20. Avez-vous des suggestions relativement à d'autres modèles qui pourraient améliorer l'efficacité de la PCG ou en réduire le coût?

*Y a-t-il des questions ou des commentaires additionnels que vous aimeriez voir inclus dans l'évaluation?*

*Merci d'avoir pris le temps de nous aider.*

## Annexe C : Modèle logique

