



Indian and Northern
Affairs Canada

Affaires indiennes
et du Nord Canada

ÉTUDE D'ÉVALUATION DE
L'ADMINISTRATION LOCALE
RÉSUMÉ À L'INTENTION DE LA DIRECTION

par

Eliasson, Apostle and Associates Ltd.

E92
E5414
v.2
ex.3

Canada

ÉTUDE D'ÉVALUATION DE
L'ADMINISTRATION LOCALE
RÉSUMÉ À L'INTENTION DE LA DIRECTION

par

Eliasson, Apostle and Associates Ltd.

JUIN 1983

ÉTUDE D'ÉVALUATION DE L'ADMINISTRATION LOCALE
RÉSUMÉ À L'INTENTION DE LA DIRECTION

TABLE DES MATIÈRES

	Page
I. Introduction	1
II. Aperçu historique	2
III. Étude d'évaluation	5
IV. Conclusions	16
V. Prospective et recommandations	33
VI. Plan d'action de la Direction	40

I. INTRODUCTION

Cette étude d'évaluation de l'administration locale, dans le cadre du Programme des affaires indiennes et inuit, a été préparée sous contrat par Eliasson, Apostle and Associates Ltd., pour le compte de la Direction de l'évaluation des programmes, Orientations générales, Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien.

Bien que cette étude porte sur une très vaste gamme de questions ayant trait à l'administration locale indienne, deux considérations cruciales en ont déterminé le cours :

- 1) Peut-on élaborer un modèle d'évaluation permettant au Ministère de porter un jugement valable et éclairé sur l'aptitude d'une bande à assumer une plus grande autonomie administrative?
- 2) Peut-on, à partir d'une évaluation rétrospective de six bandes de la région de l'Ontario, dégager une série de conclusions qui pourront aider le Ministère à planifier en détail de nouvelles orientations de politiques?

II. APERÇU HISTORIQUE

A) GENÈSE DU PROGRAMME OU DE LA POLITIQUE

1968 - Le Conseil du Trésor approuve le transfert de crédits aux bandes pour des fins d'administration locale.

1972 - Un groupe de travail est chargé d'étudier la participation au programme des bandes.

1974 - Le groupe de travail appuie l'augmentation de la participation au programme des bandes dans le cadre plus vaste du Programme d'administration locale indienne (approuvé par le Conseil du Trésor en 1974).

L'objectif du Programme d'administration locale indienne se définissait comme suit :

... Transférer aux Conseils de bande, aussi rapidement que possible, la responsabilité du fonctionnement de tous les programmes et services susceptibles d'être bien administrés au niveau de la bande, conformément aux exigences suivantes :

Le fonctionnement efficace de l'administration locale; les besoins des membres de la communauté; les exigences légales; et les principes d'une saine gestion.

1979 - Le Ministère approuve une nouvelle politique d'administration indienne autonome.

B) TRAVAIL INITIAL D'ÉVALUATION

Stratégie d'évaluation de l'administration locale

- o Au cours de la période s'étendant d'octobre 1980 à janvier 1981, une stratégie d'évaluation de l'administration locale a été préparée sous la direction d'un comité directeur ministériel.

- o Parmi les principales contraintes préparées, mentionnons:
 - i) l'absence d'une méthode d'évaluation établie pour mesurer l'efficacité d'une administration locale;
 - ii) l'incroyable diversité qui règne parmi les 573 bandes du Canada;
 - iii) l'incertitude entourant l'état de la base de données;
 - iv) la participation des conseils de bande, qui est parfois très difficile à obtenir.

- o Un exposé des conclusions de la stratégie d'évaluation a été présenté au SMA, Affaires indiennes et inuit, le 5 février 1981. La principale décision prise à ce sujet fut d'entreprendre une étude d'évaluation portant sur un petit nombre de bandes et de bureaux de district pour déterminer la faisabilité d'une évaluation de programme à l'échelle nationale.

III. ÉTUDE D'ÉVALUATION

Déterminer le champ de l'étude

La délimitation du champ de l'étude d'évaluation consistait essentiellement à aborder une série complexe de problèmes, à savoir :

- 1) concevoir un cadre d'évaluation et un ensemble d'indices efficaces pour chacune des principales composantes du programme;
- 2) repérer les questions prioritaires que la haute direction souhaite voir traiter dans cette étude;
- 3) concevoir une méthodologie efficace et réutilisable qui apporterait des résultats fiables;
- 4) repérer des bandes candidates et s'assurer de leur participation à cette étude.

1. CADRE D'ÉVALUATION

- o Administration locale efficace - L'efficacité d'une administration locale ne réside pas seulement dans l'existence de structures et de mécanismes bien définis pour l'élection du conseil de bande et pour la conduite des affaires du conseil. Dans son sens le

plus large, une administration locale efficace implique deux activités politiques clés et interreliées : le développement d'un sens aigu de l'orientation et des priorités communautaires appuyé par les membres de la collectivité, et la capacité des dirigeants élus à défendre et à réaliser les intérêts de la communauté par une interaction efficace avec des organismes de l'extérieur. À partir de cette définition conceptuelle, on peut dégager un certain nombre d'indices potentiels d'efficacité politique :

- l'importance de la participation de la communauté au processus de prise de décision;
- un sens clair de l'orientation et des priorités de la communauté;
- un leadership bien établi et développé;
- des techniques de communication et de médiation efficaces;
- une capacité de contrôler le rythme du développement;
- une habileté à soutenir les priorités de la communauté dans les négociations avec des organismes de l'extérieur;
- l'étendue de la réalisation des priorités de la communauté.

o. Planification à l'échelon de la communauté -

L'expression "planification à l'échelon de la communauté" est fréquemment employée pour décrire une vaste gamme d'activités de planification des bandes, variant considérablement tant dans leur portée que dans leur approche. Afin de développer un cadre d'évaluation de cette planification, nous avons dû augmenter la précision de notre modèle conceptuel. Nous nous sommes particulièrement efforcés de déterminer le degré de planification communautaire qui se faisait à l'échelon de la bande et les résultats obtenus. Nous avons observé qu'il était possible d'obtenir une planification complète à l'échelon de la communauté mais que cette planification risquait d'entraîner de plus grandes attentes et de plus grands échecs. Notre modèle conceptuel a produit un certain nombre d'indices potentiels d'efficacité :

- la portée détaillée de la planification;
- l'étendue du contrôle de la bande sur le processus de planification;
- le degré de participation de la communauté à la formulation et à l'approbation de la planification;

- l'intégration dans le processus de prise de décision de la bande;
- la relation entre le processus de planification de la bande et celui du Ministère.

o. Gestion locale efficace - Nous avons abordé la question de l'efficacité de la gestion locale sous différents angles. Un point de départ important était celui de savoir si un cadre de gestion entièrement intégré avait été établi au niveau de la bande : par exemple, l'élaboration de plans de dépenses de bande à l'appui des ententes de contribution avec le Ministère, et la mise sur pied de procédures permettant à l'administration d'exercer un contrôle efficace sur l'utilisation des fonds de la bande. Sur ce plan, un indice critique serait de recevoir de bonnes vérifications comptables et de présenter des rapports de rendement précis et en temps opportun au conseil de bande et au bureau de district.

Un deuxième point important était l'importance fondamentale du poste d'administrateur de bande dont le rôle consiste à apporter aide et conseils au conseil de bande, à donner une direction précise au

personnel de la bande, à déterminer des normes élevées de contrôle de gestion et à faire une évaluation suivie des nouveaux programmes pouvant être pris en charge par la bande.

Un troisième point portait sur la création d'une séparation nette entre les activités politiques et les activités administratives et sur le besoin d'assurer la continuité et la stabilité au sein du personnel administratif malgré les changements apportés au conseil.

Un quatrième point avait trait à l'efficacité des conseils et de l'appui fournis par le personnel du district dans la mise sur pied d'une bonne gestion de bande et à l'étendue des relations unissant les processus de gestion de la bande et du district.

- o L'administration locale à l'échelon du district -
Nous avons mis au point un modèle d'évaluation pour cette composante à partir de deux éléments distincts mais interreliés. Le premier était que le programme d'administration locale par les bandes proposait une restructuration fondamentale du rôle du personnel du

Ministère passant de celui "d'exécutant" à celui "de conseiller et d'aide". Nous nous sommes intéressés particulièrement à déterminer jusqu'à quel point le personnel de l'administration locale, à l'échelon du district, avait modifié son rôle face à l'accroissement des responsabilités administratives des bandes, et si les programmes de formation et de planification communautaire répondaient aux besoins et aux priorités de développement des bandes. Notre étude devait porter sur les relations existant entre le bureau de district et les conseils de tribu et sur la portée réelle de la contribution des conseils de tribu au développement de l'administration locale.

Un deuxième élément était la responsabilité du Ministre face au Parlement par rapport à l'administration efficace des programmes du Ministère. Nous voulions voir jusqu'à quel point on avait mis en place un cadre général de gestion au niveau du bureau de district, dans le but d'administrer efficacement le transfert aux bandes des programmes d'administration locale.

2. QUESTIONS PRIORITAIRES

Les questions prioritaires devant être examinées par l'étude d'évaluation avaient été précisées par le sous-ministre adjoint, Affaires indiennes et inuit; elles comprenaient entre autres :

- o La faisabilité d'une évaluation efficace de l'administration locale.
- o L'examen rétrospectif de la croissance et du développement d'un nombre limité de bandes candidates, au cours de la période de 1975 à 1981, en insistant surtout sur :
 - l'efficacité politique du conseil de bande;
 - la compétence des bandes, au point de vue administratif et gestionnel, quant à la prestation des services des programmes;
 - l'efficacité des conseils et de l'appui fournis par le personnel du district, les conseils de tribu et d'autres groupes consultatifs.
- o La contribution probable des conclusions de l'étude d'évaluation à la planification détaillée d'une

nouvelle orientation politique concernant l'administration indienne autonome, en insistant surtout sur :

- la mise en place d'un "pont" reliant les pratiques actuelles des programmes et la nouvelle orientation politique;
- les rôles des membres du personnel de l'administration locale et les rapports entre eux;
- l'identification de critères pour évaluer l'aptitude d'une bande à assumer une plus grande autonomie;
- les leçons pouvant être tirées des bandes qui s'acheminent vers une décentralisation totale;
- le financement de "base" et le financement des "dépenses courantes" des bandes indiennes.

o L'état de la planification communautaire à l'échelon de la bande.

3. RÉALISATION DE L'ÉTUDE D'ÉVALUATION

Le directeur des Opérations régionales, région de l'Ontario, a organisé une rencontre du groupe d'étude avec les gestionnaires des districts de Peterborough, Sudbury et

Sioux Lookout pour étudier l'approche proposée et pour déterminer les bandes candidates pouvant être intégrées dans l'étude. Nos critères de sélection visaient à obtenir un échantillon de bandes aussi vaste que possible en fonction du lieu géographique, de l'effectif et de l'étendue des services de programme offerts.

- o. Bandes candidates - Les bandes dont la candidature répondait à nos critères de sélection sont énumérées à la page suivante.

- o. Méthodologie - Notre méthodologie comprenait un plan de mise en oeuvre en deux phases : 1) l'essai sur le terrain du cadre d'évaluation et des indices d'efficacité aux niveaux de la bande et du bureau de district, et 2) la vérification subséquente des résultats du travail sur le terrain par les conseils de bande participants.

Un exposé initial a été fait à chaque conseil de bande sur l'objet, la portée et le mandat détaillés de l'étude d'évaluation. Au cours de cet exposé, nous avons insisté sur les points suivants :

- i) la participation de la bande devait être entièrement volontaire;

BANDES CANDIDATES

CRITÈRES	DISTRICT DE PETERBOROUGH		DISTRICT DE SUDBURY		DISTRICT DE SIOUX LOOKOUT	
	CURVE LAKE	HIAWATHA	BATCHEWANA	WIKWEMIKONG	SANDY LAKE	MUSKRAT DAM
EFFECTIF	553 dans la réserve 182 à l'extérieur de la réserve 735 membres	83 dans la réserve 64 à l'extérieur de la réserve 147 membres	350 dans la réserve 142 à l'extérieur de la réserve 492 membres	2 365 dans la réserve 883 à l'extérieur de la réserve 3 248 membres	Environ 1 500 membres dans la réserve	Environ 100 membres dans la réserve
ENDROIT	À 21 milles au nord de Peterborough	À 12 milles au sud-est de Peterborough	Sault-Sainte-Marie	À 114 milles de Sudbury	À environ 300 milles à vol d'oiseau de Sioux Lookout	À environ 500 milles à vol d'oiseau de Sioux Lookout
COMPOSITION DU CONSEIL	Le chef et sept conseillers	Le chef et deux conseillers	Le chef et quatre conseillers	Le chef et douze conseillers	Le chef et huit conseillers	Le chef et deux conseillers
BUDGET	Budget total 1981 - 1982 1 827 585 \$	Budget total 1981 - 1982 582 609 \$	Budget total 1981 - 1982 1 290 240 \$	Budget total 1981 - 1982 4 411 627 \$	Budget total 1981 - 1982 1 086 104 \$	Budget total 1981 - 1982 356 164 \$

- ii) le conseil de bande aurait pleinement l'occasion de commenter l'exactitude et l'intégralité de nos conclusions;
- iii) tout renseignement particulier fourni par une bande serait tenu strictement confidentiel tant que son exactitude n'aurait pas été confirmée.

Après le parachèvement du travail sur le terrain, nous avons établi un ensemble de profils de bande pour chacune des bandes participantes, que nous avons envoyés aux conseils de bande pour être étudiés et commentés (voir l'annexe "C"). Deux résumés supplémentaires ont été distribués à toutes les bandes :

Annexe "A" - Les caractéristiques d'une administration locale efficace.

Annexe "B" - Une description de tous les services de programmes administrés par les bandes participantes.

IV. CONCLUSIONS

A) FAISABILITÉ D'UNE ÉVALUATION DE L'EFFICACITÉ DE
L'ADMINISTRATION LOCALE

Notre étude d'évaluation s'est principalement penchée sur l'efficacité politique des bandes participantes et sur l'aptitude de ces dernières à élaborer des pratiques et des procédures de gestion efficaces. L'évaluation qualitative de ces variables clés est exposée aux pages 34 et 35 du présent rapport. Cette évaluation constitue, bien sûr, un jugement plutôt qu'une analyse quantitative et objective. Cependant, nous sommes persuadés que le cadre d'évaluation et l'ensemble des indices d'efficacité permettent une juste appréciation de la force des mécanismes politiques et gestionnels de l'administration locale.

Au cours de nos entrevues avec les conseils de bande et leur personnel, nous avons été impressionnés par le profond sentiment de fierté et par la puissante volonté communautaire régnant parmi les bandes fortement développées de Curve Lake, Hiawatha et Muskrat Dam. Il ne fait aucun doute que la vigueur de ces mécanismes collectifs, que notre cadre d'évaluation n'a pas réussi à

capter, devrait être un élément déterminant dans tout jugement porté sur l'aptitude d'une bande à jouir d'une plus grande autonomie.

En 1979, un rapport intitulé "Modèle d'impact socio-économique pour le développement du Nord" a été préparé pour le Ministère par la firme Blishen, Lockhart, Craib et Lockhart. Le modèle élaboré par les auteurs a été vérifié dans un petit nombre de communautés du nord-ouest de la Colombie-Britannique. Il était basé sur l'assertion que la force ou la faiblesse d'une communauté est étroitement liée à son efficacité politique, à sa vitalité sociale et à sa viabilité économique.

Ces constatations ont mené à la conclusion que les communautés qui font preuve d'un niveau élevé de compétence fonctionnelle dans leurs mécanismes politiques, sociaux et économiques, sont en mesure de se gouverner elles-mêmes.

Ce cadre conceptuel coïncide très étroitement avec l'expérience acquise au cours de nos travaux avec les six bandes de l'Ontario. Nous avons décidé de vérifier sa pertinence sous une perspective entièrement différente. À la lumière des discussions avec des conseils de bande et d'une étude de l'histoire de Curve Lake, ainsi que du cas

de la bande de Grassy Narrows traité par Anastasia Shkilnyk, nous croyons qu'il est possible d'élaborer une description des critères culturels traditionnels des communautés indiennes. Un essai important serait de voir jusqu'à quel point notre cadre d'évaluation peut s'accorder avec le contexte historique des mécanismes politiques, sociaux et économiques des bandes indiennes. Le tableau "A" de la page 40 à la page 45 du rapport fait une comparaison entre les critères culturels, traditionnels et le cadre d'évaluation proposé.

Le groupe d'étude a dégagé les conclusions suivantes à partir de l'analyse des critères culturels traditionnels et de notre cadre d'évaluation proposé :

- i) l'efficacité d'une administration locale est intimement liée à la force de ses mécanismes politiques, sociaux et économiques;
- ii) un haut degré de compétence fonctionnelle dans ces mécanismes communautaires critiques devrait être la base servant à déterminer l'aptitude de la bande à jouir d'une plus grande autonomie administrative;

iii) l'ensemble des indices d'efficacité formulés pour les modèles de dynamisme communautaire et de viabilité économique semblent fournir une solide base conceptuelle, mais ils n'ont pas été vérifiés sur le terrain;

iv) le rôle du chef et du conseil et les attentes des membres de la bande à cet égard ont été substantiellement modifiés par l'augmentation des responsabilités en matière de politiques et de programmes à l'échelon local.

Nous croyons qu'il est possible de faire une évaluation efficace de l'administration locale sur une échelle plus vaste. Il est évident que toute nouvelle méthodologie d'évaluation visant à vérifier l'aptitude d'une bande à assumer une plus grande autonomie administrative devrait comprendre une collecte de données objectives sur les principales variables sociales et économiques de la communauté ainsi que des entrevues plus approfondies avec un plus grand nombre de membres de bande.

B) CONCLUSIONS DE L'ÉVALUATION RÉTROSPECTIVE DE L'EFFICACITÉ
DU PROGRAMME D'ADMINISTRATION LOCALE INDIENNE

Un des objectifs prioritaires de la Haute direction était de faire une évaluation de l'efficacité du Programme d'administration locale indienne en se basant sur notre travail avec six bandes et trois bureaux de district de la région de l'Ontario. En raison de l'échantillon restreint, nos constatations ne sont pas nécessairement applicables à l'administration locale à l'échelle du pays. Nous avons organisé nos constatations selon deux thèmes principaux :

Promotion de l'administration locale, et

Efficacité des conseils et de l'appui offerts par le district.

PROMOTION DE L'ADMINISTRATION LOCALE

1) L'impact du transfert de programmes aux bandes

- o La politique de "transfert aux bandes" peut être décrite dans ses grandes lignes comme suit :

- a) les conseils de bande fonctionnent en tant que prolongements administratifs du Ministère;
 - b) la politique constitue une délégation de fonctions aux conseils de bande et non un transfert de contrôle aux communautés indiennes;
 - c) le Ministère garde l'autorité et l'imputabilité finales.
- o La politique de "transfert aux bandes" a permis aux bandes d'acquérir une expérience valable dans la gestion des services d'administration locale et de développer leurs ressources politiques et de gestion.
 - o La politique ne donne pas aux conseils de bande la souplesse nécessaire pour organiser des services de programme qui répondent aux conditions et aux besoins locaux. Toutes les bandes éprouvent le besoin de jouer un plus grand rôle dans l'élaboration des politiques, la conception des programmes et l'affectation des ressources.

- o À l'heure actuelle, plusieurs bandes assument l'administration d'une gamme complète de services de programme et cherchent énergiquement à bénéficier d'une plus grande diversité de sources de financement (voir l'annexe "B" du rapport).

- o Les bandes commencent à exercer, selon leurs capacités, un contrôle considérable sur des services de programmes particuliers, tels les services d'éducation. Le contrôle local semble être une exigence fondamentale pour faire face aux priorités communautaires et pour développer un sentiment de propriété communautaire.

2) Efficacité politique

Curve Lake, Hiawatha et Muskrat Dam ont mis au point des structures et des mécanismes politiques extrêmement efficaces. Les facteurs critiques de succès qui ont contribué à cette efficacité politique sont :

- un leadership fort et efficace;
- des buts communautaires bien compris et bien appuyés;
- la contribution et la participation considérables des membres de la collectivité au processus de prise de décision;
- une médiation efficace pour la défense des divers intérêts de la bande;
- un chef et un conseil facilement accessibles par les membres de la bande;
- l'impression nette que le processus de prise de décision du conseil de bande est ouvert et équitable;
- la réalisation des priorités communautaires;
- le contrôle exercé par la bande sur le rythme de développement.

3) Planification communautaire

Curve Lake et Hiawatha ont élaboré, en collaboration étroite avec le personnel du district de Peterborough, un processus de planification hautement efficace qui s'accompagne d'un taux de participation

collective impressionnant à l'identification des secteurs prioritaires de la communauté, au cours d'une période de cinq ans, dans les domaines suivants :

- les services sociaux;
- la santé;
- l'éducation;
- la politique;
- l'économie;
- la culture;
- les loisirs.

Le processus de planification communautaire est contrôlé par la bande, c'est-à-dire que la bande détermine ses propres objectifs de développement qui sont revus et mis à jour chaque année. Le plan communautaire sert de base à une entente conjointe signée par les représentants du Ministère et de la bande. Les objectifs communautaires deviennent une partie intégrante du plan opérationnel et du plan d'immobilisations du district. Le personnel du district et le personnel de la bande sont responsables de la réalisation des objectifs définis dans le plan communautaire.

En raison de la situation avantageuse des conseils de bande de Curve Lake et de Hiawatha, le processus de planification a été efficace en ce qui concerne :

- la participation des membres de la bande à la formulation des priorités communautaires et à une entente sur un calendrier pour leur réalisation;
- l'élaboration d'un cadre de planification pluriannuel qui reflète de manière plus réaliste le temps nécessaire à la réalisation des projets communautaires importants;
- la concentration des efforts du conseil de bande, du personnel de la bande et de celui du district dans la réalisation d'un ensemble explicite de buts communautaires;
- l'élaboration d'un ensemble de plans de développement qui, en raison de la participation massive des membres de la bande, peuvent faire face à tous les changements susceptibles de se produire au conseil de bande;

- la présentation des propositions de la collectivité à d'autres sources de financement, d'une façon professionnelle et digne de foi.

4) L'efficacité de l'administration locale

Curve Lake, Hiawatha et Batchewana ont mis en oeuvre des pratiques et des procédures de contrôle financier et administratif efficaces. Les indices d'efficacité que nous avons adoptés sont :

- un personnel qualifié et expérimenté;
- cinq années de vérifications financières et de rapports complémentaires de vérification impeccables;
- cinq années de travail sans dépassement des limites budgétaires;
- des systèmes pleinement intégrés de planification, de budgétisation et de contrôle.

Chacune de ces bandes illustre bien l'importance d'une gestion saine et stable en tant que condition préalable et essentielle de tout

nouveau développement. Les éléments fondamentaux qui contribuent à un contrôle de gestion aussi efficace sont subordonnés aux relations entre le conseil de bande et le personnel administratif de la bande.

CONSEIL DE BANDE

On s'attend à ce que le conseil de bande :

- exige un rendement élevé sur les plans financier, gestionnel et administratif;
- intervienne fortement dans les activités de planification, de budgétisation et de contrôle;
- assure l'orientation politique efficace du personnel de la bande;
- sépare les tâches politiques des tâches administratives pour assurer une base selon laquelle le personnel répondra de ses actes devant le conseil;
- souligne l'importance de la continuité et de la stabilité au sein du personnel de la bande lors de changements au sein du conseil.

ADMINISTRATION DE BANDE

On s'attend à ce que l'administration de bande:

- assure, par l'entremise de l'administrateur de bande, une direction ferme et efficace;
- ait un personnel administratif et de programmes compétent et informé;
- donne des conseils judicieux et appropriés au conseil de bande;
- utilise des pratiques et des méthodes de gestion efficaces et bien intégrées.

EFFICACITÉ DES CONSEILS ET DE L'APPUI OFFERTS PAR LE DISTRICT

Notre étude s'est concentrée sur trois indices critiques d'efficacité à l'échelon du bureau de district :

- i) jusqu'à quel point le rôle du personnel de l'administration locale avait été restructuré pour faire face aux capacités et aux besoins nouveaux des bandes du district;
- ii) jusqu'à quel point la formation et les autres programmes d'aide offerts par le district contribuaient au perfectionnement de l'administration locale;

- iii) jusqu'à quel point avait-on mis en place un cadre de gestion systématique pour relier de façon efficace le mécanisme de gestion de la bande et celui du district et pour répondre aux exigences du Ministère en matière d'imputabilité.

Les pages 59 et 60 du rapport donnent une évaluation qualitative de ces variables clés pour les bureaux de district de Peterborough, Sudbury et Sioux Lookout.

Deux importantes conclusions se dégagent de cette partie de l'étude :

L'opportunité et la pertinence du processus d'affectation des ressources.

Le rendement impressionnant du bureau de district de Peterborough.

o. Processus d'affectation des ressources

Les principales préoccupations communes à toutes les bandes sont les suivantes :

- L'étude par la région des ententes de participation de 1982-1983 n'a pas été terminée avant juillet 1982. Les bandes ont connu une incertitude considérable dans la planification de leur programme et ont dû supporter de lourds intérêts qui ne sont pas remboursés par le Ministère;

- La participation au financement de base et au financement des dépenses courantes ne répond pas aux besoins réels des bandes;
- Le mécanisme de financement des immobilisations n'est pas axé sur la saison de construction et est limité à un cycle annuel unique d'autorisation;
- Les exigences ministérielles relatives aux rapports financiers changent constamment sans égard aux répercussions de ces changements sur les bandes.

o. Bureau de district de Peterborough

Le gestionnaire du district de Peterborough et le personnel de l'administration locale ont jeté les bases d'un cadre de gestion bien établi et d'une série de programmes d'aide au développement bien définis. Voici les aspects clés de leur approche :

- la création d'une équipe de planification communautaire de ressources qui, depuis 1979, aide les bandes du district à mettre au point les mécanismes de planification communautaire;
- la formulation de plans de travail et de plans d'immobilisations à l'échelle du district, sur la base de buts communautaires concrets dûment échelonnés;

- l'évaluation du rendement du personnel de district par rapport aux jalons posés dans les plans communautaires;
- l'élaboration de programmes de formation à l'échelle du district, en réponse aux besoins identifiés des bandes;
- la coordination de l'aide et de l'appui fournis à l'administration locale;
- l'abolition des fonctions qui font double emploi, comme celle du conseiller en administration locale, et la restructuration des rôles pour faire face aux capacités et aux besoins des bandes du district.

CONSEIL DE TRIBU .: CONSEILS ET APPUI

Le mandat de l'étude d'évaluation consistait, entre autres, à évaluer l'efficacité des conseils et de l'appui donnés aux bandes par les conseils de tribu des districts de Peterborough, Sudbury et Sioux Lookout. Nous n'avons pas eu l'occasion d'interviewer des représentants des conseils de tribu; nos observations sont donc basées sur des commentaires de gestionnaires de district et de membres de conseil de bande (pages 64 à 66 du rapport).

Commentaires

- 1) Il ne semble pas y avoir de cadre stratégique bien défini pour appuyer la mise en place de conseils de tribu dans la région de l'Ontario.
- 2) Les rôles et les responsabilités des bandes, des districts, des conseils de tribu et de la région et les relations mutuelles ne semblent pas être clairement définis ni clairement compris.
- 3) Il existe des preuves manifestes que certains conseils de tribu n'apportent pas un appui valable aux bandes membres, mais nous n'avons pas été en mesure d'approfondir suffisamment cette question pour parvenir à un ensemble concret de conclusions.

FINANCEMENT DE BASE ET FINANCEMENT DES DÉPENSES COURANTES

Toutes les parties s'entendent pour reconnaître que la formule actuelle de financement de "base" et de financement des "dépenses courantes" et le niveau de l'aide financière sont inadéquats. Nous avons étudié la nouvelle proposition de financement des bandes faite par le Ministère et nous approuvons ses conclusions et ses recommandations détaillées.

V. PROSPECTIVE ET RECOMMANDATIONS

La pierre de touche de toute évaluation d'efficacité est de voir jusqu'à quel point ses principales conclusions peuvent contribuer à la formulation de nouvelles orientations de politiques et fournir une base structurée à la mise en place des améliorations nécessaires aux pratiques existantes de programmes. Les principales conclusions et recommandations de cette étude sont :

1. L'efficacité d'une administration locale est inextricablement liée à l'état des mécanismes politiques, sociaux et économiques de la communauté... L'évaluation de l'aptitude d'une bande à s'administrer elle-même doit se baser sur une compétence fonctionnelle prouvée pour chacun de ces mécanismes communautaires critiques.

- o Nous croyons que le projet de cadre d'évaluation développé dans cette étude fournira une base solide à l'évaluation du caractère fonctionnel des mécanismes politiques, sociaux et économiques de la communauté et à la mise au point des mesures successives propres à renforcer les points faibles de ces mécanismes.

- 。 Notre modèle d'évaluation initial n'a pas permis de saisir les dynamiques communautaires critiques de vitalité sociale et de viabilité économique. On recommande de vérifier le cadre d'évaluation réajusté dans au moins deux régions additionnelles. Le cheminement, le calendrier et le financement nécessaires à la mise en oeuvre de cette recommandation sont exposés en détail dans le plan d'action de gestion inclus dans le présent résumé.

- 。 Nous croyons que les conclusions de cette étude, jointes à celles des autres études du Ministère, forment un solide contexte conceptuel pour le développement d'une administration locale efficace. Le document du Ministère sur la politique de développement économique des Autochtones dénote une compréhension profonde des facteurs critiques de réussite étayant le développement économique efficace à l'échelon de la bande.

- 。 Nous recommandons que le Ministère entreprenne une étude tout aussi rigoureuse des facteurs sous-jacents qui contribuent au développement efficace des

mécanismes sociaux et économiques d'une bande. La réalisation de ces trois études stratégiques permettra de dégager une base beaucoup plus large pour l'aide à la croissance et au développement des bandes.

2. Des mécanismes politiques efficaces doivent être orientés vers deux directions opposées mais néanmoins interreliées : la mise en place d'objectifs de développement clairement compris et acceptés, et la défense et la réalisation efficace de ces objectifs communautaires par le conseil de bande. Le concept fondamental est celui de la participation communautaire, c'est-à-dire le droit de regard et la participation des membres de la communauté aux mécanismes de prise de décision politique.

o Nous croyons que ces activités clés et les principes connexes de développement politique qui ont été identifiés dans cette étude peuvent être enseignés et devraient être incorporés par le Ministère dans un programme de développement d'aptitudes.

3. Le processus général de planification communautaire offre un énorme potentiel, pour appuyer les mécanismes clés politiques; pour établir une liaison efficace entre le processus de planification de la bande et celui du

district; et pour concentrer les efforts du conseil de bande, du personnel de bande et du personnel de district sur la réalisation des buts de la communauté.

o Nous recommandons que le processus général de planification communautaire, conçu et mis en oeuvre par le personnel du district de Peterborough, soit étudié par le Ministère en vue d'une application future.

4. La mise en oeuvre de pratiques de gestion efficaces est liée à la demande, par le conseil de bande, de normes élevées de contrôle financier et administratif, et à la force du leadership fonctionnel assuré par l'administrateur de la bande... Les bandes qui ont mis en oeuvre des mécanismes efficaces de gestion perçoivent leur développement comme étant une condition préalable essentielle pour atteindre une plus grande autonomie et pour offrir un haut niveau de services de programme aux membres de la bande.

o Nous recommandons que ces facteurs critiques de réussite guident le développement de toute initiative planifiée par le Ministère en vue de renforcer la capacité de gestion des bandes.

5. Le bureau de district de Peterborough est parvenu à transformer en une pratique efficace le rôle de soutien aux bandes et les responsabilités du Ministère sur le plan de l'imputabilité.

- Nous recommandons que la série d'initiatives prises par le district de Peterborough soient étudiées en vue de leur éventuelle application par les autres bureaux de district.

6. Il n'existe pas de façon systématique de mesurer si les programmes du Ministère apportent réellement des améliorations aux conditions socio-économiques des bandes.

- Nous recommandons que le Ministère développe et tienne à jour des profils généraux de bandes en tant qu'éléments critiques du cadre de gestion de district. Les profils de bande développés au cours de cette étude pourront servir de base à la structuration de ce mécanisme.

- Nous recommandons, de plus, que les ententes de participation avec les bandes soient étendues de manière à incorporer les données nécessaires à l'évaluation de l'efficacité des programmes du Ministère.

7. L'opportunité et la pertinence de l'aide financière aux bandes devraient être étudiées en détail.

o Le processus d'affectation de ressources du Ministère est une préoccupation majeure de toutes les bandes participantes. Les principales préoccupations exprimées au cours de cette étude sont :

- des retards considérables pour l'approbation, par le bureau régional, des ententes de participation;
- des décisions basées sur une formule d'affectation par habitant;
- des niveaux de financement de programme qui ne suivent pas le rythme de l'inflation;
- un mécanisme de planification des immobilisations qui ne respecte pas la saison de la construction;
- des exigences de comptes rendus financiers que le Ministère modifie tous les trois ou quatre mois, sans tenir compte des incidences de ces modifications sur les bandes.

o Nous recommandons que le Ministère entreprenne une révision en profondeur des mécanismes d'affectation de ressources et des modalités de présentation des rapports.

8. L'efficacité de l'appui du conseil de tribu aux bandes devrait être étudiée plus en profondeur.

o Nous n'avons pas eu l'occasion d'interviewer le personnel du conseil de tribu, ce qui limite sérieusement notre capacité à produire un ensemble concret de conclusions. Nous avons conclu, sur la base des commentaires formulés par les gestionnaires de district et les conseils de bande, que :

- il ne semble pas exister de cadre stratégique bien défini pour appuyer la mise en place de conseils de tribu dans la région de l'Ontario;
- les rôles, les responsabilités et les relations mutuelles des bandes, des districts, des conseils de tribu et de la région ne semblent pas être clairement définis ni clairement compris;
- il existe des preuves manifestes que certains conseils de tribu n'offrent pas un appui valable aux bandes membres.

o Nous recommandons que le Ministère entreprenne une étude beaucoup plus détaillée de l'efficacité de l'appui du conseil de tribu aux bandes.

VI. PLAN D'ACTION DE LA DIRECTION

A) INTRODUCTION

L'objectif de cette dernière section du résumé à l'intention de la direction est d'énoncer les options concrètes d'évaluation qui sont offertes à la Haute direction et de formuler un ensemble bien défini de recommandations finales en ce qui concerne la suite à donner à cette étude d'évaluation.

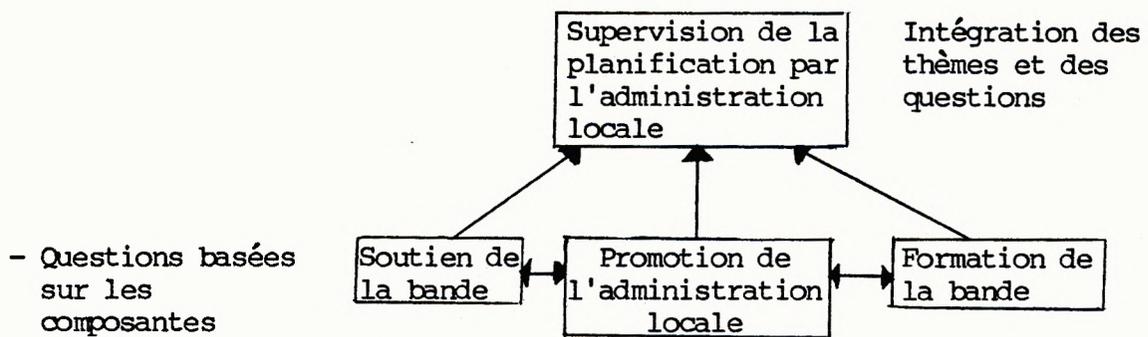
B) OPTIONS D'ÉVALUATION

Du point de vue de l'équipe d'étude d'évaluation, il existe deux principales options qui peuvent être adoptées dans le cadre de planification par l'administration locale:

OPTION I: UN DÉROULEMENT SÉQUENTIEL DES ÉVALUATIONS DE COMPOSANTES SPÉCIFIQUES DE PROGRAMME DANS LE CADRE DU PRINCIPE DIRECTEUR DE PLANIFICATION PAR L'ADMINISTRATION LOCALE.

DESCRIPTION

- o Le nouveau principe directeur de planification par l'administration locale est formé de trois composantes :



- o Une grande partie du travail détaillé de base nécessaire à la réalisation d'une évaluation à l'échelle nationale de ces composantes de programmes (par exemple, le cadre d'évaluation, les indices d'efficacité et la méthodologie recommandée) a été menée à bien par cette étude d'évaluation et par l'étude de la formation des bandes.
- o Une série de thèmes intégrés pour la question plus générale du principe directeur de la planification par l'administration locale seront examinés par la Haute direction en même temps que des questions basées sur des composantes spécifiques.

- o Des rapports d'évaluation de composantes de programmes seront éventuellement réunis en un rapport exhaustif sur le principe directeur de la planification par l'administration locale.

AVANTAGES ET INCONVÉNIENTS

AVANTAGES

- o Les modèles d'évaluation, les indices d'efficacité et les méthodes d'évaluation séquentielle à l'échelle nationale de chacune des composantes du programme d'administration locale ont fait l'objet d'un bon nombre d'études et d'essais préliminaires.
- o Cette option est moins dispendieuse que l'option II et donne des résultats plus rapides.

INCONVÉNIENTS

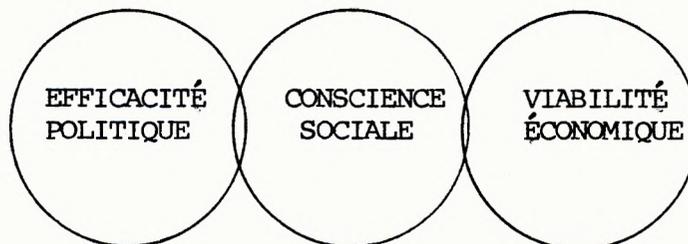
- o Les questions plus stratégiques telles que l'état de préparation d'une bande à une plus grande autonomie, les conclusions de

développement, etc., ne seront pas examinées dans cette option puisqu'elle exclut les liens étroits unissant les mécanismes politiques, sociaux et économiques d'une communauté.

OPTION II: ESSAYER PLUS À FOND, DANS DEUX AUTRES RÉGIONS,
LE MODÈLE D'ÉVALUATION GLOBALE DE
L'ADMINISTRATION LOCALE.

DESCRIPTION

- o Le groupe d'étude croit que la méthodologie d'évaluation développée dans le rapport offre une base pour mesurer l'efficacité fonctionnelle des mécanismes politiques, sociaux et économiques d'une communauté, c'est-à-dire :



On doit toutefois souligner que les modèles d'évaluation des mécanismes sociaux et économiques de la communauté n'ont pas été essayés sur le terrain. De plus, la région

de l'Ontario fonctionne à l'intérieur d'une structure hiérarchique, bureau régional - bureau de district, alors que la région du Québec et celle du Manitoba offrent des services de programme principalement par le biais d'une administration centrale régionale. Nous croyons que le modèle d'évaluation devrait être essayé dans une région plus centralisée comme celle du Québec ou du Manitoba, ainsi qu'en Colombie-Britannique où le rôle du conseil de tribu est beaucoup plus développé.

AVANTAGES ET INCONVÉNIENTS

AVANTAGES

- o Le fait d'essayer plus à fond le modèle d'évaluation globale offre une plus grande possibilité de contribution à une compréhension plus approfondie de la stratégie entourant le développement de l'administration locale et la planification détaillée de nouvelles politiques et de nouvelles orientations de programmes.

INCONVÉNIENTS

- L'évaluation globale est beaucoup plus complexe et onéreuse (environ 10 000 \$ par bande) et nécessite plus de temps.

C) RECOMMANDATIONS

On recommande que l'option II soit essayée plus à fond dans deux régions (Colombie-Britannique et Manitoba) avec un échantillon additionnel de dix ou douze bandes à un coût prévu variant entre 100 000 \$ et 200 000 \$.