

DRAFT
ÉBAUCHE

for discussion only
pour discussion seulement

RAPPORT SOMMAIRE

**PRÉPARATION DE CARRIÈRES
DANS LES COLLECTIVITÉS
INDIENNES ET INUIT**

avril 1991

E96.2
E842
c.1

E96.2

E842

CU1

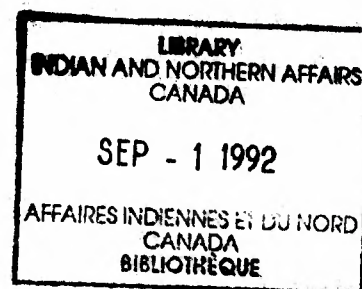
DRAFT
ÉBAUCHE

for discussion only
pour discussion seulement

RAPPORT SOMMAIRE

PRÉPARATION DE CARRIÈRES DANS LES COLLECTIVITÉS

INDIENNES ET INUIT



avril 1991

Préambule

L'étude sur la préparation de carrière dans les communautés indiennes et inuit constitue la synthèse des conclusions contenus dans des rapports préparés par des experts-conseils et d'idées soumises par ces derniers et d'autres conseillers. Les conclusions de l'étude et la direction qu'elle suggère ne prétendent pas vider la question ni restreindre de quelque façon la poursuite de l'examen et de la discussion des nombreuses questions et inquiétudes qui préoccupent les chefs de file indiens et inuit dans leurs efforts pour la création d'un secteur de gestion public dans leurs communautés.

Cette étude doit plutôt servir de point de départ. Elle se veut respectueuse de l'autorité que détiennent les Premières Nations de détenir le contrôle réel sur la préparation de leurs membres à des carrières dans le secteur public autochtone. Elle anticipe que les Premières Nations continueront de travailler ensemble, dans un partenariat, pour atteindre cet objectif.

Le rapport peut servir de document de travail pour faciliter les discussions entre les Premières Nations entre elles et le gouvernement du Canada sur des questions comme :

- . Quelle est la meilleure façon de préparer les employés éventuels du secteur public des Premières Nations?
- . Quelles pratiques et systèmes de gestion sont les plus aptes à servir les organisations auto-suffisantes des Premières Nations?
- . Qu'elles sources de formation et de développement professionnel existent-ils? Lesquelles ont obtenu le plus de succès? Qu'elles sont les lacunes?
- . Comment les valeurs au niveau des langues et des coutumes traditionnelles peuvent-elles faire partie du quotidien dans le secteur public autochtone?

Nous encourageons les Premières Nations à discuter des questions soulevées dans le rapport à leurs réunions de conseils et avec leurs gestionnaires et administrateurs. Les points d'ententes ou de mésententes devraient être notés et soumis aux bureaux régionaux du MAINC.

Préambule

Il est à souhaiter que le rapport permettra un échange de renseignements sur les besoins, les solutions et les priorités de tous ceux qui s'intéressent au développement d'un secteur public efficace. Il faudrait aussi que cette question soit une priorité bien établie de l'ordre du jour des communautés.

Ce rapport a été préparé à l'unique fin de discussions. Les idées et suggestions qu'il contient ne sont pas nécessairement le reflet des politiques et positions du gouvernement du Canada. L'expression Premières Nations y représente les peuples indiens et inuit, leurs communautés et leurs organisations.

Beaucoup de données ont été cueillies à partir d'une étude approfondie de la littérature pertinente disponible, de thèses, d'études de cas, d'entrevues, et de dossiers. Ces données forment trois rapports distincts pour chacun des contrats d'étude accordés à des agences externes. Les versions anglaises et françaises de ces rapports sont disponibles en plus du présent rapport. On peut aussi obtenir une bibliographie annotée complète sous couvert séparé.

La section I du rapport contient les conclusions de chaque expert-conseil et l'extrapolation des discussions du comité directeur. Les principales questions font l'objet d'une étude particulière et sont reflétées dans un énoncé de défi pour aider les lecteurs à bien saisir la problématique.

La section II offre des approches conceptuelles pour la mise en oeuvre d'un cadre stratégique pour des actions à entreprendre. On y offre des idées et identifie des points d'impacts possibles. On y soulève aussi des questions pour éclairer les discussions. Le rapport ne contient aucune recommandation. Ceci est laissé aux Premières Nations.

La section III contient des annexes que le lecteur voudra peut-être consulter pour obtenir plus de détail sur les travaux et autres études pertinentes, les membres du Comité directeur, le processus consultatif et l'envergure du Programme de développement de la gestion indienne et inuit du MAINC.

RAPPORT SOMMAIRE

PRÉPARATION DE CARRIÈRES DANS LES COLLECTIVITÉS INDIENNES ET INUIT

Table des matières

Section I – Les conclusions

Préambule	i
Introduction	1
Conclusions des rapports de recherche	9
Conclusion 1 Un secteur public indien en voie de développement	9
Conclusion 2 Insuffisance des réseaux de coordination impropres entre les Premières Nations et les organismes de financement et de prestation	13
Conclusion 3 Absence de recherche parrainée par des Indiens	15
Conclusion 4 Nombre croissant de cours et de programmes indiens de formation en gestion	16
Conclusion 5 Absence de processus d'identification des besoins de formation au niveau communautaire de la bande	18
Conclusion 6 Diversité dans l'organisation des services publics des Premières Nations	20
Conclusion 7 Importance des interprétations traditionnelles des processus gouvernementaux locaux	20
Orientations émanant du Comité directeur	21
Questions devant être examinées	25
Le défi	33

Table des matières (suite)

Section II – Idées

Idées à considérer	35
Renforcement du contrôle exercé par les Premières Nations	39
● Transfert du financement aux bandes et conseils tribaux	39
● Le Conseil tribal fournit des conseils administratifs	40
Appui à la recherche et au développement financés par des Indiens	42
● Subventions pour des démonstrations de projets innovateurs en matière de gestion communautaire	43
Coordonner les réseaux entre les Premières Nations et en faciliter l'accès	45
● Modalités de coordination régionales	45
● Comités de planification nationaux	48
● Secrétariat ministériel sur le Secteur public indien	50
Formation appropriée sur le plan culturel et donnant droit à des diplômes	53
● Appuyer l'élaboration de méthodes de prestation innovatrices, de même que de programmes de formation "culturellement adéquats"	53
Responsabilité pour le perfectionnement du secteur public indien	56
Questions concernant le défi	60
Établissement d'un ordre du jour	61
Conclusion	62

Table des matières (suite)

Section III – Annexes

Annex A	Le processus de consultation	64
Annex B	Profils des membres du Comité directeur .	67
Annex C	Résumé des rapports de recherche des experts-conseils	70
Annex D	Résumé des études ministérielles pertinentes	85
Annex E	Historique récent du Programme de développement de la gestion indienne et inuit	93

Introduction

Le Conseil des sous-ministres chargé du changement a entrepris la présente étude parce que les employés du Ministère estimaient que le succès de l'orientation du MAINC en matière de transfert et d'autonomie gouvernementale reposait essentiellement sur les capacités du secteur public de servir directement les collectivités autochtones. L'annexe A expose en détail le processus consultatif qui a été suivi aux fins de la réalisation de l'étude.

L'idée même d'un secteur public autochtone n'est pas très répandue ni bien comprise. De fait, des employés occupés à fournir des biens et services publics ne croient pas faire partie d'un secteur public. On n'accorde également que peu de valeur à une carrière dans ce secteur. La perception est habituellement plus immédiate - un travail ou la livraison de bien ou la prestation de services à une communauté autochtone.

Les Premières Nations reconnaissent clairement l'importance d'une capacité efficace de gestion aux niveaux des bandes et des conseils de tribu. L'établissement d'une telle capacité est sérieusement remis en question par certains éléments pratiques dont :

- . *Les impératifs politiques de l'autonomie gouvernementale indienne qui entraînent de nouvelles demandes en matière d'obligation de rendre compte, de responsabilité et d'engagement pour les gouvernements locaux des bandes;*
- . *L'orientation vers des mécanismes souples de financement global comme les modes optionnels de financement, les paiements de transferts souples, les initiatives de transfert de santé et autres. Cette orientation a créé le besoin d'une capacité de plus en plus sophistiquée de planification et de prise de décisions, d'élaboration de politiques, de contrôle de la qualité et de gestion financière;*
- . *Le transfert permanent de la prestation de services dans des secteurs tels que l'éducation, les soins de santé, la protection de l'enfance et le développement économique. Tant sur les plans de la qualité que de la quantité, la charge de travail du gouvernement indien augmente;*

Introduction

- . Même en période de restrictions financières, il existe un certain nombre de moyens pour mettre au point de nouvelles méthodes dans ce domaine. L'infrastructure institutionnelle pour le perfectionnement de la gestion s'est améliorée; des bandes individuelles sont en mesure de s'entraider et les gouvernements fédéral et provinciaux ont mis plus d'emphase sur la formation autochtone. La nouvelle Stratégie de l'emploi et de la formation des autochtones, Les chemins de la réussite, de la CEIC, offre de nouvelles possibilités de formation et de perfectionnement en gestion élaborés et finances au plan local.

Compte tenu de ces paramètres, on a entrepris un examen de la documentation et des processus existants afin de déterminer les facteurs et le milieu qui impartent sur le secteur public indien. La présente étude, intitulée Préparation de carrières dans les collectivités indiennes et inuit, contient des recommandations sur les façons d'élargir les possibilités de carrière dans le secteur public indien et d'accroître l'efficacité des programmes de formation et de perfectionnement existants. Elle examine aussi un certain nombre de stratégies d'action que les Premières Nations du Canada et le ministère des Affaires indiennes et du Nord devraient envisager.

Les objectifs plus précis sont les suivants :

- . *déterminer la nature du secteur public indien et les compétences requises en administration et en gestion;*
- . *décrire l'importance des possibilités de formation et de perfectionnement offertes aux autochtones en tant qu'employeurs;*
- . *décrire les barrières existantes qui gênent l'accès à la formation ou la prestation de cette dernière;*
- . *préparer des recommandations en vue de mesures futures.*

Introduction

Un Comité directeur a été établi pour apporter une orientation et des conseils d'expert tout au long de l'étude et pour guider les experts-conseils extérieurs dans la réalisation de leurs diverses fonctions. Sous la présidence de W.J.R. Austin, directeur général de la Direction générale du Soutien des bandes et de la gestion des immobilisations, le Comité directeur est composé de leaders de la collectivité au courant des besoins actuels dans les collectivités autochtones, d'éducateurs qui jouissent d'une compétence d'expert en formation des adultes et en études autochtones, de même que de hauts fonctionnaires de ministères fédéraux et provinciaux engagés dans la formation dans l'ensemble du Canada. L'annexe B présente la liste des membres du Comité directeur et de leurs organismes d'appartenance.

Trois experts-conseils de l'extérieur ont été engagés pour effectuer la recherche et l'analyse de la documentation concernant la formation et le perfectionnement du secteur public autochtone. On leur a demandé de travailler, en collaboration, à l'exécution des travaux de recherche suivants :

- . *une définition du secteur public autochtone et ses exigences en formation;*
- . *un examen et un résumé des évaluations des bandes dans les régions et la formulation d'un procédé permettant aux collectivités indiennes/inuit d'évaluer leurs besoins en formation; et*
- . *une description et une analyse des réseaux et des mécanismes d'accès à la formation pour le secteur public autochtone.*

En même temps, une étude portant sur l'identification et l'examen des occasions de perfectionnement actuellement offertes aux bandes a été menée à la Direction du soutien de gestion aux Indiens. Le rapport intitulé «Activités de formation offertes aux autochtones» présente un résumé des résultats de cette étude. Ce rapport ne contient qu'un aperçu préliminaire de ce qui existe présentement et non la liste complète de toutes les possibilités/ sources de formation et de développement professionnel disponibles aux Premières Nations. Il y est accepté qu'il revient aux Premières Nations d'identifier les activités de formation à leur portée et celles qui sont pertinentes. Il vaut mieux laisser cette question à leur entière discrétion.

Introduction

Cette étude a été effectuée par la Direction du Soutien des bandes à partir d'un sondage sur les activités de formation actuellement offertes aux collectivités indiennes. Le sondage excluait les cours de niveau collégial et les cours de premier cycle et des cycles supérieurs dispensés par les universités reconnues qui sont généralement accessibles aux autochtones dans le cadre des programmes réguliers. Il visait plutôt à identifier les programmes et les cours destinés spécifiquement aux autochtones. L'accent a été mis sur les programmes spéciaux destinés aux bandes en leur qualité d'employeurs.

On a discuté avec des représentants de tous les établissements d'enseignement supérieur au Canada, des bureaux régionaux du MAINC et d'autres organismes fédéraux et provinciaux aux fins d'établir la nature et la portée des activités de formation que chacun avait à offrir aux autochtones. Tous ont été invités à remplir un formulaire normalisé visant à identifier le(s) responsable(s) de la prestation des cours et le titre de chacun des programmes de formation et à obtenir une brève description de chaque programme, du groupe-cible et des renseignements sur les aspects logistiques des programmes et des cours. La Direction du soutien des bandes a mis en oeuvre un système automatisé d'extraction et de stockage des données sur la formation de façon à permettre la mise à jour permanente de ces renseignements et faciliter la préparation des rapports annuels.

Ce qui suit est un aperçu des objectifs et de l'étendue de chaque étude.

Introduction

Étude 1 : Une définition du secteur public autochtone et ses exigences en formation

Cette mission a été accomplie par M. Harold Breher, d'Egeriex Inc., et elle consistait à élaborer une définition du secteur public autochtone et à déterminer ses exigences en formation. Quarante-quatre (44) cas de bandes ont été analysés pour cerner les caractéristiques du secteur public indien. On a également entrepris un examen de la documentation publiée et non publiée concernant la direction des bandes. Cela comprenait un certain nombre d'examens ministériels, d'études fédérales, de thèses universitaires et de projets de recherche, ainsi qu'une analyse des décisions de cour sur des cas traitant de l'administration des bandes. Les résultats de cette étude comprenaient :

- . *une définition bien formulée du secteur public autochtone;*
- . *une définition des connaissances, des compétences et des aptitudes nécessaires dans le secteur public autochtone;*
- . *un aperçu des besoins connus en formation; et*
- . *la préparation d'une bibliographie annotée de tous les documents examinés.*

Introduction

Étude 2 : Un examen et un résumé des évaluations des bandes dans les régions et la formulation d'un procédé permettant aux collectivités indiennes/inuit d'évaluer leurs besoins en formation

Le Centre for Aboriginal Management Education and Training à l'Université de Lethbridge a préparé un rapport qui étudie les processus régionaux d'évaluation actuellement utilisés pour déterminer les besoins en formation des bandes indiennes. On a établi que quatre programmes ministériels et secteurs d'activité comportaient des éléments qui conduisaient à la détermination des besoins en formation dans le secteur public autochtone. Cela comprenait le Programme de perfectionnement des gestionnaires indiens et inuit, le Cadre d'évaluation de l'administration des modes optionnels de financement, divers secteurs de programmes entreprenant des examens opérationnels, des vérifications et des évaluations de transferts de programmes, et des activités et des processus interministériels.

Le Centre a également élaboré un cadre conceptuel conçu pour les collectivités indiennes intéressées à évaluer leurs besoins en formation. L'analyse des processus d'évaluation ministériels actuels et l'élaboration d'un instrument d'évaluation avaient pour but de souligner le thème "Votre organisme est-il en bonne santé?".

Introduction

Étude 3 : Une description et une analyse des réseaux et des mécanismes d'accès à la formation pour le secteur public indien

Progressive Planning Limited du Nouveau Brunswick a préparé un rapport qui :

- . *étudiait des réseaux et des mécanismes régionaux établis pour faciliter la mise au point et le financement d'initiatives de formation pour le secteur public indien;*
- . *étudiait les mécanismes formels et informels en place grâce auxquels les Premières Nations ont accès à la formation; et*
- . *élabore un cadre conceptuel pour améliorer l'accès du secteur public des Premières Nations aux possibilités existantes de formation et de perfectionnement de la gestion.*

On a effectué des entrevues téléphoniques avec 75 répondants, y compris des fonctionnaires des Affaires indiennes et du Nord Canada et d'autres ministères fédéraux et provinciaux, des universités et des collèges, des organismes de formation privés et des collectivités indiennes et inuit.

Introduction

On trouve plus loin dans le présent rapport la synthèse des principales conclusions de ces études. L'annexe C présente le résumé des études menées par chacun des experts-conseils. Les rapports complets des études sont aussi disponibles à titre de documents complémentaires.

Au cours des dernières années, le Ministère a réalisé un certain nombre d'études et d'évaluations s'inscrivant dans le contexte global du perfectionnement en gestion à l'échelle des bandes. Ces études sont les suivantes :

- . *Rapport sur la formation dans le secteur de l'autonomie gouvernementale (MAINC, septembre 1988)*
- . *Analyse des besoins des Indiens et Inuit en formation et emploi, et examen des programmes (le groupe de consultation Working Margins, et McKay Finnigan & Associates, juin 1988)*
- . *Évaluation de la formation administrative pour les chefs et gestionnaires des bandes (1989)*
- . *Le secteur public indien (Analyse quantitative et recherche socio-démographique, juillet 1990)*

Les constatations de ces études ont fourni des renseignements utiles pour l'analyse des problèmes et la conceptualisation des stratégies et des idées contenues dans le présent rapport récapitulatif. L'annexe D renferme une description plus détaillée des études et des constatations sous-mentionnées.

Ce rapport sommaire sur l'étude intitulée Préparation de carrières dans les collectivités indiennes et inuit sera présenté pour discussion à la haute direction du Ministère après son examen préliminaire par les gestionnaires supérieurs, aux experts-conseils qui ont participé à l'étude et aux membres du Comité directeur qui ont accordé une perspective particulière à l'examen des questions qui pourraient affecter le secteur public autochtone. Il sera également présenté pour consultation aux Premières Nations intéressées comme moyen de donner naissance à des idées et d'élaborer des plans d'action communautaires. On doit souligner que jusqu'à ce stade le processus ne comprenait pas de processus itératif de consultation avec les Premières Nations, étant donné que ce travail préliminaire de recherche doit être terminé pour que des discussions positives aient lieu.

Conclusions des rapports de recherche

Les trois études et l'examen des possibilités de formation effectué par le ministère ont permis de dégager un large éventail de conclusions axées sur l'identification des nouvelles caractéristiques des administrations publiques indiennes et sur la nature et la portée du développement organisationnel requis.

Voici la synthèse de ces conclusions :

Conclusion 1 Un secteur public indien en voie de développement

En termes quantitatifs, QASR a calculé qu'en 1990, le secteur public autochtone comptait 21 200 employés dont 15 100 s'occupaient d'administration et de prestation de services. Pour ce qui est de la qualité, le secteur public autochtone en est encore aux premières étapes du développement et sa reconnaissance institutionnelle est encore à venir. Ce développement doit s'effectuer dans un contexte très exigeant du fait que le secteur passe d'une structure administrative dépendante de l'extérieur à une structure autonome. Une grande partie du caractère de l'administration actuelle des bandes résulte de la présence résiduelle et des politiques du MAINC, les exigences légales (par exemple, exigences de la Loi sur les Indiens) et réglementaires de gouvernements fédéraux et provinciaux (par exemple, règlements provinciaux en matière d'éducation).

Les exigences quotidiennes concernant la gestion des affaires des bandes avec des ressources humaines et financières limitées ajoutés au désir des Premières Nations de reprendre le contrôle font que nombre d'organismes du secteur public indien ne sont pas le reflet fidèle de la structure de la fonction publique fédérale. L'organisation du secteur public indien sera de plus en plus à l'image de sa communauté et différente des structures fédérales qui le financent. Ce changement se fera au rythme de l'évolution de ce secteur.

Conclusions des rapports de recherche

Le nombre d'années moyen d'occupation des divers postes dans le secteur public indien figure dans le Tableau 1.

TABLEAU 1

**Aperçu du secteur public indien
(basé sur 44 études de cas de bandes)**

POSTE	MOYENNE D'ANNÉES EN POSTE
Santé	7,65
Développement social	7,36
Gestionnaire de bande	5,13
Logement	3,92
Développement économique	3,74
Éducation	3,55
Chefs	2,11

Source: Rapport final : Secteur public indien et inuit.
Egeriex Inc., St-Lambert de Lévis, Québec
Novembre 1991

Conclusions des rapports de recherche

Voici quelques particularités intéressantes:

- . Les postes les plus stables cernés dans la direction des bandes étaient les gestionnaires de programmes dans les domaines du développement social (7 ans) et des services de santé (8 ans). La nature de ces postes est plus opérationnelle ou administrative que stratégique dans leurs fonctions qui tendent à être définies par les règlements et les procédures des gouvernements fédéraux ou provinciaux. A mesure que les conseils des bandes et des tribus adoptent des modes de financement flexibles comme les MOF le caractère politique de leur orientation prendra de l'ampleur.
- . En terme de stabilité, le poste qui vient au second rang est celui de gérant de bande (5 ans). Ce poste est probablement le plus complexe étant donné qu'il est le centre névralgique de l'administration de la bande à titre de chef opérationnel dans la communauté. L'absence de ressources humaines et financières exige que le gérant de bande devienne une ressource compensatoire pour de nombreux postes et fonctions. Il sert aussi de lien principal entre le corps politique de la communauté et les fonctions administratives au sein de la communauté. Il est l'exemple le plus probant du fait que, dans la plupart des communautés, les aspirations politiques sont souvent étroitement reliées aux activités administratives.
- . Les postes de gérant du développement économique (4 ans) font face à des changements importants depuis l'avènement d'initiatives comme le CAEDS. Etant donné qu'il s'agit d'un domaine où les Premières Nations exercent le plus d'influence sur le développement de leurs communautés, ils ont plus d'envergure politique que les autres postes. Il faut souligner que le développement économique n'est pas aussi restreint par la réglementation gouvernementale que les autres secteurs. Il s'agit aussi d'un poste parfois occupé par le Chef ce qui souligne le mélange des aspirations politiques avec les activités administratives au sein du secteur public indien.

Conclusions des rapports de recherche

. Bien que la Loi sur les Indiens exigeant des élections plus fréquentes que dans d'autres secteurs publics fait que la teneur des Chefs est habituellement assez courte (2 ans) les titulaires occupaient souvent, préalablement, un poste administratif au sein du conseil de la bande ou de la tribu. Cette situation est peut-être le résultat de la petite taille des communautés et du nombre limité d'individus intéressés à ces postes ou capables d'en assumer les responsabilités. C'est là une particularité du secteur public, c'est à dire le phénomène des carrières dont la progression conduit d'un poste à un autre tout en demeurant dans le domaine de l'administration publique.

Conclusions des rapports de recherche

Conclusion 2 Insuffisance des réseaux de coordination impropres entre les Premières Nations et les organismes de financement et de prestation

L'étude a conclu qu'un important problème que les Premières Nations éprouvent actuellement dans l'exécution de programmes de formation est l'absence de réseaux ou de mécanismes de coordination appropriés et fonctionnels dont le but est d'appuyer la formation en gestion et les besoins en perfectionnement du secteur public autochtone au niveau de la collectivité.

L'étude de Progressive Planning Inc. révèle qu'il existe des réseaux informels dans chaque région. Toutefois, les contacts et les communications entre les ministères gouvernementaux sont rares et souvent particuliers à une question. Des mécanismes formels encourageant la coopération et la coordination interministérielles dans des domaines tels que l'évaluation des besoins, la planification de programmes et le financement conjoint de programmes de formation font défaut dans la plupart des régions. De façon plus générale, on a constaté que la communication entre les ministères fédéraux intéressés à la formation en gestion était au mieux épisodique et dans bien des cas inexistante.

Certaines études comme «L'analyse des besoins des Indiens et Inuit en formation et emploi, et examen des programmes» (Working Margins/McKay Finnigan, juin 1988) ont conclu qu'il existe à l'heure actuelle beaucoup de produits de formation et que les collectivités indiennes se sont prévaluées avec succès d'un bon nombre de cours. Les Premières Nations n'estiment pas que l'absence d'occasions de formation a entravé sérieusement leurs objectifs de développement. L'étude Progressive Planning arrive à des conclusions semblables. Les principales préoccupations à cet égard tiennent au fait que l'accès aux programmes de formation est souvent fondé sur les critères des organismes parrains plutôt que sur les besoins de perfectionnement et les échéanciers des bandes locales. Les Premières Nations veulent des critères d'accès souples, de meilleures communications, une meilleure coordination et moins de double emploi dans les programmes.

Conclusions des rapports de recherche

Dans certaines régions, il n'existe pas de mécanismes de coordination. La région de l'Atlantique a établi un comité fédéral-provincial formé d'Indiens, d'universitaires et de chefs d'entreprise. Ce comité est axé davantage sur les questions économiques que les questions de gestion dans le secteur public.

La région du Manitoba a mis sur pied le Comité de formation en gestion des Indiens du Manitoba afin de favoriser un partage plus équitable et rationnel au plan financier des ressources et des occasions de formation pour les autochtones du Manitoba. Le Comité partage des renseignements sur la façon d'obtenir le financement de toutes les sources disponibles, identifie les besoins de formation communs et assure des mécanismes de mise en commun des ressources financières non-utilisées par toutes les Premières Nations et tous les conseils tribaux membres afin de satisfaire la nécessité d'assurer la prestation rentable de cours de formation reconnus.

La région de l'Alberta a mis sur pied un forum mettant à contribution les collectivités indiennes, le Northern Alberta Institute of Technology et le Ministère. Les Indiens participent à la conception, la prestation et l'évaluation des programmes et des cours de formation technique et en gestion sur mesure répondant à leurs besoins. À cet égard, le Ministère sert de catalyseur et de point de répartition.

Conclusions des rapports de recherche

Conclusion 3 Absence de recherche parrainée par des Indiens

Le degré traditionnel d'intervention du gouvernement fédéral n'a pas favorisé l'avènement d'une fonction publique indienne propre. L'objet, la structure et les fonctions d'administration des bandes tels qu'ils existent actuellement sont d'abord structurés pour satisfaire les besoins du gouvernement fédéral au détriment, possiblement, des besoins et des aspirations des bandes. Comme l'indique le rapport d'Egeriex, la définition de la notion de secteur public autochtone doit tenir compte de la quantité de pouvoirs que les gouvernements fédéraux et provinciaux sont disposés à transférer aux bandes.

Très peu de recherche a été effectuée sur le secteur public autochtone par les lettrés et les praticiens indiens eux-mêmes. Presque tous les écrits et toutes les analyses du secteur public autochtone sont le fait d'universitaires non-indiens. Bien qu'on commence à admettre que les éléments de culture, de coutumes locales, d'environnement et de caractéristiques locales influent sur la structure organisationnelle des administrations de bandes locales, ces facteurs n'ont fait l'objet que de peu d'analyse.

Par conséquent, on a accordé que peu d'attention aux besoins actuels, aux pratiques traditionnelles et aux aspirations contemporaines des Premières Nations à cet égard. Comme telle, la documentation existante a très peu contribué à favoriser l'information, les échanges réciproques et la vision nécessaire pour promouvoir et soutenir les concepts modernes de l'administration des bandes.

Conclusions des rapports de recherche

Conclusion 4 Nombre croissant de cours et de programmes indiens de formation en gestion

Il existe actuellement plus de 45 établissements de formation offrant au-delà de 90 programmes de perfectionnement en gestion spécialement conçus pour les participants des Premières Nations. Ces programmes couvrent une vaste gamme de certificats, de diplômes et de degrés avancés. Les sujets des cours comprennent notamment:

- . *Gestion indienne de bande/gouvernement;*
- . *Mise en oeuvre et gestion de règlements de revendications territoriales;*
- . *Systèmes d'administration publique;*
- . *Rôles et responsabilités des chefs et des conseils;*
- . *Gestion communautaire et gestion des ressources;*
- . *Connaissances en informatique;*
- . *Formation en gestion du tourisme indien;*
- . *Services de secrétariat/bureau;*
- . *Administration de bureau;*
- . *Perfectionnement des moniteurs indiens;*
- . *Comptabilité;*
- . *Gestion du processus de perfectionnement;*
- . *Expansion et administration commerciale;*
- . *Études avancées en gestion indienne;*
- . *Formation en développement social communautaire et en administration des services sociaux;*
- . *Développement économique autochtone;*
- . *Formation en entrepreneuriat;*
- . *Élaboration de stratégies communautaires;*
- . *Leadership dans la formation.*

En outre, approximativement 10 ministères fédéraux, comme Affaires indiennes et du Nord Canada, Commission de l'emploi et de l'immigration Canada, Société canadienne d'hypothèques et logement, Fonction publique du Canada, Santé et Bien-être Canada et Solliciteur général, offrent certaines possibilités de formation aux peuples indiens et inuit.

Conclusions des rapports de recherche

L'étude de Progressive Planning Ltd. révèle que la majorité des Indiens qui ont répondu au questionnaire sont d'avis, qu'en règle générale, les activités de formation offertes répondent à leurs besoins. On a noté les avantages de posséder un personnel qualifié. Il ne semble pas que les plans de perfectionnement des bandes aient été limités inutilement par un manque de programmes de formation.

Toutefois, il faut aussi noter que d'après l'étude réalisée par Egeriex Inc. la plupart des gestionnaires de bande exigent une formation de niveau post-secondaire. Par conséquent, même s'il existe, à l'heure actuelle, beaucoup de programmes de formation, l'exigence objective concernant le développement de compétences pour les gestionnaires du secteur public autochtone demeure élevée. Les besoins s'étendent au-delà du secteur public, dans la collectivité, de préparer les membres intéressés des bandes à poursuivre des carrières dans le secteur public autochtone.

Cette exigence suppose la nécessité d'améliorer la coordination, l'accès et le marketing des possibilités de formation et de favoriser le développement d'approches novatrices comme la télé-enseignement, les stages de gestion, la formation d'été en établissement et d'autres initiatives que les collectivités indiennes et inuit pourraient vouloir explorer.

Conclusions des rapports de recherche

Conclusion 5 Absence de processus d'identification des besoins de formation au niveau communautaire de la bande

Bien que certains processus d'évaluation des besoins en gestion et formation soient utilisés dans les bureaux régionaux du Ministère, aucun n'est directement axé sur l'évaluation des besoins des bandes en tant qu'employeurs relativement au développement organisationnel et au perfectionnement des ressources humaines. Tous ces processus ont été formellement conçus pour répondre aux besoins des organismes parrains plutôt qu'à ceux des autochtones. Un grand nombre d'entre eux repose sur une formule d'évaluation informelle spéciale qui risque d'empêcher une analyse complète des besoins en formation. Certains autres sont trop compliqués et ont une portée trop générale pour être orientés sur les compétences précises d'employés des bandes. La plupart s'attachent à produire de l'information à des fins de renouvellement du personnel ou de vérification. Le tableau 2 donne un aperçu des caractéristiques des processus d'évaluation actuellement utilisés. Ces processus ne sont pas interreliés même si parfois certains domaines se recoupent et font double emploi ce qui, plus souvent qu'autrement, sème la confusion et la frustration dans les collectivités.

Conclusions des rapports de recherche

TABLEAU 2
CARACTÉRISTIQUES DES PROCESSUS D'ÉVALUATION
DES BANDES

1. Plans de perfectionnement des gestionnaires indiens
 - détermination des priorités en perfectionnement de la gestion
 - processus complet
 - évaluation indirecte des besoins en formation
 - processus spécial avec une formule informelle et des lignes directrices non structurées
2. Modes optionnels de financement
 - structure formalisée traitant de la responsabilité et de la capacité en matière de gestion
 - évaluation indirecte des besoins en gestion
 - facilité d'utilisation et utilité selon les bandes
 - non orienté sur la détermination des besoins en formation et perfectionnement des bandes
3. Plans de gestion financière et administrative
 - procédure formalisée dans laquelle les besoins en formation sont partiellement traités
 - production de données pour évaluation des besoins en formation
 - utilité selon les bandes
 - l'objectif est d'assurer la solvabilité des bandes, non pas d'évaluer les besoins en formation
 - le processus demande une compétence financière
4. Examens de programmes
 - orientation sur les facteurs organisationnels et opérationnels
 - processus approprié mais indirect dans l'évaluation des besoins de formation en gestion
 - formule spéciale d'évaluation
 - portée limitée aux facteurs requis pour répondre aux normes des programmes du MAINC
5. Processus intergouvernementaux
 - traite directement les besoins en formation des collectivités si les gouvernements en assure la coordination
 - portée limitée aux questions touchant l'économie ou l'emploi, non pas la formation en gestion

Conclusions des rapports de recherche

Conclusion 6 Diversité dans l'organisation des services publics des Premières Nations

Il existe une grande diversité dans l'organisation de services communautaires parmi les Premières Nations. Étant donné l'importance de la culture et des politiques locales, la représentation d'un concept d'organisation de bande «moyen» n'est pas particulièrement utile. Des modèles organisationnels génériques ne reflètent pas ce qui existe actuellement dans les collectivités indiennes et ne saisissent pas la transition vers le modèle de l'autonomie gouvernementale qui tend à s'implanter dans nombre de collectivités.

Le MAINC a aussi contribué à l'essor de nouveaux concepts organisationnels dans le secteur public indien. La variété de modes de financement dont disposent les bandes, tel les MOF et les ententes flexibles, en plus des nouvelles relations négociées dans des ententes visant l'autonomie gouvernementale, ont poussé les autochtones à définir eux-mêmes le contexte organisationnel qui leur convient. Il s'ensuit que les Premières Nations se sentent de plus en plus propriétaires et auteurs de droit de la conception et de l'élaboration de l'organisation de leurs secteurs gouvernementaux et administratifs.

Conclusion 7 Importance des interprétations traditionnelles des processus gouvernementaux locaux

Les interprétations culturelles traditionnelles de diverses activités et fonctions de gestion et d'administration jouent un rôle de plus en plus important au niveau communautaire local. Les valeurs culturelles influent sur l'objectif et le style de gestion.

Le secteur public autochtone fonctionne dans un environnement complexe et volatile en dehors du contexte communautaire. Il est difficile d'établir un secteur public adapté sur le plan culturel compte tenu des contraintes de la Loi sur les Indiens, des politiques et des règlements fédéraux et, souvent, des lignes directrices particulières et des critères de financement des organismes parrains.

Orientations émanant du Comité directeur

Deux réunions du Comité directeur ont eu lieu, une le 14 septembre et l'autre les 8 et 9 novembre. Le Comité a donné un aperçu de la complexité du secteur public autochtone, du cadre culturel et politique dans lequel il fonctionne et de certaines des questions qui s'y rapportent. Les observations du Comité ont servi de lignes directrices pour la direction de l'étude intitulée Préparation de carrières dans les collectivités indiennes et inuit. Voici ces observations :

1. Importance des initiatives et des perspectives communautaires :

- . *Le processus de mise en place d'un secteur public autochtone doit être dirigé par la collectivité; il doit intégrer le développement de l'organisation et la formation et le perfectionnement du personnel des bandes, en somme, donner la possibilité à des membres de la bande de faire carrière dans le secteur public de sa communauté.*
- . *On doit reconnaître que les gestionnaires dans le secteur public indien sont tenus de servir d'intermédiaire dans les milieux indiens et non indiens, en utilisant la langue de la bureaucratie et la langue traditionnelle de la collectivité indienne.*
- . *Outre les compétences techniques, le secteur public autochtone doit également reconnaître les qualités personnelles, les connaissances culturelles, les compétences linguistiques traditionnelles et l'importance de la "perspective communautaire" (orientée sur la collectivité, proactive, conférant des pouvoirs).*
- . *La notion d'une perspective communautaire est différente du processus de transfert administratif. Il faut faire davantage que de simplement transférer les aspects techniques des postes de la fonction publique fédérale au secteur public autochtone. Il faut créer dans le secteur public autochtone, des postes qui prévoient qu'on reconnaisse formellement des tâches consistant à servir les collectivités indiennes et leur conférer les pouvoirs.*

Orientations émanant du Comité directeur

- . La portée de la formation et du perfectionnement de la gestion ne doit pas être limitée uniquement à la gestion financière, à l'administration du personnel et aux qualités techniques concernant les compétences en transfert de programmes. Elle doit inclure la communication efficace, le leadership, la pensée créative et le développement des collectivités dans l'esprit des coutumes locales et du milieu communautaire.
 - . Il est très important de conserver le processus de perfectionnement de la gestion de bande au niveau communautaire. Il ne suffit pas de décentraliser les fonds en les affectant aux conseils de tribu et aux conseils consultatifs parce qu'ils peuvent ne pas toujours atteindre les bandes individuelles. Les bandes ont besoin de programmes personnalisés répondant aux besoins qu'elles ont elles-mêmes définis et qui se fondent sur leurs forces et leurs compétences existantes.
2. Stabilité à long terme dans le secteur public autochtone :
- . On doit reconnaître la nécessité de considérer la mise sur pied d'un secteur public autochtone efficace comme étant un processus à long terme. L'étude de la Préparation de carrières dans les collectivités indiennes et inuit peut être considérée comme un point de départ pour l'élaboration d'une stratégie à long terme.
 - . On doit reconnaître que le processus d'établissement de l'action dans ce domaine est d'une importance capitale. Les Premières Nations doivent être investies du pouvoir de contrôler et d'administrer le processus et devront être satisfaites de l'intégrité du processus et de la stratégie.

Orientations émanant du Comité directeur

- . *Pour assurer la nécessité à long terme de ce processus de développement, il est nécessaire de faire mieux connaître le secteur public autochtone et d'élargir le débat sur les besoins, les aptitudes et le potentiel du secteur public autochtone. De plus, il est nécessaire d'établir une plus grande communication entre les bandes, les établissements de formation et d'autres groupes intéressés. En particulier, les Premières Nations doivent pouvoir se réunir pour partager l'information et pour tirer des leçons du travail de chacun.*

- 3. **Encourager la recherche, le développement et l'innovation :**
 - . *On devrait encourager l'innovation et la créativité dans le cadre de ce processus, en lui donnant une orientation particulière vers la recherche et le développement.*

 - . *Le secteur public autochtone moderne est relativement nouveau. Par conséquent, la recherche, le développement et l'expérimentation seront essentiels à son développement. Les collectivités indiennes devront faire partie intégrante et visible de toute stratégie de recherche et développement. Actuellement, la majeure partie de la recherche sur le secteur public autochtone a été réalisée par des personnes de l'extérieur qui ont pour la plupart abordé leur travail dans une perspective ethnographique plutôt que de s'orienter sur l'administration et l'organisation des bandes, au sein de la collectivité.*

 - . *Il est essentiel que les programmes de formation et de perfectionnement en gestion existants soient l'objet d'évaluations et d'examens formels afin d'améliorer leur crédibilité et leur utilité pour le secteur public autochtone.*

Orientations émanant du Comité directeur

4. Miser sur les droits, les forces et les compétences :

- . *Toute initiative dans ce domaine devrait être basée sur les droits et les responsabilités des Premières Nations, et reconnaître pleinement le droit des Premières Nations à l'autonomie gouvernementale.*
- . *Le Comité favorise fortement une méthode qui mise sur les forces, les compétences et les ressources des Premières Nations, plutôt que sur une méthode consistant à relever des problèmes particuliers et à y remédier, ce qui tendrait à situer la mise en valeur du secteur public autochtone dans un cadre négatif, faisant surtout ressortir les problèmes.*
- . *Il existe une solide base de compétences sur laquelle on peut construire un secteur public fort, comme le fait ressortir la réserve croissante de gestionnaires indiens expérimentés oeuvrant dans un grand nombre de secteurs.*

5. Critères d'accès souples :

- . *Les critères de financement et de sélection en vue de l'accès aux programmes de formation et de perfectionnement en gestion doivent être structurés de manière générale et être suffisamment souples pour répondre aux divers besoins des collectivités et du perfectionnement des ressources humaines qui existent chez les Premières Nations. Le développement du secteur public autochtone ne peut être limité par des critères d'accès trop rigides.*
- . *On doit reconnaître les contraintes et les limites imposées à l'autodétermination et à l'expression de la philosophie et de la culture indienne en gestion par les exigences de la Loi sur les Indiens et d'autres politiques et règlements fédéraux.*

Questions devant être examinées

Le Comité directeur et les trois rapports de recherche ont révélé un certain nombre de questions et de problèmes; de cet examen se dégagent des options et des orientations possibles quant aux mesures que pourrait prendre le ministère des Affaires indiennes et du Nord Canada. Les pages suivantes traitent des principales questions soulevées à cet égard.

1. **Contrôle indien insuffisant dans le développement de son secteur public**

Jusqu'à très récemment, la formation visant le perfectionnement des bandes était planifiée et dispensée par Affaires indiennes et du Nord. L'apport des Premières Nations était minime. Le principal objectif était de répondre aux besoins et aux exigences découlant des programmes et des règlements du Ministère.

Bien que le Ministère ne soit plus engagé directement dans la prestation de cours à proprement parler, il continue à encourager le perfectionnement des gestionnaires indiens grâce à une gamme assez vaste d'éléments du perfectionnement en gestion qui se situent sur le plan opérationnel dans le contexte des programmes ministériels. Il le fait notamment en fournissant une aide financière à des établissements d'enseignement supérieur au titre de la conception de programmes et de cours en gestion, par l'attribution aux bandes d'une aide pour la confection de plans de gestion, pour la prestation de cours de formation, de services consultatifs et en offrant une aide à la mise sur pied d'établissements indiens de formation en gestion. Plus récemment, le programme de formation des gestionnaires indiens du MAINC a mis l'accent sur l'aide aux bandes éprouvant de sérieuses difficultés financières ou administratives et aux bandes intéressées à se prévaloir de modes optionnels de financement (MOF).

Dans ce sens, le champ d'activité et ses paramètres continuent à être définis par le MAINC.

Questions devant être examinées

Même si l'on reconnaît que ces activités ministérielles contribuent dans une certaine mesure au développement des bandes, elles ne leur ont pas permis de développer l'organisation de leur secteur public ou à parfaire les compétences du personnel des bandes. Il est entendu que les Premières Nations devraient exercer un véritable contrôle de leurs propres programmes de perfectionnement. Compte tenu du lien critique qui existe entre le perfectionnement de la gestion des collectivités et l'autonomie gouvernementale, ce processus revêt à ce moment-ci une importance cruciale.

Les Premières Nations voudront vraisemblablement recourir à une vaste gamme de ressources relevant de leur contrôle afin d'organiser leur perfectionnement. Elles pourraient mettre à contribution des bandes individuelles et des conseils de tribu, des établissements indiens et autochtones d'enseignement, ainsi que les compétences et les connaissances des anciens, des leaders traditionnels des collectivités et des gestionnaires de bande expérimentés dans ce dessein. Dans la pratique, les diverses fonctions liées au processus de perfectionnement de la gestion (planification, évaluation des besoins, élaboration de programmes, prestation de programmes, évaluation) devront être partagées de façon rationnelle parmi les groupes disposant de ressources.

2. Reconnaissance insuffisante de la diversité des collectivités

Il existe une vaste gamme de structures organisationnelles de bande dans l'ensemble du pays, comme la recherche réalisée par Egeriex Inc. le fait ressortir. Ces structures reflètent la diversité culturelle et linguistique des Premières Nations de culture et de langue, leurs différences au chapitre de l'infrastructure et du contexte des diverses collectivités, des facteurs historiques et des objectifs politiques des leaders des collectivités locales.

Questions devant être examinées

Une grande partie des activités actuelles orientées sur le développement d'un secteur public autochtone plus fort se déroule hors de la collectivité. Ces activités résultent principalement des propositions et sont financées par le MAINC et la CEIC, alors que certaines sont offertes par des universités et des collèges, bien souvent grâce à l'aide financière fédérale. Cela étant, les collectivités ont été peu incitées jusqu'ici à évaluer elles-mêmes leurs objectifs, leurs ressources et leurs besoins. On doit envisager de transférer le perfectionnement des compétences en gestion à la collectivité locale.

Une telle vision des choses s'accompagne forcément de contraintes. Les ressources humaines et financières doivent être disponibles pour que le secteur public indien puisse évaluer le perfectionnement de son personnel et ses besoins en gestion, et pour élaborer des solutions appropriées et adaptées à leurs besoins. Les limites imposées par la Loi sur les Indiens et d'autres lois fédérales, par les politiques et règlements ministériels ainsi que par des lignes directrices doivent être reconnues et être réduites à l'essentiel pour ne pas compromettre l'obligation de rendre compte et la responsabilité du Ministère. Les critères d'accès aux ressources de formation et de perfectionnement en gestion doivent être aussi malléables que possible pour répondre aux divers besoins en gestion d'organismes individuels du secteur public autochtone dans l'ensemble du pays.

Enfin, il est essentiel que le processus d'évaluation de la formation en gestion soit intégré au vécu administratif des bandes. L'établissement d'objectifs, l'identification des compétences nécessaires, l'évaluation des compétences et d'autres activités du genre liées aux ressources humaines doivent avoir cours, sous une forme ou sous une autre, et ce de façon continue, au niveau des collectivités.

3. Absence de stabilité dans la programmation

Une des recommandations que renferme l'étude réalisée par Progressive Planning consistait à décentraliser le pouvoir décisionnel de formation et de perfectionnement, dans le contexte d'un transfert en bloc de responsabilités.

Questions devant être examinées

Comme l'accès aux crédits du Ministère pour le perfectionnement est actuellement assorti de conditions, la capacité des Premières Nations de mettre en oeuvre des initiatives de formation créatives, au niveau de la collectivité, en a souffert, sauf dans le cas d'initiatives conformes aux critères d'application des programmes du Ministère.

Les bandes doivent pouvoir bénéficier du degré d'autonomie dont elles ont besoin pour répondre à des besoins ou des situations nouvelles ou en évolution qui ont une incidence sur les collectivités, comme par exemple l'exercice de nouvelles responsabilités sectorielles ou l'adoption de nouveaux systèmes de gestion.

À cette fin, les collectivités doivent pouvoir compter sur une base de financement solide et durable qui servira de fer de lance pour le développement de leur secteur public et leur permettra de nouer des liens avec des programmes et des organismes extérieurs de perfectionnement des ressources. Cela supposera vraisemblablement la mise en place de certains modes de financement pluriannuels généraux qui permettraient une grande marge de manoeuvre dans l'utilisation des fonds selon les diverses priorités en matière de perfectionnement en gestion, qui laisseraient notamment la possibilité de mettre en commun les fonds de plusieurs bandes pour financer des activités de formation et de perfectionnement à une plus grande échelle, d'effectuer des transferts de fonds entre catégories budgétaires et qui permettraient de reporter les surplus budgétaires au budget d'exercices subséquents.

4. Insuffisance en recherche et développement réalisée par les Indiens

Il est intéressant de noter que presque toute la documentation concernant le secteur public indien a été réalisée par des chercheurs non indiens, hors du cadre des collectivités. La nature et la portée de cette recherche ont été d'ordre ethnographique et n'ont pas entraîné d'analyse spécifique du processus ou des caractéristiques de gestion au niveau de la bande.

Questions devant être examinées

La rareté de la recherche et de la documentation, parrainées par les Premières Nations qui examinent le secteur public autochtone au sein même de la collectivité et à la lumière de ses perspectives culturelles, est en soi un problème qui appelle un examen sérieux. Les Premières Nations auront besoin de ressources pour étudier de quelle façon les conceptions culturelles traditionnelles à l'administration de la communauté et pour discuter des exigences en matière de gestion et des répercussions de leur conception de l'autonomie gouvernementale sur la collectivité.

Toute mesure ministérielle à ce sujet doit être directement axée sur le renforcement de la propriété, des responsabilités et des capacités de prestation de service des Indiens dans les collectivités indiennes. Une telle mesure devra être prise dans un cadre de soutien, d'aide et de coopération soutenus de la part du gouvernement fédéral.

Les collectivités indiennes sont de plus en plus engagées dans la définition de processus appropriés d'autonomie gouvernementale. Ces initiatives doivent être soutenues par des processus laissant aux collectivités la possibilité de prendre des initiatives de recherche et développement importantes pour elles. En outre, il faut appuyer les méthodes innovatrices et expérimentales de gouvernement, de gestion et d'administration par les collectivités indiennes et encourager l'échange d'information concernant les résultats de méthodes expérimentales mises à l'essai par d'autres collectivités indiennes et des organismes parrains dans l'ensemble du pays.

5. Négligence d'une formation à long terme reconnue

L'étude de Progressive Planning a montré que les collectivités indiennes désiraient vivement des initiatives de formation et de perfectionnement à long terme accompagnées d'un suivi et d'une reconnaissance professionnelle appropriés. Les collectivités indiennes craignent que de nombreux cours ne correspondent pas aux besoins des collectivités et qu'ils tentent de transmettre trop d'informations en trop peu de temps. Les collectivités estimaient également que ces cours étaient des "solutions de règlement rapide".

Questions devant être examinées

L'étude Egeriex concluait que la plupart des gestionnaires de programmes indiens devaient avoir une éducation post-secondaire. Le Self-Government Sector Training Report (MAINC, septembre 1988 : 13) établissait ce qui suit :

"Plusieurs groupes demandent la reconnaissance de : ... les collectivités doivent considérer que les membres en formation sont engagés dans une activité valable et importante, et les divers employeurs (de la collectivité ou d'ailleurs) doivent adapter leurs méthodes personnelles de façon à reconnaître cette formation comme contribuant à parfaire des compétences qui profiteront aux collectivités et qui serviront les aspirations professionnelles des participants." [trad.]

Les communautés autochtones doivent accroître leur sens de la propriété et leur engagement face à des carrières dans leur secteurs public. Ceci exige une augmentation de leur influence sur des domaines comme la commandite d'études postesecondaire pour les membres de leurs communautés qui sont intéressés.

Pour le secteur public indien, la formation reconnue professionnellement doit être crédible et valable. Étant donné qu'elle est directement reliée à la confiance professionnelle et à la reconnaissance sociale, la formation reconnue, à de nombreux égards, est aussi importante que l'acquisition de compétences particulières.

Le Comité directeur a fait valoir un argument connexe. Ce dont les bandes ont véritablement besoin, c'est d'une éducation en gestion plutôt que d'une formation administrative, c'est-à-dire d'une éducation qui donnera naissance à une pensée créatrice, à un esprit d'initiative, à la capacité de résoudre des problèmes et de formuler des solutions, et à des techniques de communication efficaces.

Questions devant être examinées

6. Soutien insuffisant de la formation adaptée à la culture (indienne)

Le Comité directeur a également noté que "les aspirations et les valeurs des Premières Nations sont des éléments essentiels à la réussite de la conception, de la prestation et de l'évaluation de programmes d'études en gestion... Les valeurs culturelles influent sur le but de la gestion et sa définition; par exemple, responsabilité et obligation de rendre compte, autosuffisance (familiale, personnelle), efficacité, efficience, ouverture aux idées et aux nouvelles méthodes".

Souvent par le passé, on tenait pour acquis que le secteur public indien devait posséder des compétences et des capacités analogues à celles des secteurs publics fédéraux et provinciaux. Toutefois, les Premières Nations estiment que les compétences en gestion dans le secteur public autochtone doivent être plus étroitement reliées aux éléments suivants :

- . *une connaissance profonde de la culture et de la langue de la collectivité; et*
- . *une compréhension de la façon de servir d'intermédiaire entre des bureaucraties non indiennes et la collectivité indienne.*

Selon toute vraisemblance, la gestion par les Indiens sera résolument différente des concepts de gestion traditionnels. Pour qu'elle soit efficace chez les Premières Nations, la formation en gestion devrait offrir les possibilités suivantes :

- . *"encourager la pensée critique, les techniques d'apprentissage de la médiation, l'autogestion, l'autodétermination et les techniques de planification stratégique" (Comité directeur);*
- . *assurer ses soins personnels, l'évolution et le perfectionnement personnels;*
- . *acquérir la connaissance de soi;*
- . *servir de médiateur dans ses propres expériences;*
- . *favoriser l'autodétermination.*

DRAFT
ÉBAUCHE

for discussion only
pour discussion seulement

Questions devant être examinées

Le secteur public indien a besoin de gestionnaires indiens qui ont une "vision communautaire" et qui possèdent des compétences techniques en gestion (financière et administrative). Il est souhaitable et possible d'embaucher et de former d'après cette vision communautaire.

Le Défi

Pour pouvoir offrir à leurs membres des services qui répondent au mieux aux aspirations des Premières Nations, il faut que ces dernières puissent compter sur une fonction publique autochtone efficace. Dans bien des cas, la capacité de le faire demande encore à être développée et a encore besoin de soutien tant au niveau communautaire, que tribal, régional ou national. Il faut que ce soutien facilite le mouvement actuel de reprise de contrôle de leur destinée par les Premières Nations.

Deux grands principes sont ressortis de la recherche qui doit former l'assise du développement à long terme d'un secteur public plus efficace, à savoir :

- . *Il faut que les Premières Nations elles-mêmes aient en main le contrôle du développement et du fonctionnement de leur secteur public. Peut-être que la conclusion centrale de la présente étude est la reconnaissance du besoin de raffermir le contrôle des Premières Nations sur le processus de perfectionnement des compétences à l'intérieur du secteur public indien. Ce principe doit être reconnu et appuyé par tous les éléments d'une stratégie globale.*
- . *Tout progrès en ce sens doit tabler sur les points forts et les compétences qui existent déjà au sein des collectivités des Premières Nations. Il est admis que les Premières Nations peuvent compter sur un vaste réservoir de points forts et de compétences, dont les méthodes traditionnelles de gestion communautaire, l'expérience des gestionnaires de bandes et de personnel de programme, ainsi que sur un nombre croissant de programmes de gestion et d'administration offerts par des établissements de formation autochtones, lesquels peuvent aider les Premières Nations à satisfaire leurs aspirations.*

Tant les Premières Nations que le MAINC ont des rôles importants à jouer pour faciliter l'avancement d'un service public autochtone efficace. L'appui du MAINC pourrait prendre la forme de formules de financement plus souples comme, par exemple, le soutien des bandes et le financement des conseils tribaux ou encore la signature d'ententes de financement pluriannuel. Le MAINC pourrait aussi se porter à la rescousse d'un vigoureux programme indien de recherche et développement et faciliter la diffusion d'information parmi les Premières Nations, le MAINC et d'autres groupes.

Le Défi

Enfin, le Ministère pourrait faciliter la mise sur pied de réseaux de communication et d'accès par lesquels les Premières Nations seraient en mesure de participer aux décisions touchant le genre de formation à la gestion qui serait offerte aux collectivités et les endroits où elle le serait.

Il incombera aux Premières Nations de définir leur propre concept du secteur public indien et d'établir les politiques et les normes de nature à satisfaire les besoins communautaires en matière de gestion des bandes et des conseils tribaux. Il faudra également penser à un processus de nature à garantir que leur fonction publique est pleinement comptable auprès des membres de la collectivité. De plus, elles devront articuler le genre de partenariat qu'elles désirent établir avec le MAINC et autres organismes parrains.

Idées à considérer

La mise en application du partenariat entre les Premières Nations indiennes et le ministère des Affaires indiennes et du Nord suppose la mise en place de politiques et d'activités précises. De la recherche effectuée pour les quatre études de base et des recommandations d'orientation qui ont été faites par le Comité directeur, voici le cadre d'intervention à quatre volets qui est ressorti.

1. Renforcer le contrôle exercé par les Premières Nations. Il s'agirait de l'élément central de la stratégie. Voici les idées qui ont été avancées pour mettre ces aspects en pratique :
 - . *Financer les transferts aux bandes afin de faciliter le développement de leur propre secteur public par des moyens comme le soutien des bandes et la formule du conseil tribal.*
 - . *Affecter des conseillers en gestion auprès des conseils tribaux.*
 - . *Accroître la stabilité en établissant des ententes pluriannuelles.*
2. Appuyer les activités de recherche et de développement parrainées par les Premières Nations qui sont de nature à améliorer la croissance, le développement et l'efficacité du secteur public indien. Au nombre des activités possibles, mentionnons :
 - . *le soutien à la recherche menée dans ce domaine par des Indiens instruits;*
 - . *le financement de projets de démonstration novateurs en matière de gestion communautaire;*
 - . *la création de centres pour la formation à la gestion et la recherche s'y rapportant;*
 - . *l'appui aux conférences, ateliers et séminaires portant sur des questions d'intérêt particulier pour le secteur public indien;*
 - . *la diffusion des résultats de la recherche et autres renseignements sur la formation et le perfectionnement.*

Idées à considérer

3. Faciliter les rapports et coordonner les réseaux entre les Premières Nations indiennes, les organismes parrains et les agents de prestation. On pourrait notamment :
 - . *Faciliter le fonctionnement des mécanismes de coordination régionaux qui lient les bandes, les programmes gouvernementaux et les établissements de formation et qui tablent sur les réseaux locaux en place comme Les chemins de la réussite de la CEIC, la Stratégie canadienne de développement économique des autochtones, les conseils tribaux et d'autres.*
 - . *Encourager une approche concertée entre MAINC et la CEIC.*
 - . *Établir un conseil ministériel pour garantir que tous les programmes du Ministère viennent de concert appuyer la capacité de gestion et d'administration des Premières Nations autogérées.*

4. Offrir des possibilités de formation reconnue et culturellement adaptée aux gestionnaires autochtones, en particulier dans les établissements autochtones de formation postesecondaire. Pour appliquer ce volet, on pourrait notamment :
 - . *affecter des ressources à la planification et à l'élaboration de méthodes de formation innovatrices qui répondent aux besoins des gestionnaires de bandes indiennes;*
 - . *préparer des programmes d'études et du matériel pédagogique «culturellement adaptés».*

Le tableau 3, intitulé «Éléments stratégiques et modes possibles d'intervention» donne un aperçu des divers éléments de la stratégie proposée et des idées soumises à l'examen.

Idées à considérer

TABLEAU 3

**ÉLÉMENTS STRATÉGIQUES ET MODES
 POSSIBLES D'INTERVENTION**

Élément:	Mode
1. Renforcer le contrôle des Premières Nations.	<ul style="list-style-type: none"> . Financer des transferts aux bandes et conseils tribaux . Établir des ententes de financement pluriannuelles . Affecter des conseillers auprès des conseils tribaux
2. Appuyer la recherche et le développement parrainés par les Indiens	<ul style="list-style-type: none"> . Soutenir la recherche faite par des Indiens instruits . Financer des projets de démonstration novateurs de méthodes de gestion communautaire . Appuyer la tenue d'ateliers, conférences et séminaires . Diffuser les résultats de recherche et autres renseignements sur la formation et le perfectionnement
3. Coordonner les réseaux entre les Premières Nations et en faciliter l'accès	<ul style="list-style-type: none"> . Comités de coordination régionale . Comités de planification nationaux . Conseil ministériel sur le secteur public indien

Idées à considérer

Table 3 (suite)

Élément:	Mode
4. Offrir aux gestionnaires indiens une formation culturellement adaptée donnant droit à des diplômes	<ul style="list-style-type: none">. Favoriser l'élaboration de méthodes de formation novatrices. Préparer du matériel pédagogique «culturellement adapté». Offrir de la formation en gestion dans des établissements autochtones de formation postesecondaire

**Renforcement du contrôle exercé par
les Premières Nations**

● **Transfert du financement aux bandes et conseils tribaux**

On pourrait, pour faciliter le perfectionnement des ressources humaines et la création de structures pour les bandes, fournir un appui à des bandes et conseils tribaux en leur remettant des montants, calculés selon une formule donnée, destinés à l'acquisition de compétences administratives. On tiendrait compte, entre autres facteurs, de l'importance de la collectivité, des besoins de perfectionnement, des programmes relevant de l'administration des bandes et d'autres facteurs connexes.

On pourrait s'assurer, grâce à ces ressources, que la collectivité accorde la priorité à la formation et au perfectionnement, et qu'il existe des modalités de développement d'un secteur public autochtone dans la collectivité.

Grâce aux fonds de gestion sous le contrôle des bandes, les collectivités seraient en mesure d'assumer le perfectionnement des ressources humaines, de procéder à des évaluations de la gestion interne, de cerner les exigences en matière de formation et d'en fixer les priorités, enfin de profiter des possibilités de financement et de formation.

On pourrait, pour assurer stabilité et souplesse, adopter des modalités de financement pluriannuelles qui permettent l'utilisation de fonds en collaboration avec ceux d'autres bandes, de manière à financer la formation et le perfectionnement sur une plus grande échelle et de transférer tout excédent aux exercices suivants.

Comme il existe plus de 600 bandes et conseils tribaux, la mise en oeuvre de cette méthode coûterait de 6 à 7 millions de dollars; toutefois, le développement de la gestion communautaire reviendrait alors directement aux collectivités elles-mêmes, ce qui garantirait que les ressources et les besoins seraient bien assortis.

**Renforcement du contrôle exercé par
les Premières Nations**

● **Le Conseil tribal fournit des conseils administratifs**

On pourrait aussi offrir des ressources destinées à permettre au conseil tribal de créer un groupe de consultation administrative. Beaucoup de conseillers administratifs siègent déjà à ces Conseils et fournissent de tels services aux collectivités. Ces services auraient pour objet d'aider les membres des bandes à déterminer, entre autres, les services publics dont ils ont besoin, ainsi que la formation et les activités de soutien qui répondraient à ces besoins.

De tels conseillers pourraient en outre prendre en charge la création et le fonctionnement de comités coordonnateurs régionaux de formation administrative, la gestion de conseils consultatifs interbandes, et la détermination des possibilités de formation offertes par la CEIC, ainsi que par d'autres sources.

Les dirigeants indiens feront vraisemblablement très bon accueil à cette idée, vu qu'elle renforcerait leur capacité organisationnelle interne en matière de consultation administrative et de formation. On se préoccupe de plus en plus, depuis quelques années, du recours continu à des administrateurs externes et à des experts-conseils administratifs. Ces préoccupations portent sur le manque de contrôle indien sur ces services, ainsi que sur l'absence, attribuable à cette méthode, de transfert de compétences aux employés des bandes.

Assumons que chaque région engage en moyenne de 4 à 5 experts-conseils : cela occuperait tout le financement assuré aux conseils tribaux par le Ministère à cette fin. On pourrait envisager de légères modifications du financement en vue d'amplifier les capacités actuelles des conseils tribaux à l'égard de tels services.

**Renforcement du contrôle exercé par
les Premières Nations**

POINTS À DISCUTER :

1. Qu'est-ce qui fait actuellement obstacle au contrôle exercé par les Premières Nations sur la création d'un secteur public, et comment peut-on éliminer ces obstacles et limitations?
2. Quelle est la meilleure façon, pour les Premières Nations, de répondre de la création d'un secteur public :
 - . aux membres de leurs collectivités?
 - . au gouvernement fédéral?
3. Quel est le meilleur usage que les bandes puissent faire de ces fonds? À quelles fins?
4. Quelles ressources se révéleraient-elles adéquates pour le développement local?
5. Quelles modalités peut-on mettre sur pied pour aider les bandes qui veulent mettre en commun leur financement?
6. Comment peut-on sensibiliser les dirigeants indiens, membres de la collectivité et fonctionnaires à la nécessité de la création d'un secteur public autochtone et à la priorité à lui accorder?

**Appui à la recherche et au développement
financés par des Indiens**

Plusieurs options sont possibles à l'égard de la mise en oeuvre et de l'administration de cette idée, dont l'une consiste à créer un Centre de recherche et de développement de l'administration indienne, géré et doté en personnel par les premières nations, et financé par le MAINC. Une deuxième option serait de créer un programme de recherche et développement au sein même du MAINC, dont les fonds seraient gérés en fonction de recommandations émanant du Groupe national de planification de l'administration indienne, ou encore d'un comité consultatif multilatéral créé à cette fin précise. Troisième option : lancer un ou plusieurs programmes de recherche dans le cadre des programmes actuels de gestion et d'administration indiennes au Saskatchewan Indian Federated College, à l'université de Lethbridge, à l'université Trent ou dans le cadre d'autres programmes.

Un bon programme de cette nature pourrait probablement être mis en oeuvre au coût annuel d'entre 250 000 \$ et 500 000 \$.

**Appui à la recherche et au développement
financés par des Indiens**

- **Subventions pour des démonstrations de projets innovateurs en matière de gestion communautaire**

Cette idée a pour objet d'aider les bandes et conseils tribaux à élaborer des méthodes administratives nouvelles et innovatrices, à base d'initiative locale, et de stimuler les discussions locales sur les besoins présents et l'orientation future du secteur public indien. Entre autres projets possibles, on pourrait intégrer les modes de gestion indiennes traditionnels dans le cadre de l'administration des bandes, établir des projets visant à augmenter le nombre de femmes occupant de hautes fonctions administratives dans le secteur public autochtone, ou adopter des méthodes innovatrices de création d'un leadership, de règlement des différends et de gestion du stress parmi les bandes.

L'administration des Subventions pour une gestion communautaire innovatrice pourrait s'inscrire dans les mêmes structures et processus que le Programme de recherche sur le secteur public autochtone. Il suffirait probablement d'un budget total de 500 000 \$ à 1 000 000 \$ pour lancer un bon programme à ce sujet.

**Appui à la recherche et au développement
financés par des Indiens**

POINTS À DISCUTER :

1. Quel est le meilleur modèle pour parrainer la recherche dans ce domaine :
 - . Centre de recherche et de développement,
 - . Programme de recherche et de développement administré par le MAINC avec l'aide d'un comité consultatif,
 - . Subventions de recherche aux centres indiens de formation en gestion.
2. À l'heure actuelle, quelles sont les priorités pour la recherche dans ce domaine?
3. Quelle est la meilleure façon de diffuser les conclusions des projets de recherche et de développement aux dirigeants, chefs, collectivités et conseils indiens dans l'ensemble du pays?
4. Les subventions pour des projets administratifs innovateurs à l'échelle de la collectivité sont-elles une bonne méthode d'encourager la créativité et l'expérimentation dans ce domaine?

**Coordonner les réseaux entre les
Premières Nations et en faciliter l'accès**

● **Modalités de coordination régionales**

Voici certaines des recommandations principales qui ressortent de l'étude entreprise par Progressive Planning :

- . *Établissement de liens officiels entre agents de financement, bandes, institutions de formation et ministères qui s'occupent d'amélioration des capacités de gestion indienne (ce qui comprend une intégration fonctionnelle des divers programmes du MAINC et des autres ministères fédéraux).*
- . *Partage des frais de formation administrative entre les agences de financement.*
- . *Collaboration des bandes sur la conception et la prestation de programmes.*
- . *Meilleures méthodes et réseaux de communication entre les Premières Nations, ministères et institutions.*

La stratégie consiste pour l'essentiel à transmettre à des comités régionaux et multilatéraux (contrôlés en bonne partie par les Indiens) la formation administrative assumée actuellement par le MAINC. Une méthode possible serait d'établir, dans chaque région, des comités de formation administrative indiens, chargés de faire évoluer les capacités administratives des premières nations et de veiller à l'utilisation rentable et juste des ressources pertinentes.

Pourraient siéger à ces comités, des représentants des bandes et conseils tribaux, des institutions de formation autochtone régionales, du MAINC et de la CEIC. Les agents des autres ministères et groupes pourraient y participer au besoin. Les comités, qui seraient à base régionale, de conseil tribal ou d'un autre regroupement, au choix des bandes et des conseils tribaux dans chaque région, auraient plusieurs des fonctions ci-dessous, ou toutes ces fonctions :

- . *déterminer les besoins communs dans la région et y fixer les priorités en matière de formation en gestion;*

**Coordonner les réseaux entre les
Premières Nations et en faciliter l'accès**

- . *préparer des plans de formation en gestion annuels pour la région, en fonction des évaluations et priorités ci-dessus;*
- . *coordonner la création et la mise en oeuvre de programmes de formation, au moyen des ressources de la CEIC, du MAINC, des autres ministères et des agences de financement et institutions de formation;*
- . *assurer la liaison avec la Stratégie de formation et d'emploi autochtones «Chemins du succès» de la CEIC, et notamment avec ses Comités de gestion régionale et locale dans leur région.*

L'affectation de fonds aux comités régionaux pourrait se fonder sur des critères tels que la population indienne, les capacités de gestion des bandes dans la région, les possibilités de formation en gestion, l'activité récente dans ce domaine, etc. Les activités admissibles pourraient inclure ce qui suit :

- . *préparation de plans de formation en gestion ou de ressources humaines pour les bandes, conseils tribaux ou régions;*
- . *financement ou achat direct de programmes de formation administrative, soit directement (au moyen des fonds attribués), soit conjointement avec les autres organismes de financement. Les fonds affectés pourraient servir de capitaux de lancement pour obtenir d'autres fonds de formation ou de développement;*
- . *achat de services consultatifs et d'orientation administratifs;*
- . *assurer des ressources visant à permettre aux dirigeants indiens de transmettre leurs connaissances et compétences administratives à d'autres bandes ou conseils tribaux;*
- . *recherche et développement de méthodes qui assureront une bonne administration et gestion aux Indiens;*
- . *appui pour des projets de gestion communautaire innovateurs, à court terme, à titre de démonstration.*

**Coordonner les réseaux entre les
Premières Nations et en faciliter l'accès**

L'un des avantages cruciaux de cette notion est qu'elle répond, à beaucoup d'égards, à la nouvelle stratégie de la CEIC sur les autochtones, intitulée Chemins du succès, qui préconise la création de Commissions régionales et locales ayant un mandat analogue à celui décrit ci-dessus. Cette notion se prête bien à une intégration aux comités régionaux que Service Administratif Canadiens aux Organismes (SACO) est à établir dans chaque région. Ces comités dont la participation autochtones sera considérable offrira aux Premières Nations l'occasion de participer activement à la prise de décisions en matière de services consultatifs.

Un tel comité serait peu coûteux, vu que sa création et son fonctionnement n'exigeraient pas un personnel nombreux ou des ressources administratives abondantes. Ses frais administratifs ne dépasseraient vraisemblablement pas un million de dollars. On pourrait alors, faisant appel aux critères ci-dessus, y affecter des fonds supplémentaires pour la création ou l'achat de modalités de perfectionnement des connaissances administratives.

**Coordonner les réseaux entre les
Premières Nations et en faciliter l'accès**

● **Comités de planification nationaux**

La complexité de l'environnement public autochtone donne à penser qu'il faudra accorder plus d'importance à la collaboration intra et interministérielle pour toutes les questions de développement en gestion des Indiens. En outre, il devient d'importance critique d'acquérir la capacité d'obtenir une vue d'ensemble à cet égard, de manière à surveiller les progrès réalisés envers certains objectifs précis dans l'ensemble du pays. Les besoins sont importants notamment dans les domaines suivants :

- . *meilleures communications entre tous les groupes de clients et les organismes de financement;*
- . *planification et coordination interministérielles, notamment à l'égard de la nouvelle stratégie de formation autochtone de la CEIC;*
- . *collaboration entre les programmes du MAINC, y compris la détermination des besoins, et la conception et prestation des programmes;*
- . *partage des frais et prestation conjointe de la formation et du développement administratif.*

Les trois Comités qui suivent doivent être créés pour qu'on puisse répondre à ces exigences :

Comité mixte MAINC - CEIC sur le perfectionnement administratif indien

Il s'agirait d'un comité de hauts gestionnaires de Soutien des bandes, Gestion des immobilisations, Éducation post-secondaire et autres directions pertinentes du MAINC, ainsi que de la Stratégie d'emploi canadienne et la Stratégie de formation et d'emploi autochtones de la CEIC. Son mandat :

- . *assurer une planification mixte, éviter la multiplication des programmes de formation administrative et d'emploi des Indiens;*

**Coordonner les réseaux entre les
Premières Nations et en faciliter l'accès**

- . *cerner les problèmes fonctionnels actuels qui peuvent entraver la prestation des programmes dans chaque ministère;*
- . *déterminer les méthodes de coordination et de financement qui permettront de retirer le maximum du financement fédéral en matière de formation;*
- . *négocier le financement conjoint d'initiatives de formation et de développement administratifs aux niveaux des régions et collectivités.*

Comité national de planification administrative des Indiens

Le mandat du Comité, auquel siègeraient des représentants du MAINC (administration centrale et régions), des conseils tribaux, des institutions de formation indiennes, et des comités régionaux de formation administrative indienne, serait d'assurer le suivi de l'Étude sur la Préparation de carrière dans les collectivités indiennes et inuit. Cela englobe ce qui suit :

- . *déterminer la pertinence de la formation et du développement administratifs et faire des recommandations visant à les améliorer;*
- . *évaluer les facteurs environnementaux qui peuvent se répercuter sur le secteur public indien et inuit;*
- . *aider les comités de formation administrative régionaux des Indiens à réaliser leurs objectifs;*
- . *définir provisoirement l'administration de l'autonomie gouvernementale indienne, en vue d'une discussion avec les premières nations;*
- . *fournir une perspective nationale sur les priorités en matière de gestion et formation des autochtones.*

**Coordonner les réseaux entre les
Premières Nations et en faciliter l'accès**

● **Secrétariat ministériel sur le secteur public indien**

Le Conseil des sous-ministres chargé du changement a suscité un sens de mission dans le Ministère pour les années 90. Le Conseil a mis l'accent sur l'élaboration de stratégies qui aideraient le Ministère à bien gérer ses programmes, avec plus de sensibilité. Une méthode connexe serait de créer un groupe de travail, dont la nature et la portée seraient semblables à celui du Conseil chargé du changement, en vue d'aider les Premières Nations à créer un secteur public autochtone fort et efficace.

Le Comité directeur a souligné que les dirigeants autochtones se sentent souvent à l'étroit dans les limites des programmes du MAINC. Les bandes veulent être en mesure de définir leurs propres besoins et solutions en matière de formation et de développement, en fonction des besoins et situations propres des collectivités plutôt qu'en réaction aux critères des programmes du MAINC. La création d'un secrétariat ministériel sur le secteur public autochtone pourrait d'ailleurs faire accepter la notion de «perfectionnement en gestion des Indiens» comme activité distincte.

La notion d'un secrétariat ministériel permettrait peut-être de renforcer la notion que l'amélioration des capacités administratives est une nécessité pour l'activité de tout secteur du Ministère. Une tribune très en vue, tel qu'un secrétariat, jouissant de l'appui de la haute direction exécutive du Ministère, soulignerait sans doute la priorité que le Ministère accorde au développement constant d'un secteur public pour les premières nations. Ainsi, le Secrétariat sur le secteur public indien serait une façon très positive de continuer sur la lancée du Conseil sur le changement, en vue de l'appliquer, par-delà des limites du Ministère, à l'ensemble de la communauté indienne.

Le mandat de ce conseil porterait entre autres sur ce qui suit :

- *Examiner les politiques et initiatives du Ministère, sous l'angle du fonctionnement actuel du MAINC, en matière de préparation de carrières dans les collectivités indiennes et inuit;*

**Coordonner les réseaux entre les
Premières Nations et en faciliter l'accès**

- . *faire des recommandations au sous-ministre au sujet de la répartition des fonds entre les divers programmes et politiques;*
- . *planifier des stratégies ministérielles coordonnées qui appuieraient le perfectionnement des capacités administratives parmi les bandes et conseils tribaux;*
- . *aider à élaborer et à mettre en oeuvre une stratégie commune MAINC-CEIC sur la formation en administration et en gestion.*

Le secrétariat serait peut-être doté de 2 ou 3 années personnes et oeuvrerait en marge des secteurs actuels du Ministère pour assurer la cohésion et l'intégration des activités de formation des divers programmes. On s'attend à ce qu'une méthode souple et intégrée dans le Ministère entraîne un appariement plus efficace et raisonnable entre les besoins des collectivités, d'une part, et d'autre part les ressources pour l'élaboration de modalités administratives.

**Coordonner les réseaux entre les
Premières Nations et en faciliter l'accès**

POINTS À DISCUTER :

1. Quelle est la meilleure façon dont les bandes peuvent maintenir la coordination avec les organismes de financement et de prestation, et conserver leurs droits à cet égard?
2. Quelles sont les ressources dont les comités de coordination régionaux auront besoin pour bien fonctionner?
3. Les mandats envisagés pour les comités de coordination régionaux sont-ils bien adaptés à la stratégie Chemin du Succès de la CEIC?
4. Quel effet ces organismes de coordination auront-ils sur la création d'un secteur public indien parmi les bandes?
5. Quel serait le mandat le plus utile pour le conseil ministériel relativement au secteur public indien?
6. Quelle tribune faciliterait la collaboration entre les bandes, ainsi que le financement commun des programmes de formation et de perfectionnement?
7. Quel mécanisme peut-on mettre sur pied pour faire en sorte que les petites bandes, jouissant de capacités administratives restreintes, reçoivent une aide pour l'évaluation et l'amplification de leur secteur public?

**Formation appropriée sur le plan culturel et
donnant droit à des diplômes**

- **Appuyer l'élaboration de méthodes de prestation innovatrices, de même que de programmes de formation «culturellement adéquats»**

L'étude menée par Egeriex Inc. a établi que la plupart des gestionnaires de programme indiens doivent détenir un diplôme post-secondaire. Vu l'importance critique que revêt une formation officielle pour les capacités administratives futures des Indiens, l'une des idées avancées consiste à continuer à appuyer la création de nouveaux programmes de perfectionnement administratif postesecondaire (ou de les améliorer), ainsi que des mesures destinées à aider les Indiens à accéder aux programmes actuels.

Il est admis que la responsabilité principale à cet égard revient aux universités et collèges, ainsi qu'à la Direction des études post-secondaires du MAINC. Toutefois, un emploi judicieux des ressources ministérielles, en collaboration avec le post-secondaire, pourrait se révéler utile dans les domaines suivants :

- . *prestation de ressources pour la planification et la création de modèles innovateurs tenant compte des besoins précis des gestionnaires indiens à l'emploi des bandes. Cela pourrait comprendre des programmes éducatifs à distance, des instituts d'été, des stages de gestion, entre autres;*
- . *préparation ou modification de la documentation de formation, pour assurer au processus de formation une forte base culturelle et politique;*
- . *évaluation des répercussions et du rendement des cours de formation administrative dispensés aux autochtones dans les universités et collèges;*

**Formation appropriée sur le plan culturel et
donnant droit à des diplômes**

- . *aide à la planification et au développement lors de la création d'une nouvelle stratégie de formation administrative dans les domaines non actuellement desservis par des programmes.*

L'une des priorités de cet élément pourrait être d'aider les institutions de formation autochtones à assurer au secteur public autochtone des programmes d'études pertinents et appropriés sur le plan culturel.

La mise en oeuvre de cet élément coûterait vraisemblablement de 2 à 3 millions de dollars; il pourrait être administré par la Direction de l'éducation postesecondaire, en collaboration avec le conseil ministériel sur le secteur public indien. Ce même secrétariat pourrait procéder à l'évaluation des projets proposés et au contrôle de la qualité.

**Formation appropriée sur le plan culturel et
donnant droit à des diplômes**

POINTS À DISCUTER :

1. Importance d'une éducation postesecondaire en administration, débouchant sur un diplôme, pour les capacités futures du secteur public autochtone.
2. Convient-il d'organiser une formation dans les réserves pour le personnel dirigeant actuellement à l'emploi des bandes et conseils tribaux?
3. Quels sont les notions d'importance critique qu'il conviendrait actuellement d'enseigner dans le cadre de cours visant les autochtones?
4. Quelles régions et/ou Conseils tribaux manquent présentement de formation/cours en gestion indienne? Quels cours ou programmes sont-ils requis?

RESPONSABILITÉ POUR LE PERFECTIONNEMENT DU SECTEUR PUBLIC AUTOCHTONE

La stratégie que proposent les conclusions de cette enquête est centrée sur l'admission de la nécessité de renforcer le contrôle exercé par les autochtones sur le processus de perfectionnement des compétences administratives au sein du secteur public autochtone. Toutes les idées et tous les éléments d'une telle stratégie doivent reconnaître et appuyer ce principe. Dans la pratique, cela signifie que les bandes et conseils tribaux devront assumer la création de leur propre secteur public, et en répondre eux-mêmes.

Toutefois, comme en fait foi le tableau 4, la responsabilité pour la croissance du secteur public autochtone est étalée sur plusieurs niveaux. Les bandes locales devront apprendre à évaluer les besoins en formation de leur personnel, déterminer les occasions de formation pertinentes, puis dresser des normes et marches à suivre locales pour l'administration de la collectivité. Ils devront établir des marches à suivre pour faire en sorte que leur fonction publique et leurs politiques répondent aux besoins des membres de la bande, et leur rendent des comptes. Ils devront en outre apprendre à collaborer avec d'autres Premières Nations en vue d'atteindre des objectifs communs.

Les conseils tribaux devront faire appel à des services consultatifs pour appuyer le perfectionnement administratif des bandes; en outre, ils joueront un rôle clé dans la création et l'utilisation de mécanismes de coordination régionaux, ainsi que dans la négociation d'ententes de formation avec la CEIC, le MAINC et les autres organismes.

Les institutions de formation (notamment autochtones) ont également un rôle de première importance, parce qu'il faudra élaborer des programmes d'étude de gestion intégrant les connaissances, pratiques et aspirations culturelles aux théories administratives modernes.

Les programmes de formation administrative indiens doivent engendrer un fort sentiment d'autodétermination, et en outre perfectionner les compétences et connaissances dans le domaine de la planification stratégique au sein des collectivités indiennes; il faut enfin créer et entretenir une vision forte de l'avenir de leur collectivité par l'intermédiaire de programmes et de cours d'éducation en administration.

RESPONSABILITÉ POUR LE PERFECTIONNEMENT DU SECTEUR PUBLIC AUTOCHTONE (Suite)

Il faudra élaborer des modèles de formation assez souples pour offrir aux dirigeants autochtones des occasions de formation au sein de leurs propres collectivités.

Le MAINC a pour responsabilité première de financer les bandes, conseils tribaux et institutions de formation. Il doit en outre jouer un rôle de premier plan dans la négociation des partages des frais et autres arrangements avec la CEIC et autres ministères. Dans le Ministère même, il a été proposé qu'il s'écarte du modèle à base de programme (tel le programme actuel de Formation et perfectionnement en gestion des Indiens) et adopte un système moins précis, axé sur les politiques - le Secrétariat ministériel sur le secteur public autochtone - qui permettrait d'intégrer toutes les activités du Ministère dans ce domaine.

De plus, le Ministère conserverait sa capacité d'aider les bandes qui se préparent à négocier des modes optionnels de financement et celles qui ont besoin d'aide pour régler des problèmes de gestion, surtout dans le secteur de l'Administration financière.

La stratégie tient également compte de la nécessité d'une collaboration et d'une action commune parmi tous les groupes qui appuient la croissance et le perfectionnement du Secteur public indien. On a proposé à cette fin des structures régionales et nationales (comités de coordination régionaux, comités de planification nationaux, ressources pour la recherche et l'innovation, etc.). Le rôle critique de ces structures est de maintenir la communication et l'interaction entre tous les paliers du processus de création du Secteur public indien, ainsi qu'un sens de l'innovation et de la créativité dans l'ensemble du processus de développement, en facilitant la création d'un programme de recherches et d'expériences à base communautaire.

TABLEAU 4

**VUE D'ENSEMBLE DES RESPONSABILITÉS
À L'ÉGARD DU SECTEUR PUBLIC AUTOCHTONE**

<u>Niveau</u>	<u>Responsabilité</u>
PREMIÈRES NATIONS :	
Bande	<ol style="list-style-type: none">1. Activités locales, à base communautaire, en perfectionnement administratif :<ul style="list-style-type: none">. perfectionnement du personnel;. évaluation des besoins locaux en formation;. normes et pratiques locales en gestion communautaire;. développement de systèmes;. examens opérationnels.2. Programmes conjoints avec d'autres bandes.3. Conception et mise en oeuvre de modalités administratives innovatrices pour la collectivité.
Conseil tribal	<ol style="list-style-type: none">1. Les conseillers du conseil tribal assurent aux bandes des services de consultation administratifs;2. participation au mécanisme de coordination régional.
Institutions de formation autochtones	<ol style="list-style-type: none">1. Planification et prestation d'une formation au niveau de la collectivité;2. Formation administrative conférant un degré ou un diplôme;3. création de cours et de documents pertinents sur le plan culturel. <p>Institutions</p>

TABLEAU 4 (suite)

<u>Niveau</u>	<u>Responsabilité</u>
MAINC	<ol style="list-style-type: none">1. Conseil ministériel sur le secteur public autochtone.2. Liaison et coordination avec la CEIC et les autres ministères fédéraux.3. Appui pour l'éducation administrative dans des institutions indiennes de formation postesecondaires, par le biais d'une éducation postesecondaire.4. Administration du financement des bandes et conseils tribaux pour le perfectionnement local en matière de secteur public.5. Aider les bandes à se préparer aux MOF.6. Aider les bandes à combler les lacunes en matière d'administration financière.

QUESTIONS CONCERNANT LE DÉFI :

- . Comment affecter le total des fonds fédéraux consacrés au développement du secteur public autochtone?
- . Quels éléments de la stratégie envisagée renforcent-ils le plus le contrôle du processus de perfectionnement par les autochtones?
- . Le rôle anticipé des bandes est-il trop grand? Est-il trop restreint? De quelles ressources et de quel appui les Premières Nations auront-elles besoin pour remplir leurs responsabilités face au développement continu de leur secteur public?
- . Quel est le meilleur rôle que le MAINC puisse jouer à l'égard de ce qui suit :
 - . contrôle des Premières Nation accru sur le perfectionnement du secteur public autochtone;
 - . rôle résiduel afin d'aider les bandes qui éprouvent des problèmes de finances ou de gestion.
- . Quels doivent être les rôles de chacune des entités qui suivent :
 - MAINC
 - Bandes
 - Conseils tribaux
 - Institutions de formation
 - CEIC
- . Quelle est la meilleure façon de parvenir à de bonnes relations entre les Premières Nations et le gouvernement du Canada à l'égard de la création d'un secteur public autochtone efficace?

ÉTABLISSEMENT D'UN ORDRE DU JOUR

Il est clair que la création d'un ordre du jour en vue d'appuyer le perfectionnement du secteur public autochtone exigera beaucoup de consultations et de discussions. Les Premières Nations approuveront sans doute certaines des idées ci-dessus, tandis que d'autres se révéleront peu pratiques ou inadaptées, pour des raisons variables.

Voici certaines idées visant à faciliter la discussion et l'examen des idées présentées ci-dessus :

- . *Une conférence nationale mettant l'accent sur la préparation de carrière dans les collectivités indiennes et inuit. Une telle conférence serait l'occasion de discuter à fond, de façon concise et rentable, des questions abordées ici. En outre, ce serait une façon de sensibiliser le pays sur la question du développement du secteur public autochtone. On pourrait faire usage des résultats de la conférence dans le cadre d'une consultation ultérieure.*
- . *Des consultations poussées avec les Premières Nations, sur la base de l'étude intitulée Préparation de Carrières dans les collectivités. On pourrait alors, à partir des résultats du processus de consultation, mettre au point un plan d'action pour les activités à venir.*
- . *Démonstrations/projets pilotes, financés région par région, mettant l'accent sur les idées avancées par les collectivités autochtones au cours du processus. Un examen du succès de ces projets pourrait être à la base d'une nouvelle initiative globale dans ce domaine.*
- . *Une campagne promotionnelle globale, destinée à mettre en valeur la création d'un secteur public autochtone, ainsi qu'à porter l'attention sur la nécessité d'une recherche et d'un développement sur l'administration des bandes et la gestion de la part des Premières Nations.*

Cette étude avait pour objet de cerner la nature et les caractéristiques du secteur public autochtone, ainsi que de recommander des approches possibles qui permettraient aux premières nations à l'avenir de créer un secteur public autochtone efficace et autonome.

Plusieurs conclusions clés ont été établies. Il ressort de l'étude que le secteur public autochtone est en pleine mutation; en effet, les rapports entre les premières nations et le gouvernement canadien évoluent à mesure que celles-ci passent d'un statut colonial à un statut d'autodétermination. La période actuelle est donc critique dans notre histoire. Il faut que les changements proviennent à la fois du ministère et des Premières Nations mêmes.

Il est clair que les collectivités autochtones font preuve d'assez de force, de compétence et de vision politique pour créer, au niveau de la collectivité, un secteur public très sensibilisé et responsable sur le plan politique. Dans les domaines tels le développement économique et l'éducation, beaucoup de bandes ont élaboré des processus et méthodes locales très réussies, alliant valeurs communautaires locales, traditions et saines méthodes de gestion. Cette étude vise essentiellement à appuyer ce processus d'autonomie gouvernementale locale dans tous les aspects de l'administration et de la gestion locales des collectivités.

L'étude propose plusieurs options pour atteindre l'autonomie gouvernementale, notamment une aide financière aux bandes et conseils tribaux pour la formation administrative locale, le financement des conseillers au niveau du conseil tribal, et un programme de recherche et d'innovations financés par les Indiens, à base communautaire.

L'étude fait également ressortir la nécessité d'une redéfinition et réorganisation du Ministère. À l'heure actuelle, l'accent ne peut plus être autant mis sur les conditions et programmes. L'initiative doit passer aux collectivités. Dans ce contexte, le rôle du MAINC serait plutôt d'appuyer le processus au moyen de politiques de financement flexibles, ainsi que d'une nouvelle approche intégrée à l'appui administratif indien aux plus hauts échelons de la direction.

CONCLUSION (suite)

DRAFT
ÉBAUCHE

for discussion only
pour discussion seulement

Que peut-on conclure au sujet des nouveaux rapports fonctionnels entre le gouvernement fédéral et les Premières Nations? L'étude appuie fortement la notion de tribunes bilatérales qui permettraient aux représentants aussi bien des Indiens que du gouvernement fédéral de travailler en collaboration, en tant qu'associés à part entière. La planification des programmes, la prestation d'un programme de formation, et la recherche et l'évaluation peuvent être effectuées de façon équitable, en collaboration, de plusieurs façons (comités de coordination régionaux, tribunes de planification nationales, appui pour l'élaboration, dans des institutions de formation postesecondaires, de programmes de gestion appropriés sur le plan culturel et destinés à des dirigeants indiens, etc.).

On espère que les conclusions, questions et idées soulevées dans cette étude déboucheront sur une discussion franche et ouverte de l'avenir du secteur public autochtone, ainsi que sur la détermination de méthodes qui prépareront les Indiens à faire carrière dans leurs gouvernements de bande locaux.

LE PROCESSUS DE CONSULTATION

Le Conseil des sous-ministres chargé des changements, institué au début de 1990, est à l'origine de l'étude sur "La préparation de carrières dans les collectivités indiennes et inuit. L'objectif du Conseil était de promouvoir une compréhension commune de la mission du Ministère que tous les employés pourraient faire leur et d'élaborer des plans concrets pour le MAINC des années 90. Le Conseil était conscient de l'évolution de la relation entre le Canada et les Autochtones sachant que "nous sommes en transition d'un système où le gouvernement fait tout et en règle la note, à une approche qui vise le développement d'institutions autonome".

Ces dernières années, nous avons en effet vu le transfert aux communautés indiennes et inuit de la prestation des services en éducation, développement social et soins de santé de même que des initiatives communautaires de développement économique comme la stratégie canadienne pour le développement économique des Autochtones. Il est primordial que ces activités soient gérées et administrées par des Indiens et des Inuit compétents et conscients des principes d'une saine gestion publique. Une saine gestion et des méthodes efficaces de développement professionnel sont à la base même de l'autonomie.

A cette fin, AINC a élaboré les lignes directrices pour une étude visant à identifier les caractéristiques particulières, les composantes, les besoins en formation et développement professionnel du secteur public des Premières Nations afin d'établir, en particulier l'envergure du développement requis par les bandes à titre d'employeurs et d'élaborer des options visant l'augmentation de l'efficacité des programmes actuels de formation et de développement dans ce secteur.

Afin d'assurer au Ministère les conseils d'experts et de perceptions différentes, il fut décidé de faire appel à des experts-conseils et conseillers externes. Les services de trois maisons d'experts-conseils ont été retenus pour trois projets d'étude:

- . *préparer une définition du secteur public autochtone et cerner les besoins en formation;*

- . analyser les réseaux et mécanismes par le biais desquels les Indiens et les Inuit ont accès à la formation et formuler des façons d'améliorer la structure en place et,
- . examiner les évaluations régionales des besoins en formation et élaborer un modèle d'auto-évaluation des besoins apte à être utilisé au niveau des bandes.

En plus de ces trois études externes, le MAINC a effectué sa propre étude. Il s'agissait d'une description des possibilités de formation présentement offertes aux Premières Nations par le MAINC et les autres ministères fédéraux, provinciaux et territoriaux et des autres programmes spéciaux s'adressant précisément à eux. L'emphase portait sur les programmes de formation visant les communautés autochtones dans leur rôle d'employeurs.

Un comité directeur a été établi pour assurer la direction générale et aider les experts-conseils dans leurs travaux. Le comité compte 11 membres dont des chefs de communautés bien au fait des besoins des communautés, des éducateurs experts en matière de formation des adultes et d'études autochtones ainsi que des cadres supérieurs des ministères fédéraux et provinciaux impliqués dans la formation partout au Canada.

Le rapport sommaire final est aussi l'oeuvre d'experts-conseils collaborant avec des agents du Ministère.

"Préparation de carrières dans les collectivités indiennes/inuit" poursuit deux buts principaux. D'abord, aider les bandes de toutes les façons possibles à prendre en charge le développement soutenu de leur secteur public et la création, pour leurs membres, de possibilités de carrières au sein du secteur public des Premières Nations.

Le second objectif visé est l'élaboration d'un plan d'action visant l'accroissement de l'efficacité de la formation et du développement dans ce secteur.

L'ébauche du rapport sommaire sera expédiée aux bureaux régionaux du MAINC, au Comité directeur et aux hautes instances du Ministère. Le rapport final parviendra également à toutes les Premières Nations du pays pour examen, analyse et discussion.

DRAFT
ÉBAUCHE

for discussion only
pour discussion seulement

ANNEXE A (suite)

Tous reconnaissent combien la question est compliquée et l'étendue du défi auquel les Premières Nations et leur secteur public doivent faire face. Il est à espérer que "Préparation de carrières dans les collectivités indiennes et inuit" entamera un échange de renseignements et d'opinions qui saura renforcer le secteur public des Premières Nations.

PROFILS DES MEMBRES DU COMITÉ DIRECTEUR

Ray Ahenakew - directeur exécutif, Conseil tribal de Meadow Lake

Ray Ahenakew s'est beaucoup impliqué dans les questions indiennes. Il a occupé les postes de président de l'institut indien de technologie de la Saskatchewan, et de directeur des sports et loisirs pour la Fédération des nations indiennes de la Saskatchewan. Il est, depuis 1984, directeur exécutif du conseil tribal de Meadow Lake.

Larry Catagas - directeur exécutif, Conseil tribal de West Region

Larry Catagas s'est impliqué surtout dans l'éducation. Il a travaillé pour le MAINC en qualité de conseiller en éducation, et pour la bande de Waterhen en tant que coordonnateur pour l'éducation. Depuis deux ans, il occupe le poste de directeur exécutif du conseil tribal de West Region.

A.R. Dobell - président, Institut de recherche sur l'ordre public

A.R. Dobell a occupé de nombreux postes de haut niveau en administration publique. Il est, depuis 1977, professeur et directeur à l'école d'administration publique de l'université de Victoria. Il occupe depuis 1984 le poste de président de l'Institut de recherches politiques.

Dan Goodleaf - secrétaire adjoint, Cabinet pour le développement social

Dan Goodleaf a occupé plusieurs hauts postes de direction au MAINC, dont ceux d'adjoint exécutif du sous-ministre et de directeur général régional de la Saskatchewan. Il a été coordonnateur du programme autochtone pour les jeunes, et directeur de la direction générale des citoyens autochtones au Secrétariat d'État. Il est actuellement secrétaire adjoint au Cabinet pour le développement social.

Howard Green - Conseiller spécial, CEIC, politiques et programmes autochtones

Howard Green a une solide expérience des questions d'éducation des autochtones. Il a été directeur du Centre d'éducation des autochtones en C.-B., et l'un des fondateurs et organisateurs de l'école de survie des Indiens des plaines. Il a été récemment nommé conseiller spécial auprès de la CEIC sur les politiques et programmes autochtones.

Max Gros-Louis - Grand chef de la Nation huronne-wendat

Depuis 20 ans, Max Gros-Louis est très impliqué dans les questions indiennes. Fondateur de l'Association indienne et de la Confédération des Indiens du Québec, il occupe actuellement le poste de «Grand chef de la Nation huronne wendat» et de directeur de l'Assemblée des premières nations.

Leroy Littlebear - Président, études sur les Américains autochtones à l'université de Lethbridge

Leroy Littlebear est l'auteur et l'éditeur de divers travaux sur les peuples autochtones du Canada. Avocat, membre de l'Association des avocats autochtones du Canada, il est fréquemment consulté sur les questions autochtones. Il est actuellement président des études sur les Américains autochtones à l'université de Lethbridge.

Mike McIntosh - Sous-ministre adjoint, ministère de l'éducation et de la formation avancées

Mike McIntosh s'est beaucoup impliqué dans les domaines de la création d'emplois et de l'assistance à cet égard. Ancien employé de la CEIC en qualité d'agent de projet principal du programme d'aide à l'emploi local, et de chef régional de la direction général du perfectionnement de l'emploi, il occupe depuis deux ans le poste de Sous-ministre adjoint au ministère de l'éducation et de la formation avancées.

Bill Montour - Chef de la bande des Six Nations de Grand River

Bill Montour a occupé six ans de suite le poste de chef du Conseil des six nations. Il s'est impliqué dans le domaine de l'éducation et a collaboré avec les chefs de l'Ontario, Affaires indiennes et du Nord canadien, l'Assemblée des Premières Nations, et le conseil de direction du collège Mohawk.

Bill Mussel - Directeur de l'Institut Sal'i'shan

Bill Mussel compte 15 années d'expérience dans des aspects variés de l'éducation; il a été instructeur dans un collège, expert-conseil, bénévole, auteur, conseiller, et promoteur des collectivités et préparateur de programmes d'éducation. Depuis 1988, il est directeur et éducateur principal de la Société de l'Institut Sal'i'shan.

Stan Souch - Président, Institut de technologie du nord de l'Alberta

Ancien professeur dans les écoles publiques d'Edmonton et conseiller en vocations auprès du gouvernement provincial, Stanley Souch est devenu le premier président du centre vocationnel de l'Alberta, à Edmonton. Il occupe depuis onze ans le poste de président de l'Institut de technologie du nord de l'Alberta.

RÉSUMÉ DES RAPPORTS DE RECHERCHE DES EXPERTS-CONSEILS

Étude 1 : Secteur public indien et inuit : définition, et compétences et formation requises

Cette étude, effectuée au Québec par le D^r Harold Bherer de Egerix Inc., avait pour objet d'élaborer une définition du secteur public indien-inuit et de déterminer la formation pertinente. On a procédé à l'analyse de quarante-quatre études de cas, en vue de déterminer les caractéristiques respectives du secteur public autochtone, ainsi qu'à un examen de la documentation publiée et non publiée dans ce domaine et à une analyse des décisions des tribunaux en matière d'administration des bandes. L'étude est parvenue à des conclusions principales :

- . Dans le secteur public autochtone, le politique et l'administratif sont beaucoup plus mêlés que dans les autres bureaucraties. Dans une majorité des cas étudiés, le chef détenait (ou avait détenu) un poste administratif dans la bande. Le Rapport attribue cela à la dimension restreinte de la plupart des collectivités indiennes, ainsi qu'à la pénurie de ressources humaines et financières disponibles.
- . Le gestionnaire de la bande occupe le poste le plus important et difficile dans le secteur public de la bande. La carence de ressources humaines et administratives oblige le gestionnaire de la bande à prendre en charge beaucoup de postes et de fonctions. En moyenne, les gestionnaires des bandes étaient en poste depuis cinq ans.
- . La structure organisationnelle du secteur public autochtone tend à copier celle des programmes gouvernementaux actuels. Le caractère actuel de ce secteur est largement défini par les ressources très conjoncturelles des ressources, qui sont propres à des programmes particuliers. Il est certain que cela tend à freiner la croissance et le développement du secteur public autochtone.
- . Le manque de personnes compétentes en matières de gestion et d'administration est un facteur critique de toute explication de la structure actuelle du secteur public autochtone.

ANNEXE C (Suite)

- . Les postes les plus stables au sein de l'administration des bandes semblaient être ceux de gestionnaire de programme dans le domaine du développement social (7,4 ans) et des services de santé (7,7 ans). Ces postes sont davantage opérationnels que stratégiques, c'est-à-dire définis par les règles et procédures fédérales ou provinciales.
- . Le poste de gestionnaire du développement économique est relativement nouveau dans l'administration des bandes. Comme les Premières Nations peuvent être plus autonomes dans ce domaine que dans d'autres, l'activité du coordonnateur du développement économique est plus politique qu'administrative. L'étude observe que le poste, souvent, est occupé par le chef; si on transférait ce domaine à des intérêts privés, on menacerait l'équilibre politique et économique de la collectivité.
- . Certains aspects administratifs se retrouvent dans toutes les bandes, bien que leur organisation varie énormément (quelques exemples typiques : santé, services sociaux, éducation, développement économique, travaux publics, logement, services de police et d'incendie, loisirs). Chaque domaine est doté d'un gestionnaire de programme, ou d'un groupe de bénévoles faisant fonction de superviseur. L'administration est assurée par la bande ou le conseil tribal, ou partagée avec le gouvernement provincial et(ou) fédéral.
- . Certains secteurs fonctionnent tout à fait indépendamment du conseil et de l'administration de la bande, c'est-à-dire de façon autonome.
- . Les règlements gouvernementaux sont un facteur généralement crucial de la définition des descriptions de poste des directeurs des services de santé, d'éducation et de développement social. Ce dernier poste est l'un des mieux intégrés dans le secteur public autochtone, en raison tant de sa longue histoire que de son rôle essentiel dans les collectivités. Le poste de coordonnateur des services de santé est occupé, le plus souvent, par une infirmière à l'emploi de la direction générale des services médicaux.
- . Le poste de coordonnateur du logement est doté de beaucoup des caractéristiques quasi-politiques de celui de coordonnateur du développement économique; il s'occupe à la fois de l'absence de logements dans la plupart des réserves et de l'importance de la construction de logements pour les projections de la bande sur le plan économique et humain.

- . Le secteur public autochtone évolue actuellement tandis que son organisation et sa fonction sont dictés par les règlements du MAINC. D'un autre côté, la nécessité de diriger quotidiennement une bande dotée de ressources humaines et financières restreintes a entraîné des divergences profondes avec le modèle fédéral; il en résulte que les structures administratives des bandes ne sont pas le reflet exact des structures fédérales. A preuve, mentionnons la nature très politisée «localement» du logement et du développement économique, et l'amalgamation des fonctions politiques et administratives de beaucoup d'employés et de politiciens des bandes.

Étude 2 : Méthodes d'évaluation de la formation

Le Centre for Aboriginal Management Education and Training (université de Lethbridge) a préparé un rapport d'évaluation des diverses méthodes d'appréciation de la formation utilisés à l'heure actuelle par les bandes et conseils tribaux. Le Centre a en outre préparé un instrument, auto-administré, qui peut servir à évaluer les besoins des collectivités indiennes et inuit du Canada en matière de formation. On a privilégié le thème «Votre organisme est-il en santé?» aussi bien dans l'analyse des processus d'évaluation actuels que dans l'élaboration de l'instrument d'évaluation.

Le rapport s'est penché sur quatre programmes et activités comportant un élément qui permettrait de déterminer les besoins en matière de formation :

- . Programme de développement administratif des Indiens et Inuit;
- . processus d'évaluation des modes optionnels de financement;
- . examens des programmes :
 - . examen des vérifications financières;
 - . examens fonctionnels;
- . processus interministériels.

Le rapport observe que «l'évaluation des besoins en formation au sein de tout organisme... doit prévoir l'établissement des priorités, le choix des techniques de formation et l'affectation des ressources là où elles seront le plus utiles. L'analyse des besoins sous-tend la planification des programmes à entreprendre. On ne peut fonder le choix ou la conception des programmes sur des critères de disponibilité» (p. 37). Suit un résumé de l'analyse des points forts et faibles de chacun des processus d'évaluation de la formation ci-dessus :

Développement de la gestion indienne (plans de développement de gestion)

- . But principal :
Déterminer les priorités en matière de développement administratif; processus global.
- . Points faibles :
Entraîne une évaluation indirecte des besoins en formation; le processus est à caractère unique, sans format officiel ou ligne directrice.

Modes optionnels de financement

- . But principal :
Utiliser une structure formelle portant sur la responsabilité et la capacité en gestion; inclure une évaluation indirecte des besoins en formation; facilité relative d'utilisation; perçu par les bandes comme un outil utile pour l'évaluation des besoins en formation.
- . Points faibles :
Ne traite pas directement des besoins en formation.

Plans de gestion administrative et financière

- . But principal :
Recourir à une procédure formelle; les besoins en formation sont partiellement traités; fournit les données qui permettront d'évaluer les besoins en formation; perçu comme étant utile par la bande.
- . Points faibles :
Le but est d'assurer la solvabilité des bandes, et non d'évaluer les besoins en formation administrative; processus relativement complexe et coûteux, qui exige beaucoup de connaissances financières.

Examens des programmes

- . But principal :
Met l'accent sur les facteurs organisationnels et fonctionnels; processus pertinent pour l'évaluation des besoins en formation administrative.
- . Points faibles :
Outil d'évaluation indirect pour la détermination des besoins en formation du secteur public indien; la méthode d'évaluation informelle, spéciale, peut nuire à l'analyse des besoins en formation; la portée de l'examen se borne aux facteurs de gestion qui permettront de répondre aux normes du MAINC; on ne tient nul compte des besoins de formation administrative pour d'autres domaines.

Processus interministériel

- . But principal :
Coordination du programme assurée par les gouvernements fédéraux et provinciaux-territoriaux, qui s'occupent directement des besoins en formation des collectivités.
- . Points faibles :
La portée de ces programmes se borne le plus souvent à des questions précises d'économie et d'emploi, ce qui exclut souvent la formation administrative.

Pour résumer, le problème majeur de tous les processus d'évaluation ci-dessus est qu'ils ne portent pas directement sur l'évaluation des besoins en formation, et qu'ils ont tous été créés à d'autres fins. Beaucoup ont recours à une méthode d'évaluation informelle, spéciale, qui peut interdire une analyse complète, en profondeur, des besoins en formation. Certains sont trop complexes, ou de portée trop large, pour mettre l'accent sur les compétences précises d'employés donnés. Certains s'occupent trop d'obtenir des données conformes aux règlements ou critères du MAINC.

Par contre, chacun de ces processus porte pour une part sur les besoins en formation administrative; à ce titre, ils pourraient contribuer au processus d'évaluation des besoins en formation des collectivités.

Selon le rapport, l'évaluation des besoins en formation de tout organisme est une chose imprécise, qui est fonction principalement du jugement subjectif de ceux qui y sont impliqués. Aucune méthode, aucun ensemble de techniques ne semblent s'adapter à toutes les circonstances et garantir les résultats voulus. Le rapport signale que certains critères doivent être respectés pour répondre aux besoins des collectivités indiennes; l'instrument choisi doit notamment :

- . convenir à des personnes dont le niveau d'éducation, d'intérêt et de capacité varie énormément;
- . se prêter à l'auto-administration si on fournit un manuel aux explications claires;
- . se révéler précis et facile à extrapoler;
- . souligner que le but est d'assurer la santé de l'organisme.

Par «en santé», on entend «en mesure de répondre aux attentes». Le rapport fait valoir que l'auto-examen qu'exige l'évaluation contraindra les collectivités indiennes à analyser en profondeur leur organisme, depuis leur mandat jusqu'aux compétences exigées de chaque employé. Les résultats ainsi obtenus leur paraîtront plus personnels. Le rapport préconise un instrument fondé sur une variante du Cadre 7-S McKinsey. L'auto-évaluation produira une masse de données qui permettront de cerner les besoins en formation, puis de comparer ces besoins avec le mandat original de l'organisme. Les éléments de l'examen sont illustrés au tableau 1 ci-dessous.

ANNEXE C (Suite)

Les «objectifs» analysent le but permanent et la raison d'être essentielle de l'organisme, exprimés sous forme d'énoncés de mission généraux ou d'objectifs plus précis, axés sur les résultats.

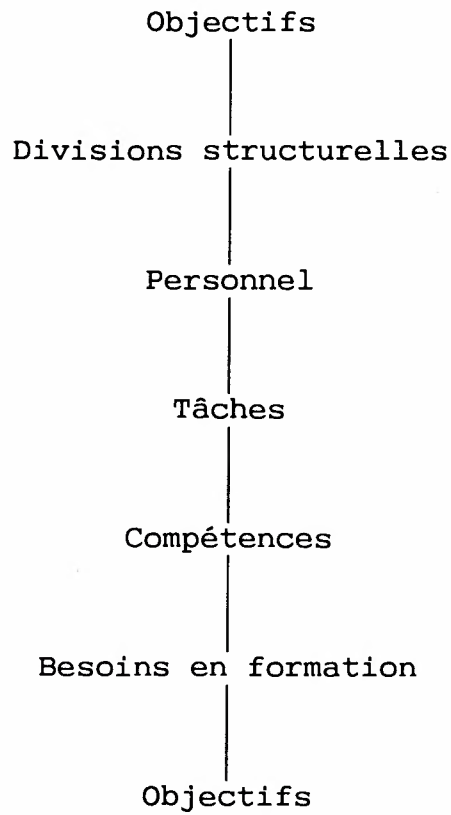
Les «divisions structurelles» analysent l'organisation des fonctions et des tâches de l'organisme.

La catégorie «personnel» examine les éléments précis de chaque description de tâche, ainsi que les capacités du personnel.

Une «tâche» est définie comme une affectation unique et identifiable, qui est normalement précisée dans une description de tâches. Il convient de bien identifier ces tâches, de sorte qu'on puisse déterminer les compétences voulues pour chacune.

TABLEAU 1

Processus d'auto-évaluation



Les domaines exigeant qu'une formation soit organisée seront notés à l'étape «compétences». Les compétences décrites à l'étape quatre du processus doivent être précises et se rapporter à des exigences réelles plutôt que souhaitables.

L'étape «besoins en formation» consiste en une simple comparaison des compétences actuelles et des besoins de l'organisme; toute carence sera analysée en fonction de l'organisme, et non de l'employé en question.

La dernière étape, «objectifs», sert à faire le lien entre les besoins en formation et les énoncés originaux de l'organisme, de manière à obtenir une liste prioritaire des besoins en formation.

Le rapport fait observer que ce processus comporte certains risques. Il peut par exemple aboutir à une réorganisation plutôt qu'au perfectionnement du personnel; en deuxième lieu, on souligne que tous les membres doivent y collaborer et y participer, pour essayer de faire en sorte que chacun fasse sien les objectifs de l'organisme. En outre, la décision doit être prise de procéder à l'évaluation et d'établir un comité directeur chargé d'exécuter le projet.

Étude 3 : Réseaux et mécanismes d'accès à la formation

Progressive Planning Limited, de Fredericton (Nouveau-Brunswick), a préparé un rapport qui :

- . analyse et critique les réseaux et mécanismes établis en vue de faciliter la création et le financement d'initiatives de formation pour le secteur public autochtone;
- . examine les mécanismes officiels et non officiels établis en vue de faciliter aux groupes visés l'accès aux initiatives de formation; et
- . assure un cadre pour améliorer l'accès aux initiatives de formation administrative.

On a consulté 75 personnes au téléphone, dont des fonctionnaires d'Affaires indiennes et du Nord canadien et d'autres ministères fédéraux et provinciaux, des membres des universités et collèges, des agences de formation privées, et des collectivités indiennes et inuit.

On peut résumer comme suit les conclusions principales de la recherche :

Fonctionnaires fédéraux

Détermination des besoins en formation :

- . la CEIC a utilisé, entre autres méthodes, des consultations avec des conseils tribaux, comités et conseils consultatifs. Le MAINC s'est fondé sur des rapports de vérification et des consultations avec des conseils tribaux et associations indiennes.
- . On a établi des comités ou conseils consultatifs dans trois régions. Toutefois, et même si plusieurs ministères (notamment la CEIC) ont consulté ces comités ou conseils pour établir les besoins en formation, les bureaux régionaux du MAINC - à l'exception de l'Ontario - n'ont pas indiqué qu'il fallait les consulter à ce sujet.

Élaboration et prestation des programmes :

- . Tous les fonctionnaires fédéraux ont déclaré que des groupes indiens avaient participé à la détermination de leurs besoins en formation, ainsi qu'à l'élaboration d'initiatives de formation. Plusieurs Premières Nations ont des rapports directs avec des universités et collèges, le MAINC se bornant à traiter de l'aspect financier.
- . On a cerné plusieurs problèmes d'élaboration de programmes de formation, entre autres un financement inadéquat, la difficulté de répondre à la variété de besoins éprouvés par les bandes, le taux de rotation du personnel des bandes et des membres du Conseil, et des critères inadéquats ou non pertinents pour les programmes.
- . Voici quelques solutions à ces problèmes : maintenir un contact étroit avec les bandes, encourager celles-ci à coordonner ensemble les occasions de formation, appuyer le développement et la prestation de programmes au niveau local, aider les bandes à préparer des propositions, faire preuve de souplesse dans l'application des critères et de la prestation ministériels, transmettre le contrôle aux Premières Nations.

Efficacité de la formation :

- . La plupart des personnes interrogées estimaient que les initiatives de formation n'avaient pas atteint leurs objectifs; on attribuait cela, entre autres, à un financement inadéquat, à l'absence de suivi, et au manque de formation à long terme, ouvrant droit à un diplôme.
- . La majeure partie des personnes interrogées ont déclaré qu'il y avait eu une évaluation de leurs programmes de formation, qui consistait le plus souvent en un sondage informel à la fin du cours, et en des observations de la part des participants.

Communications et établissement de réseaux :

- . Toutes les personnes interrogées ont indiqué qu'elles avaient noué et maintenu des contacts avec d'autres ministères fédéraux. Certains ont mentionné des liens avec des collègues communautaires et des universités, ainsi qu'avec des ministères provinciaux. Le MAINC est l'organisme avec lequel les contacts ont été le plus souvent mentionnés. Bien que toutes les régions aient établi un vaste réseau de contacts, ces réseaux ne franchissent pas les limites des régions.
- . La région de l'Atlantique a formé un comité fédéral-provincial, composé d'indiens, d'universitaires et de dirigeants d'entreprises, qui s'est penché sur les questions économiques plutôt que de secteur public.
- . En fait, aucune des régions n'a établi de mécanisme officiel traitant spécifiquement des besoins en formation du secteur public des Premières Nations. Il n'existe tout simplement pas de coordination des activités d'élaboration et de mise en oeuvre d'initiatives de formation.
- . On a signalé que les contacts et les communications entre les ministères fédéraux étaient peu fréquents.
- . La majorité des fonctionnaires jugeaient adéquates les communications entre les Premières Nations et leurs ministères.

ANNEXE C (suite)

- . Parmi les obstacles à la communication, on mentionne les mauvais rapports entre les ministères fédéraux et les premières nations, les répercussions des pénuries de ressources, l'éloignement de beaucoup de Premières Nations, le taux élevé de rotation du personnel des bandes, la complexité excessive des critères d'accès aux programmes.
- . Des réseaux non officiels existent dans chaque région, mais les contacts entre ministères sont peu fréquents. Les mécanismes officiels (comités) facilitant la collaboration et la coordination entre ministères font défaut, sauf dans les régions de l'Atlantique, de l'Alberta et des T. N.-O.

Problèmes de financement :

- . Les fonctionnaires interrogés se divisaient à peu près également sur la question de savoir si le financement faisait obstacle à la réalisation des objectifs de formation administrative. La majeure partie de ceux jugeant le financement inadéquat provenaient du MAINC; la majorité de ceux qui soutenaient que le financement n'est pas un problème provenaient de EIC et de DGSG/CFP.
- . On a signalé une insuffisance de fonds dans les domaines de l'élaboration et de la mise en oeuvre des initiatives de formation, de la communication avec les Premières Nations au sujet des occasions de formation, et de l'évaluation des programmes de formation.

Indiens interrogés

- . La plupart des Indiens interrogés n'avaient pas entendu parler des programmes ou des initiatives de formation élaborées par les ministères fédéraux en matière de formation administrative. La plupart connaissaient de telles initiatives de la part d'institutions de formation privées, d'universités et de collèges.
- . Un peu plus de la moitié des Premières Nations ont été consultées lors de l'élaboration d'initiatives de formation par des institutions de formation privées, universités et collèges; par contre, il n'y a eu que peu de consultations avec les ministères fédéraux.

- . En ce qui concerne la prestation des programmes, les problèmes principaux concernaient l'absence de financement, ainsi que le fait que beaucoup de cours ne répondent pas aux besoins des collectivités et cherchent à transmettre trop d'informations dans un délai trop court. On estimait que certains cours n'étaient que de simples expédients ponctuels.
- . La majeure partie des Indiens consultés estimaient que les initiatives de formation répondaient à leurs besoins en formation. On a mentionné l'avantage d'un personnel qualifié.
- . On estimait généralement que les communications étaient meilleures entre les Premières Nations et les universités et collèges qu'entre les premières nations et les ministères fédéraux ou provinciaux.
- . On jugeait généralement mauvais les rapports fonctionnels entre les premières nations et les ministères fédéraux, tandis que ceux avec les institutions de formation privées, les universités et les collèges étaient qualifiés de très ouverts et très bons.
- . Les Premières Nations ont signalé des besoins en formation dans les domaines de gestion du temps, de planification, de budgétisation et d'élaboration de programmes. Parmi les cours recommandés pour le chef et le conseil, on compte le gouvernement des terres, l'élaboration de politiques, les relations intergouvernementales et la gestion.
- . Voici certaines des recommandations visant à améliorer la formation :
 - . participation et pouvoirs décisionnels accrus des Indiens dans l'élaboration et la prestation de programmes de formation administrative;
 - . communications ouvertes et bilatérales;
 - . initiatives à long terme, assorties d'un suivi et de la remise d'un diplôme.

Recommandations principales de l'étude

Progressive Planning Inc., se fondant sur l'analyse des données recueillies dans les entrevues, a préparé les recommandations principales qui suivent :

- . création d'Institutions pédagogiques autochtones;
- . partage des coûts des programmes de gestion administrative entre les agences de financement;
- . formation plus longue, décernant des diplômes reconnus;
- . collaboration entre bandes dans les domaines de la conception et prestation de programmes, et de leur financement;
- . participation des indiens à la conception, à la prestation et à l'évaluation des programmes de formation administrative;
- . établissement de liens officiels entre les agents de financement, les bandes, les institutions pédagogiques et les ministères chargés d'améliorer les capacités administratives des indiens. Cela comprend une intégration fonctionnelle des divers éléments du programme gérés par le MAINC et par les autres ministères fédéraux;
- . meilleures communications et réseaux de communication entre les bandes, ministères et institutions;
- . fixer des possibilités de formation pour les conseils de bande dans les domaines des finances et de la planification à long terme;
- . bâtir à partir des points forts de la nouvelle stratégie autochtone de la CEIC, Chemins du succès;
- . se forcer à communiquer avec chaque bande pour l'aider à déterminer ses besoins en formation administrative.

Structure proposée

Progressive Planning propose, à l'appui de ces recommandations, une structure fondée sur la création d'agences de coordination administrative dans chaque région du pays. Il pourrait s'agir soit d'institutions de formation autochtones, soit d'agences de formation privées. Voici quel serait leur rôle :

- . dans chaque région, coordonner toutes les initiatives de formation administrative;
- . effectuer des analyses des besoins en formation, au nom des bandes;
- . fournir des recommandations sur l'affectation des fonds;
- . se réunir régulièrement avec les ministères et institutions pédagogiques;
- . fournir des informations aux bandes sur les initiatives de formation;
- . voir à la création de programmes de cours pertinents, adaptés au contexte culturel.

Les agences seraient dirigées par un Conseil de direction composé de représentants des bandes et conseils tribaux de la région, de même que de représentants des ministères fédéraux (MAINC, CEIC, etc.). Les agences disposeraient d'un petit personnel permanent pour gérer les activités ci-dessus.

Les agences de coordination seraient appuyées par des comités consultatifs de formation nationaux et régionaux, qui assureraient une orientation et un appui à ces organismes, ainsi qu'au MAINC, en matière de perfectionnement des compétences administratives des bandes.

RÉSUMÉ DES ÉTUDES MINISTÉRIELLES PERTINENTES

Voici un aperçu des trois études ministérielles pertinentes, examinées lors de la préparation des rapports de l'expert-conseil.

(i) Rapport sur la formation dans le secteur de l'autonomie gouvernementale (MAINC, septembre 1988)

Le Rapport sur la formation dans le secteur de l'autonomie gouvernementale, préparé par le MAINC en 1988, a mis en train un projet de création d'un programme de financement complet pour la formation sur l'autonomie gouvernementale. Le projet, qui comporte des recherches et des consultations, contient plusieurs observations pertinentes pour la présente étude :

- . Le plus souvent, la formation sert à renforcer une définition externe des structures communautaires (c.-à-d. qu'elle n'appuie pas les systèmes de gouvernement autochtones ou traditionnels);
- . la demande pour le peu de personnel justifiant des compétences poussées qu'exigent la gestion et l'administration des bandes menace la stabilité et la création d'organismes gouvernementaux indiens.
- . Certaines bandes croient avoir à prouver qu'elles sont «prêtes» à recevoir divers fonds pour l'autonomie gouvernementale ou la transmission de pouvoirs, mais la nécessité de déterminer d'avance les besoins en formation peut sembler aller à l'encontre de cette perception.
- . La plupart de la formation offerte est plutôt de nature administrative, et porte plus ou moins sur l'élaboration de politiques ou sur d'autres questions de création et de stabilité de l'administration des bandes.
- . Il est difficile de définir le processus éducationnel pour l'autonomie gouvernementale, qui est probablement davantage axé sur un processus que sur un produit ou un état de fait.

- . Dans ce processus, la notion de base est que la transition vers l'autonomie gouvernementale des Indiens exige, de façon générale, une collaboration et un partage réels des pouvoirs, ce qu'il est impossible de déterminer d'avance ou même de réaliser à partir des exemples actuels de rapports entre les peuples autochtones et le gouvernement canadien. Le processus de formation peut aider à inscrire l'autonomie gouvernementale dans un moule moderne, tel que le définissent les peuples indiens.
- . La formation en matière d'autonomie gouvernementale doit être dirigée et définie par les collectivités, et fondée sur elles. Il est temps de reconnaître la validité des systèmes de connaissances autochtones.

(ii) Analyse des besoins des indiens et inuit en formation et emploi, et examen des programmes (le groupe de consultation Working Margins, et McKay Finnigan & Associates, juin 1988)

Cette étude a été menée en vue de répondre à plusieurs interrogations des secteurs de Développement économique et des Indiens du MAINC (nombre croissant de personnes «employables» au chômage; nécessité d'une coordination entre les secteurs internes du MAINC traitant de formation, d'emploi, d'éducation et d'assistance sociale, ainsi qu'entre le MAINC et la CEIC; craintes, exprimées par les collectivités indiennes, que les programmes de formation actuels soient trop complexes et par trop contraignants). L'étude a porté sur seize collectivités indiennes et inuit. On a tenu compte des observations suivantes :

- . les collectivités indiennes et inuit éprouvent un déséquilibre croissant sur le marché du travail : elles ont besoin de plus en plus d'expertise en gestion et en administration, mais ne peuvent faire appel, pour l'embauche, à leurs collectivités, parce que les gens ne possèdent pas les compétences requises.
- . Les collectivités ont à la fois des problèmes internes et externes lorsqu'elles essaient de redresser la situation. A l'échelle interne, leur font défaut les ressources qui permettraient de bien évaluer les besoins organisationnels et de perfectionnement du personnel, ainsi que de planifier les projets, préparer les propositions, surveiller les programmes et en assurer la prestation.
- . Du côté extérieur, ils sont gênés par des programmes de la CEIC qui, jusqu'à un certain point, ne répondent pas précisément à leurs besoins, parce rien n'est prévu pour les faire participer à des rôles consultatifs, de planification et de coordination, et qu'il n'y a pas d'engagements à long terme de la part des agences de financement envers les plans et budgets de formation des collectivités.
- . L'environnement politique à l'intérieur et à l'extérieur des collectivités gêne également la planification; en effet, on cherche constamment à fournir du travail à une main-d'oeuvre victime d'un chômage élevé, et de ce faire selon des critères politiques. On perçoit souvent les programmes de formation dans cette optique, plutôt que comme des moyens de progresser.

- . Les collectivités indiennes ont eu accès à des fonds considérables pour la formation. La plupart des propositions soumises aux bailleurs de fonds ont été agréées. Les programmes de formation ont donné les résultats escomptés : la majeure partie des personnes formées ont reçu un emploi ou ont suivi une formation plus poussée.

- . Dans l'ensemble du pays, on a adopté diverses méthodes de coordination des activités de formation indiennes et inuit; leur succès démontre l'opportunité de mieux définir les méthodes de coordination de la prestation des programmes de formation, ainsi que d'y faire participer les Indiens et Inuit.

(iii) Évaluation de la formation administrative pour les chefs et gestionnaires des bandes (1989)

Cette étude a fourni une évaluation de la formation assurée par le Ministère, c'est-à-dire des données récentes sur l'efficacité du programme de création de gestion indienne et inuit, puis a déterminé les domaines où s'imposait une amélioration de la prestation générale du programme. Elle a également porté sur la contribution du programme pour l'évaluation des bandes qui recherchent plus de souplesse et de pouvoirs pour gérer leurs affaires. On a tenu compte des observations suivantes pour l'étude sur la Préparation de carrière dans les collectivités indiennes et inuit :

- Il ressort de l'évaluation que les objectifs du programme de Développement de la gestion indienne sont encore valides, vu l'intérêt que les bandes commencent à manifester envers les programmes des modes optionnels de financement, (MOF), d'autonomie gouvernementale ou de paiements de transfert flexibles, ainsi qu'à l'égard de l'accroissement des responsabilités administratives transmises aux bandes. Il devient nécessaire de redéfinir ce qu'on entend par le développement administratif, et de mettre l'accent sur l'élaboration des systèmes et procédures des bandes, ainsi que sur les fonctions organisationnelles.
- Selon l'évaluation, les gestionnaires du Programme de développement de la gestion indienne ne disposent d'aucune méthode officielle de mesurer des capacités administratives des bandes qui soumettent des propositions, ni de les aider à affecter les rares ressources d'une façon rentable. Il est recommandé que l'évaluation des demandes de financement soit fonction des résultats d'une évaluation administrative, structurée de façon à accommoder toutes les bandes. En outre, il faut en priorité aider les bandes désireuses de conclure des ententes selon les modes optionnels de financement (MOF), ou autres modalités financières, à corriger les faiblesses qui les y empêchent, c'est-à-dire à accélérer leur participation au MOF, à l'autonomie gouvernementale ou aux paiements de transfert flexibles.

ANNEXE D (suite)

- On recommande de continuer à faire appel au Programme d'aide aux gestionnaires indiens (PAGI) et au Services administratifs canadiens aux organismes (SACO) pour des services de consultation, et qu'on envisage d'appliquer le programme PAGI à longueur d'année, en embauchant des étudiants dans le cadre d'un système coopératif à l'échelle universitaire.
- L'évaluation a fait ressortir le peu de coordination entre les divers programmes ministériels et de la CEIC traitant de gestion et des autres modalités de formation. On recommande donc que des comités de coordination soient établis à l'administration centrale et dans les régions en vue de réduire les risques possibles de multiplication des services, et d'augmenter le rendement sur les dépenses.
- Depuis 1986, la priorité est accordée à l'aide aux bandes éprouvant de graves problèmes financiers, ou un déficit; dans beaucoup de régions, cela a entraîné une forte baisse des fonds qui permettraient de répondre aux demandes des autres bandes, et d'atteindre ainsi les objectifs du programme.
- Comme beaucoup d'ententes de contribution traitent en partie de la formation (p. ex. l'autonomie gouvernementale, le développement social ou économique, etc.), chacun axé sur un élément différent, il faudrait établir des comités de coordination au bureau central et dans les régions, en vue de réduire les risques de multiplication et de se faire une meilleure idée des capacités des bandes en matière de gestion.

(iv) Secteur public indien : analyse des données actuelles et discussion des autres données (AQRS, juillet 1990)

La direction de l'Analyse quantitative et de la recherche socio-démographique (AQRS) a effectué les recherches préliminaires sur la taille et les caractéristiques actuelle du secteur public indien, puis s'est penchée sur les questions pertinentes en matière d'obtention de données valides et fiables à ce sujet. Il ressort de ce projet plusieurs observations pertinentes pour la présente étude:

Selon des estimations obtenues des bureaux régionaux du MAINC, plus de 16 000 personnes travaillent à l'administration et aux services des bandes et conseils tribaux, soit une moyenne de 24 postes par bande et conseil tribal.

Selon le recensement de 1986, quelque 21 200 personnes dans les réserves occupaient des postes en administration publique, soit 45 p. 100 de la main-d'oeuvre qualifiée; cela comprenait 15 100 personnes au service du gouvernement local et de l'enseignement élémentaire et secondaire, ce qui est à peu près équivalent à l'administration des bandes et à la prestation des services. Quelque 6 100 autres personnes étaient à l'emploi d'une autre administration publique, tels les gouvernements fédéraux et provinciaux. La grande majorité des personnes en administration publique (18 300, soit 86 p. 100) étaient des Indiens inscrits. Des non autochtones occupaient 11 p. 100 des postes en administration publique, tandis que 3 p. 100 de ces employés étaient d'autres autochtones.

Revenu Canada ne peut fournir de renseignements au sujet de ses dossiers sur les retenues des employeurs, en raison des lois régissant les renseignements sur la vie privée.

Il ressort nettement des discussions avec les fonctionnaires du Ministère qu'il n'y a pas d'unanimité au MAINC sur les principes qui doivent régir l'examen du Secteur public indien, sur la définition des populations à inclure dans ce secteur, ou sur les utilisations des données à cet égard. Il sera impossible, jusqu'à ce que ces questions soient étudiées, de prendre des décisions sur les types de données exigés par le Ministère.

DRAFT
ÉBAUCHE

for discussion only
pour discussion seulement

ANNEXE D (suite)

Le Ministère doit en premier lieu se mettre d'accord sur le modèle recherché pour le secteur public indien, sur sa définition, ainsi que sur les questions d'utilisation des données. Les gouvernements indiens doivent participer à la création d'un tel modèle, qu'il vaudrait peut-être mieux effectuer à l'extérieur du ministère.

Il semble néanmoins que la formation dispensée aux employés administratifs des bandes constitue actuellement l'emploi le plus clair des données sur le secteur public indien. Autres utilisations d'importance de ces données : les bandes et le MAINC s'en servent pour le développement économique, et le MAINC pour son rôle d'avocat des bandes auprès des autres ministères fédéraux et gouvernements provinciaux.

HISTORIQUE RECENT DU PROGRAMME DE DÉVELOPPEMENT DE LA GESTION INDIENNE ET INUIT

Ce qui suit est un bref aperçu de l'historique de l'actuel Programme de développement de la gestion indienne et inuit et inclu l'évaluation de ce programme effectuée en 1990 et le cadre des politiques rédigées en 1989.

Entre 1973 et 1983, nous avons développés et dispensés des cours en administration des bandes à des employés des bandes sous l'égide du Programme de formation des bandes. Suite à l'évaluation de 1983, le titre du programme est devenu le Programme du développement de la gestion indienne/inuit (DGI). Le DGI devait donner suite aux priorités de l'autonomie gouvernementale et comptait cinq composantes orientées vers une gamme considérable de besoins indiens en matière de gestion dont:

- . fournir de l'aide financière aux institutions d'éducation postesecondaire pour l'élaboration de cours et programmes de gestion indienne;
- . fournir de l'assistance aux bandes pour le développement de plans de gestion;
- . des programmes de formation pour les bandes;
- . fournir des services consultatifs par le biais de Service administratif canadien aux organismes (SACO) et du Programme d'aide aux gestionnaires indiens (PAGI);
- . appuyer la création de maisons de gestion indienne.

En 1986, lors de l'intégration du Programme d'aide aux gestionnaires indiens (PAGI) à la direction des paiements de transfert, le PAGI modifiait sa stratégie pour mettre l'emphase sur les bandes saisies de problèmes sérieux en matière financière et/ou de gestion, les bandes désirant l'adhésion aux modes optionnels de financement (MOF), et sur l'élaboration de plans et de systèmes de gestion pour les bandes.

En août 1989, le Ministère complétait le rapport intitulé DGI Vers une nouvelle politique et une nouvelle approche fédérale. Ce rapport visait la formulation d'une nouvelle direction, plus stratégique pour DGI pour faire face au nouveau contexte des années 90. Le cadre de la politique soulignait en particulier:

- . l'utilisation de comités stratégiques aux niveaux national et régional pour assurer la participation des Premières Nations et améliorer la coordination entre ceux qui fournissent des fonds et leurs clients;
- . la création d'une capacité de services consultatifs de gestion au niveau des Conseils Tribaux;
- . l'assouplissement des critères d'adhésion et moins d'emphase sur les bandes en sérieuses difficultés financières et/ou de gestion;
- . une utilisation plus efficace et stratégique du programme autochtone de SACO en portant l'attention sur l'administration publique plutôt que sur le développement commercial;
- . mettre l'emphase, au niveau des bandes, sur l'appui aux méthodes de gestion innovatrices et promouvoir la coopération entre les bandes.

La direction de l'Évaluation du Ministère a complété une évaluation du programme en 1990 (Rapport sur l'évaluation de la formation en gestion des gérants de bande, mai 1990). Certaines conclusions et recommandations sont particulièrement pertinentes à la présente étude ayant trait à la préparation aux carrières dont les suivantes:

- . étant donné l'intérêt soutenu des bandes à accéder aux modes optionnels de financement, autonomie gouvernemental et/ou paiements de transfert souple, et l'accroissement des responsabilités de gestion évoluées aux bandes, les objectifs du programme sont toujours valides;
- . les gestionnaires de programmes n'ont aucun mécanisme de mesure de la capacité de gestion des bandes. Un cadre d'évaluation de la gestion devrait être élaboré et utilisé par toutes les bandes et les demandes de fonds devraient être en fonction des résultats de ces évaluations;

- . des entrevues effectuées auprès des bandes indiquent que 47% des bandes qui reçoivent leur formation du programme font appel à des experts-conseils pour cette formation alors que 31% obtiennent les services d'institutions, universités ou collèges indiens. Les bandes préfèrent faire appel à des experts-conseils et à des institutions indiennes pour leur formation à cause de leur plus grande compréhension du contexte des bandes.
- . on ne saisi pas clairement la nature du développement de la gestion ni le rôle du Programme de développement de la gestion indienne et inuit. L'existence même de ce programme et son mandat sont mal connus.
- . bien que 65% des bandes ont reçu de l'aide pour élaborer des plans de gestion, environ 64% de celles qui ont reçu des fonds pour la formation ont identifiés leurs besoins autrement que par le biais de plans de gestion stratégiques.
- . le roulement considérable des employés des bandes crée un manque de stabilité et une perte des avantages de la formation. C'est pourquoi l'évaluation conclue que la capacité de gestion aurait tout à gagner si on mettait l'emphase sur le développement de systèmes, procédures et fonctions organisationnelles.
- . le niveau de coordination entre les secteurs du Ministère et entre le Ministère et CEIC, est bien différent d'une région à une autre. Il faudrait créer des comités de coordination à l'administration centrale et dans les régions afin de réduire les risques de dédoublements.