

**EVALUATION REPORT
FOR THE
ALLOCATION MECHANISM OF THE
CAPITAL PROGRAM**

E92
E81
c.1

About the Illustrations

The Westcoasters

(Bottom)

The Indians who now live along the west coast of Canada are direct descendants of skillful mariners who navigated the open ocean of the North Pacific in hand-hewn cedar canoes long before the arrival of the European. To attain their livelihood these people daily braved the perils of an area frequently referred to as the "Graveyard of the Pacific." The "Westcoasters" is a graphic visual tribute to the courageous and indomitable spirit of the west coast people.

Creation

(Middle)

To use the artist's words "... meaningful traditions are governed by the works of the Creator, and are believed to be sacred. It is from nature that the Native peoples adopt symbolism." Thus the "Creation" became the first of his Iroquois paintings. It is a work that portrays in physical symbols a vision of ancient Iroquoian spiritual concepts: the Turtle Island — the Earth, the Great Tree of Peace — Brotherhood and Unity, the Guardian Eagle — the Creator's watch-care, and the Sun — our Elder Brother.

The Goose and the Mink

(Top right)

The Northern Goose and Mink serve as a vivid portrayal symbolizing the unending and universal struggle between good and evil, the forces of life and death. In both the animate and the inanimate creation — in the prey and in its predator and in the variations between the lightened and the darkened suns — we see an emphasis on the continuing conflict between these forces and the pathway of division between them.

and the Artists ...

Roy Henry Vickers

Roy Vickers is a Coast Tsimshian who spent his early youth at Kitkatla, an ancient Indian village on an Island at the mouth of the Skeena River, British Columbia. Later his family settled in the Victoria area. While there, in art classes at school he was unable to relate to the European painters and the "great masters" and turned instead to the art of his Tsimshian heritage; it was here that he found himself.

It wasn't long before his artwork showed considerable promise and he was admitted to the Gitanmax School of Northwest Coast Indian Art at Ksan in Hazelton, B.C. In two years of intense study at Gitanmax, Roy matured into a highly skilled artist with a marked ability to sensitively blend traditionalist and contemporary forms. (Roy's other talents include University lecturing and television acting.) His carvings and paintings may be found in major public and private collections in Canada, the United States and Japan.

Arnold Jacobs

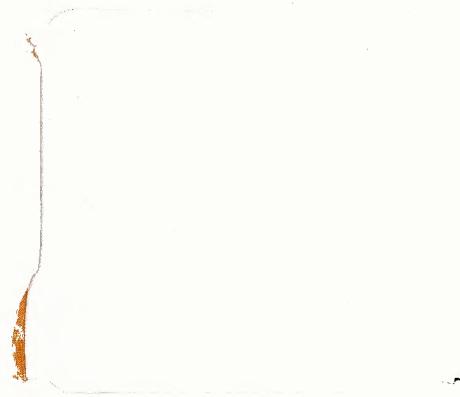
Arnold Jacobs is a Six Nations' Iroquois artist who is emerging as a visual interpreter and historian of the rich culture of his people. After studying in the Special Arts Program at Toronto's Central Technical School, Arnold went on to develop his distinctive techniques through thirteen years of experience in the commercial arts field. His works have brought him international recognition.

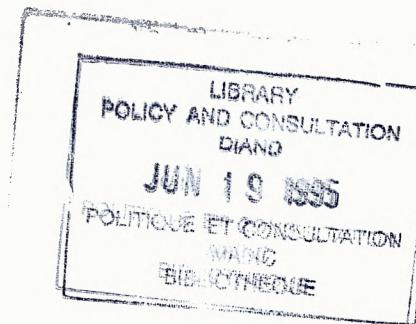
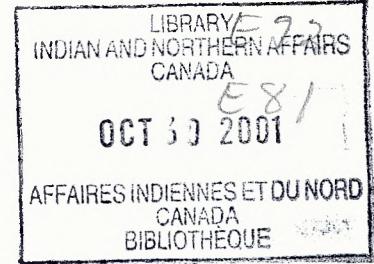
Central to Arnold's creative expression are symbols of the earth and sky — such as the waters, the four winds, thunder and the sun. For him these supporters of life are also spiritual forces that should inspire within us true thankfulness to the Creator.

Jackson Beardy

Jackson Beardy was born as the fifth son of a family of 13 in the isolated Indian community of Island Lake, about 600 kilometres north of Winnipeg, Manitoba. Deprived of his home and language at the age of 7, he spent 12 disorienting and traumatic years in residential school life. Thus Jackson's early manhood found him in the struggle to reconcile the two worlds of white and Indian society. It was at this time that he returned north in a quest to again learn the ways and teachings of his people.

Later, unrecognized and being unaware of any other Indian artists in Canada, he began to pioneer his own art form — one portraying traditional legends and nature in uniquely colourful, creative and symbolic images. In time his paintings have found their place in established collections throughout North America and Europe. His recent death in December of 1984 was lamented as a great loss to Canada.





**EVALUATION DIRECTORATE
INDIAN AND NORTHERN AFFAIRS CANADA**

MAY 1990

**EVALUATION REPORT
FOR THE**

**ALLOCATION MECHANISM OF THE
CAPITAL PROGRAM**



PREPARED BY:

DANIEL J. CARON

**Senior Evaluation Manager
Evaluation Directorate
Indian and Northern Affairs Canada**



Indian and Northern
Affairs Canada

Affaires indiennes
et du Nord Canada

May 1st, 1990

Your file Votre référence

Our file Notre référence
1.26.2 SB

**MEMBERS OF THE DEPARTMENTAL AUDIT
AND EVALUATION COMMITTEE**

Re: Evaluation of the Allocation Mechanism of the Capital Program

Attached, for your review, is the evaluation of the Allocation Mechanism of the Capital Program. It should be noted that the recently signed MOU between DIAND and Treasury Board concerning long-term Capital Planning reflects the principles developed in this evaluation.

Issues:

In accordance with the Terms of Reference approved by DAEC, the evaluation addressed the following two issues:

- the description of the allocation procedures now in use; and
- the assessment of the extent to which these procedures meet the objectives for which they are designed and whether improvements can be made.

Findings:

The evaluation found that the various phases to allocate the funds under the Capital Program are not integrated and that the process itself is inadequate to achieve the objectives of the Program, meet priorities and make progress.

Although most of the necessary ingredients are in place to develop an efficient and effective allocation process, there is a need to better articulate those ingredients to reach the objectives of the Program.

.../2

Canada

Recommendations:

Because of the limited financial resources, it is recommended to clearly state priorities, objectives and minimum standards so they can be put into effect through the current operations. These priorities, objectives and minimum standards should then be used to discriminate amongst all the projects submitted in the allocation of funds.

A series of recommendations are made on what the various phases of the allocation process could be as well as how to articulate them all together in a coherent and efficient system. In addition, the evaluation presents two suggestions of an integrated planning-allocation process for illustration purposes.

Marie-France D'Auray-Boult
Marie-France D'Auray-Boult
Director
Evaluation Directorate
Room 1950

TABLE OF CONTENTS

	<u>PAGE</u>
EXECUTIVE SUMMARY	i
1. Purpose of the Report	1
2. Purpose of the Evaluation	1
3. Evaluation Issues, Approach and Methodology	1
4. Limitations	1
5. Mandate, Objectives and Activities	2
6. Results	2
7. Findings and Recommendations	5
7.1 Findings	5
7.1.1 Request from bands	5
7.1.2 Preparation of plans and allocation to bands	5
7.1.3 Setting of priorities and objectives	5
7.1.4 Allocation process	7
7.1.5 General	7
7.2 Recommendations	8
7.2.1 Principles	8
7.2.2 Process	8
7.2.2.1 Setting of national priorities	8
7.2.2.2 Preparation of the long term capital plan	9
7.2.2.3 Allocation to regions and bands	9
7.2.2.4 Follow-up	9
7.2.3 General	10
7.3 Suggestions	11

EXHIBITS AND CHARTS

Exhibit 1	Activities and sub-activities of the capital program	3
Exhibit 2	Planning and allocation process model	4
Exhibit 3	Key results	6
Chart 1	Suggested Planning and Allocation Process	12
Chart 2	Setting of National Priorities	13
Chart 3	Suggested Planning and Allocation Process	14

APPENDICES

Appendix I	Working Paper for the Evaluation of the Capital Program
Appendix II	Review of Capital Program: Atlantic, Quebec and Ontario
Appendix III	Review of Capital Program: Manitoba, Saskatchewan and Alberta
Appendix IV	Review of Capital Program: British Columbia and Yukon

EXECUTIVE SUMMARY

1. Requirement for an Evaluation

Senior Management required that an evaluation be conducted in order to review how the allocation process of the Capital Program could be improved.

2. Program Activities

The program is divided into three activities: housing, community infrastructure, and education assets and facilities. The funds are allocated from Headquarters to the regions - to the districts - to the Bands. Various allocation mechanisms are utilized.

3. Findings

The evaluation found that the planning phase is not utilized to allocate the funds. There is a missing link between the planning exercise, when it occurs, and the allocation process. There is no consistency in the preparation of Bands' Capital Plans, and when done, these plans are consolidated in only two regions.

The allocation of funds is almost always done on a formula basis using criteria such as population, cost indices, degree of remoteness and historical allocation.

The priorities of the program are not clearly stated, which causes difficulties in attempting to operationalize them, although they are generally consistent among the regions.

There is a lack of monitoring and control over ongoing projects which may cause misallocation of scarce resources.

4. Recommendations

4.1 Principles

It is recommended that the allocation of funds under the capital program be built on the four following principles:

- 1- Evidence of Band involvement in the preparation of proposals to Headquarters;
- 2- Evidence that allocation has some relevance with Band's proposals;

- 3- Funds are spent in relation to the priorities as identified by the Department;
- 4- Consistency among regional allocation processes.

4.2 Process

It is recommended that all the steps of the process be included in the following four phases:

- 1- Setting of national priorities and objectives;
- 2- Preparation of the long term capital plan;
- 3- Allocation to regions and bands; and
- 4- Follow-up.

4.2.1 Setting of national priorities:

It is recommended that:

- . a set of well-articulated and realistic national priorities and objectives be developed by Headquarters. It should clearly indicate what type of assets can be funded; what are the minimum standards up to which DIAND will upgrade; etc.
- . the priorities and objectives be detailed enough. This is mandatory to allow a good understanding of what will be funded first; and
- . minimum standards be developed by Headquarters for each type of assets.

4.2.2 Preparation of the long term capital plan

It is recommended that:

- . realistic, standardized capital proposals be developed by bands using their community plan and in accordance with the national priorities;
- . the Band's capital proposals be consolidated at the regional and national levels; and

- . an inventory of existing assets and their conditions be maintained by Headquarters and used for the purpose of setting national priorities and reviewing regional proposals.

4.2.3 Allocation to regions and bands

It is recommended that:

- . funds be allocated to regions by ranking them according to the rank of their projects relative to the national priorities;
- . funds be allocated to Bands by regions by ranking Bands according to the rank of their projects relative to the national priorities. An allocation matrix could be developed in using the revised Bands' proposals. Funds obtained from Headquarters would be allocated according to that matrix; and
- . when level of funding available for each band is obtained; bands should be requested to prepare a detailed capital plan (schedule, cost, etc.) using their revised proposal. The capital plans would be rolled-up at the regional level and achievements monitored by the regions.

4.2.4 Follow-up

It is recommended that:

- . all uncommitted funds at September 1 of each year should be subject to reallocation by Headquarters.
- . variance and achievement reports should be provided by each region to Headquarters.

4.2.5 General

It is recommended that:

- . short/standardized format should be developed for:

- | | |
|----------------------|-----------------------|
| 1- Community plan | 4- Band capital plan |
| 2- Band's proposal | 5- Variance report |
| 3- Regional proposal | 6- Achievement report |

Those reports format should be used by all bands and regions.

- . process to issue cheques as being revised under the cash management policy should ensure that funds arrive on time and that administration procedures do not have a negative impact on the completion of projects.
- . a clear message should be communicated to the regions and the bands that access to capital money is not an entitlement. They can and should be allocated by DIAND Headquarters and Regions on the basis of priorities. This implies that allocation of funds should be tied to specific projects.
- . a computerized coding system for assets and conditions should be developed.

4.3 Suggestions

In line with these recommendations, two planning and allocation models are proposed in Section 7.3 of this report.

1. Purpose of the Report

This report presents the key findings and recommendations of the evaluation of the Allocation Mechanism of the Capital Program. The content of this report is based on the results of three separate regional surveys undertaken for the evaluation study, a consultation process with the regions in regard to the allocation mechanisms in use, and an internal analysis of current allocation mechanisms at all levels.

2. Purpose of the Evaluation

There have been no previous evaluations of this major expenditure program. Senior management requested that an evaluation be conducted in order to review the allocation process of funds under the Capital program.

3. Evaluation Issues, Approach and Methodology

In accordance with the terms of reference approved by the Departmental Audit and Evaluation Committee, this evaluation addresses the following issues:

- Provide a description of the allocation procedures currently in use;
- Assess the extent to which these procedures meet the objectives for which they are designed and whether improvements can be made.

Interviews were conducted by three consultants in eight regions: Atlantic, Quebec, Ontario, Manitoba, Saskatchewan, Alberta, British Columbia and the Yukon. In total, fifty-six Bands were interviewed for the purpose of this evaluation.

All regional managers of the Capital Program were asked to review the description of their allocation mechanisms. Changes were made in accordance with their comments.

An analysis was conducted by the Evaluation Directorate regarding how current allocation mechanisms can meet the priorities and objectives of Headquarters, the regions and the Bands.

4. Limitations

The nature of the interviews was such that other than the consultants' review of background information provided by DIAND, analyses were based solely on the responses given by interviewees. These responses have generally not been audited or otherwise verified.

Also, it should be noted that some of the regional information was not accessible. Bands in the Prairies did not have capital expenditures data readily available and expenditures noted were underestimated. Similarly, there was a reluctance to divulge official documents on the part of Bands in British Columbia, and figures for Capital expenditures were not obtained.

5. Mandate, Objectives and Activities

The mandate of the Capital Program is to meet the basic health and safety needs of Indian communities through the provision of on-reserve physical assets.

The objective is to **provide and maintain** on-reserve physical facilities to improve the standard of living so that the basic levels of health and safety are provided to on-reserve residents.

To do so, the program is divided into three activities: housing, community infrastructure, and education assets and facilities. Each of these activities is divided into sub-activities as shown in Exhibit 1.

In order to distribute the funds under each activity according to the objectives, an allocation procedure was developed. Exhibit 2 depicts that process and its five phases: planning, development of a national plan, allocation, control and evaluation.

6. Results

The evaluation found that the current process for allocation of funds of the capital program is inadequate if we want to achieve our objectives, meet our priorities and make progress.

It was found that needs exceed budget and, given that, we must first address the most urgent needs for the purpose of health and safety before undertaking any other kinds of projects.

There are at least 32 mechanisms in use across Canada to allocate the funds of the Capital Program. Sixty-four percent of them are formula-based and do not take relative needs into consideration. As a matter of fact, only two regions build needs comprehensively into their allocation through the use of Band capital plans. The latter are reflected in only three regions, although 77.0% of the Bands interviewed reported they had a capital plan. The content of the plans, however, differs from Band to Band.

The Bands are skeptical about the utility of their capital plans, and perceive a minimum impact of their plans on DIAND's decisions.

EXHIBIT 1
ACTIVITIES AND SUB-ACTIVITIES OF THE CAPITAL PROGRAM

ACTIVITIES	SUB-ACTIVITIES
1. Housing	<p>1.1 Housing capital subsidies to Indian individuals and Bands for the construction and renovation of on-reserve housing units.</p> <p>1.2 Technical and management support and training are provided to Band members.</p> <p>1.3 Ministerial guarantees are provided for CMHC or approved lender housing loans for the construction and renovation of on-reserve housing units.</p>
2. Community Infrastructure	<p>2.1 Community Infrastructure project subsidies are provided for the construction, renovation and operation of community services and facilities.</p> <p>2.2 Infrastructure facilities planning funds are provided for the identification of potential projects, the development of infrastructure capital plans, and the implementation of Band-level maintenance management systems.</p>
3. Education Assets and Facilities	<p>3.1 Federal and Band school facilities and funds for equipment are provided for the construction, acquisition, renovation and operation of schools, teacherages and student residences.</p> <p>3.2 Provincial school facilities are provided through funding agreements with provincial school boards for the acquisition or construction of facilities for the education of Indian children.</p> <p>3.3 Education facilities planning funds are provided for the identification of projects and the development of education facility plans.</p>

EXHIBIT 2
PLANNING AND ALLOCATION PROCESS MODEL

CAPITAL PLANNING

Objective: Identify requirements for the acquisition, development, operation, maintenance and disposal of physical assets.

- Steps:**
- I Bands identify, substantiate and prioritize their requests for capital facilities (based on the assumptions that community plans are a prerequisite to capital plans, bands identify and prioritize their capital asset proposals according to a community plan).
 - II Priorization of the band capital plan is carried out during the review process at the district and regional levels (in consultation with bands). Priorization criteria/factors are: legal and/or contractual agreements, national goals and objectives such as health and safety, technical and financial feasibility of projects and impact on the overall capital plan.

CAPITAL PLAN

Objective: Develop a national capital plan.

- Steps:**
- I H.Q. develop a national capital plan based on regional plans and projections.
 - II Submit the plan to Treasury Board for funding (LTCP, every 5 years). A capital plan is submitted annually through the MYOP.

CAPITAL ALLOCATION

Objective: Allocate funds according to priorities.

- Steps:**
- I Resource targets are sent annually from HQ to regions (using a formula).
 - II Allocation to bands is made from the region using regional allocation models

Project control and cost control

Evaluation system

The findings indicate a missing link between the planning process and the allocation process. The planning exercise is not being utilized in the allocation process.

With respect to priorities and objectives, it was found that they are usually consistent among Bands, regions and Headquarters. However, they are not always clearly stated, and this leads to difficulties in attempting to operationalize them.

Exhibit 3 shows the key results.

7. Findings and Recommendations

The following sections present the key findings and recommendations in relation to planning, priorities and objectives, allocation process and general concerns (monitoring and control, O&M etc.) in order to improve and bring consistency to the planning phase, emphasize allocation based on needs, and improve monitoring and control of projects.

7.1 Findings

- . The evaluation found that the various phases to allocate the funds under the Capital program are not integrated. Those phases are: request from bands, preparation of long term capital plan, setting of national priorities and objectives and allocation to bands.

7.1.1 Request from bands

- . Proposals are requested from bands in only three regions and consolidated in only two of them. However, 77% of the Bands interviewed reported they had a capital plan while 41% reported they had a community plan.
- . Bands are skeptical about the utility of their capital plans and perceive a minimum impact of their plans on DIAND's allocation decision.

7.1.2 Preparation of plans and allocation to bands

- . There is a missing link between the planning process and the allocation process. The planning exercise is not being utilized in the allocation process.

7.1.3 Setting of priorities and objectives

- . Priorities and objectives are not always clearly stated. This leads to difficulties in attempting to operationalize them.

EXHIBIT 3
KEY RESULTS

Number of allocation mechanisms	32	
formula approach	21/32	(66.0%)
Number of regions		
requesting Bands' capital plan	3/8	(37.5%)
consolidating plans	2/8	(25.0%)
with priorities related to health and safety	5/8	(62.5%)
Number of Bands		
surveyed	56	
reporting having a capital plan	43/56	(77.0%)
not thinking that DIAND takes their needs and priorities into consideration	32/55	(58%)
that mentioned having priorities related to:		
- health	28/55	(51.0%)
- safety	28/55	(51.0%)

- Communication between levels does not always ensure congruity and compatibility of priorities and objectives within the program.
- Where there are priorities at the regional level, they are usually in line with Headquarters priorities.
- Housing is consistently cited as a priority by Bands in all regions.
- Health and safety are the priorities stated most often by Bands.

7.1.4 Allocation process

- There are at least thirty-two different mechanisms in use to allocate the funds of the Capital program across Canada.
- Almost two-thirds of the allocation mechanisms in use are formula-driven and do not take relative needs into consideration.
- The existing allocation mechanisms cannot or, in some cases, can only partially, meet the priorities and objectives of Headquarters and the regions.
- The existing allocation mechanisms are not consistent with Band needs since only two regions build needs comprehensively into their allocation mechanisms.
- The majority of regions do not have mechanisms in place to allocate unused funds.
- The allocation of funds for operations and maintenance is made based on objective measures: cost indices and number of square feet.

7.1.5 General

- The national inventory could become a very powerful and useful tool to help the Department in its planning phase. To do so, condition of assets should be added to the inventory.
- Cheques are not always issued on time, causing delays in the completion of projects and increasing their costs.
- Capital funds may in some cases be incorrectly perceived as "entitlements". Allocation of funds on the basis of a formula may serve to reinforce this incorrect perception.

7.2 Recommendations

7.2.1 Principles

- It is recommended that the allocation of funds under the capital program be established in accordance to the four following principles:
 - 1- Evidence of Band involvement in the preparation of proposals to Headquarters;
 - 2- Evidence that allocation has some relevance with Band's proposals;
 - 3- Funds are spent in relation to the priorities as identified by the Department;
 - 4- Consistency among regional allocation processes.

7.2.2 Process

- It is recommended that all the steps of the process be included in the following four phases:
 - 1- Setting of national priorities and objectives;
 - 2- Preparation of the long term capital plan;
 - 3- Allocation to regions and bands; and
 - 4- Follow-up.

7.2.2.1 Setting of national priorities:

It is recommended that:

- a set of well-articulated and realistic national priorities and objectives be developed by Headquarters. It should clearly indicate what type of assets can be funded; what are the minimum standards up to which DIAND will upgrade; etc.
- the priorities and objectives be detailed enough. This is mandatory to allow a good understanding of what will be funded first;
- minimum standards should be developed by Headquarters for each type of assets;

7.2.2.2 Preparation of the long term capital plan

It is recommended that:

- realistic, standardized capital proposal be developed by all bands using their community plan and the national priorities;
- the Band's capital proposals be consolidated at the regional and national levels; and
- an inventory of existing assets and their conditions be maintained by Headquarters and used for the purpose of setting national priorities and reviewing regional proposals.

7.2.2.3 Allocation to regions and bands

It is recommended that:

- funds be allocated to regions by ranking them according to the rank of their projects relative to the national priorities;
- funds be allocated to Bands by regions by ranking Bands according to the rank of their projects relative to national priorities. An allocation matrix could be developed in using the revised band's proposals. Funds obtained from Headquarters would be allocated according to that matrix; and
- when level of funding available for each band is obtained; bands should be requested to prepare a detailed capital plan (schedule, cost, etc.) using their revised proposal. The capital plans would be rolled-up at the regional level and used by regions for monitoring purposes.

7.2.2.4 Follow-up

It is recommended that:

- all uncommitted funds at September 1 of each year be subject to reallocation by Headquarters.
- variance and achievement reports provided by each region to Headquarters.

7.2.3 General

It is recommended that:

- short/standardized format be developed for:

- 1- Community plan
- 2- Band's proposal
- 3- Regional proposal
- 4- Band capital plan
- 5- Variance report
- 6- Achievement report

Those report formats should be used by all bands and regions.

- process to issue cheques as being revised under the cash management policy should ensure that funds arrive on time and that administration procedures do not have a negative impact on the completion of projects.
- a clear message should be communicated to the regions and the bands that access to capital money is not an entitlement. They can and should be allocated by DIAND Headquarters and Regions on the basis of priorities. This implies that allocation of funds should be tied to specific projects.
- a computerized coding system for assets and conditions should be developed.

7.3 Suggestions

Following the recommendations, Chart 1 provides a description of what could be an integrated model for planning and allocation of funds.

The first step of the process is to set detailed national priorities and to communicate them to regions and bands. These priorities could be established using the inventory and the minimum standard as shown in Chart 2.

Using the community plan prepared by bands and the national priorities, bands could provide the Department with a proposal. The latter would then be revised by the regions with the bands to ensure it respects national priorities. The revised proposals would be rolled-up by the regions and become the regional proposal.

The seventh step would be to revise the regional proposals at Headquarters level. The revised regional proposals would then become the long term capital plan to be submitted to Treasury Board.

The revised regional proposals and the long term capital plan would be the basis to develop an allocation matrix respectively for the bands and for the regions. The allocation would then be based on national priorities and needs.

When Treasury Board approves the level of funding, it would be allocated following the allocating matrices. Then, Bands would be requested to provide the regions with a capital plan built on their revised proposal and the funding available. The bands capital plans would be rolled-up in a regional capital plan.

All uncommitted funds as of September 1 of each year will be subject to reallocation by Headquarters.

A second planning and allocation model is presented in Chart 3. This model bases its allocation to regions on targets established by Headquarters. The targets are based on the Capital Assets Inventory system and national priorities.

The allocation to bands is done in the same way as described in the above model.

Suggested Planning and Allocation Process

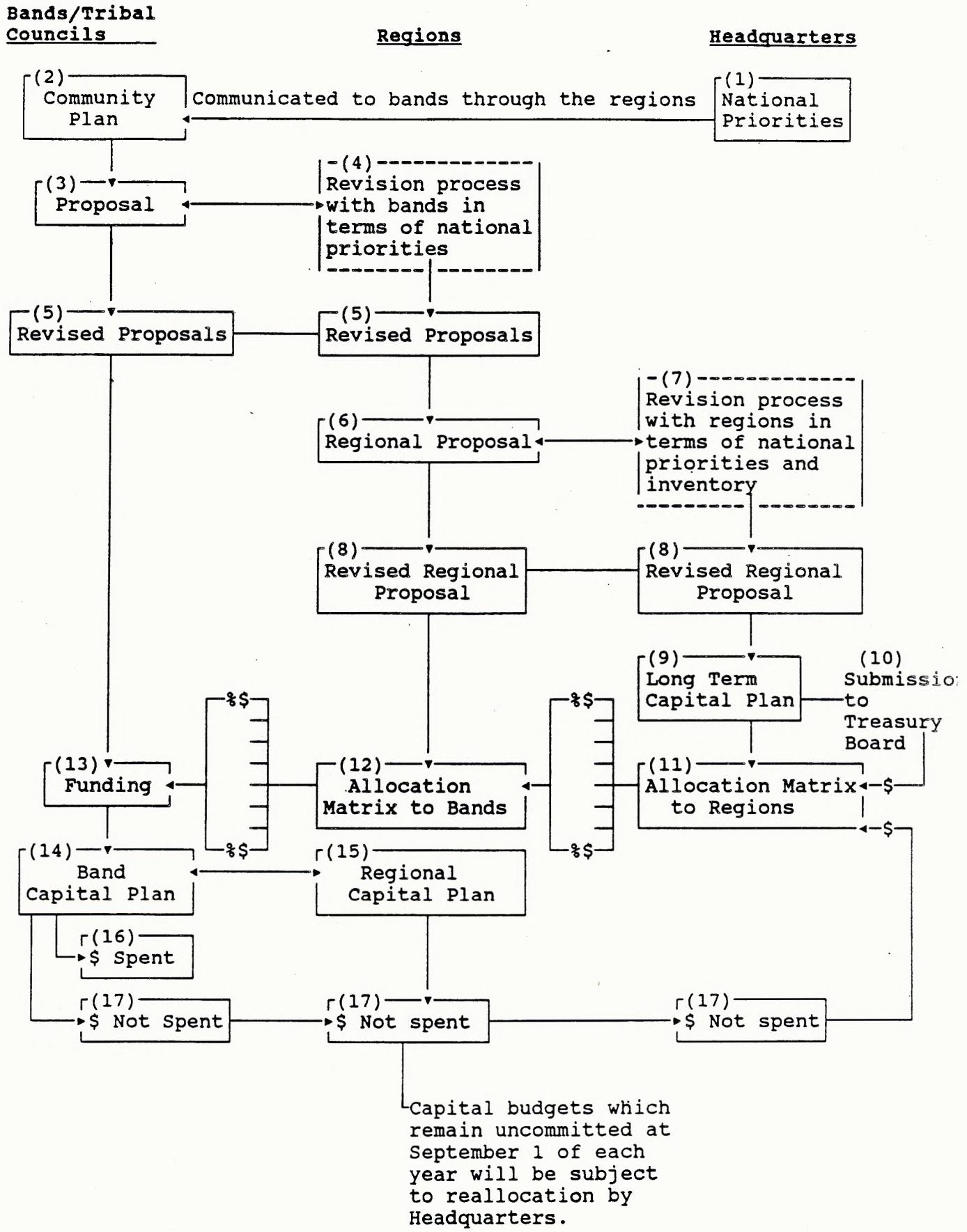
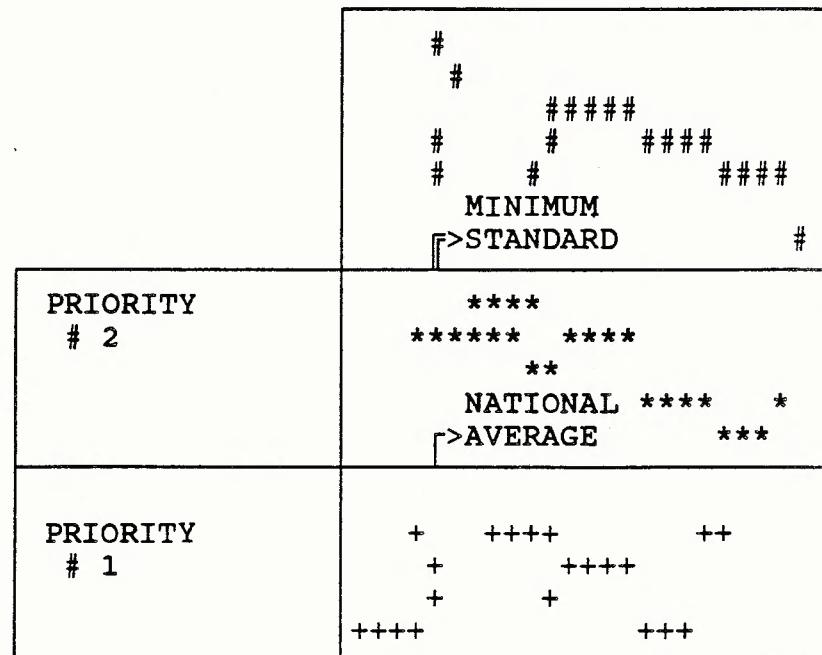


CHART 2
Setting of National Priorities



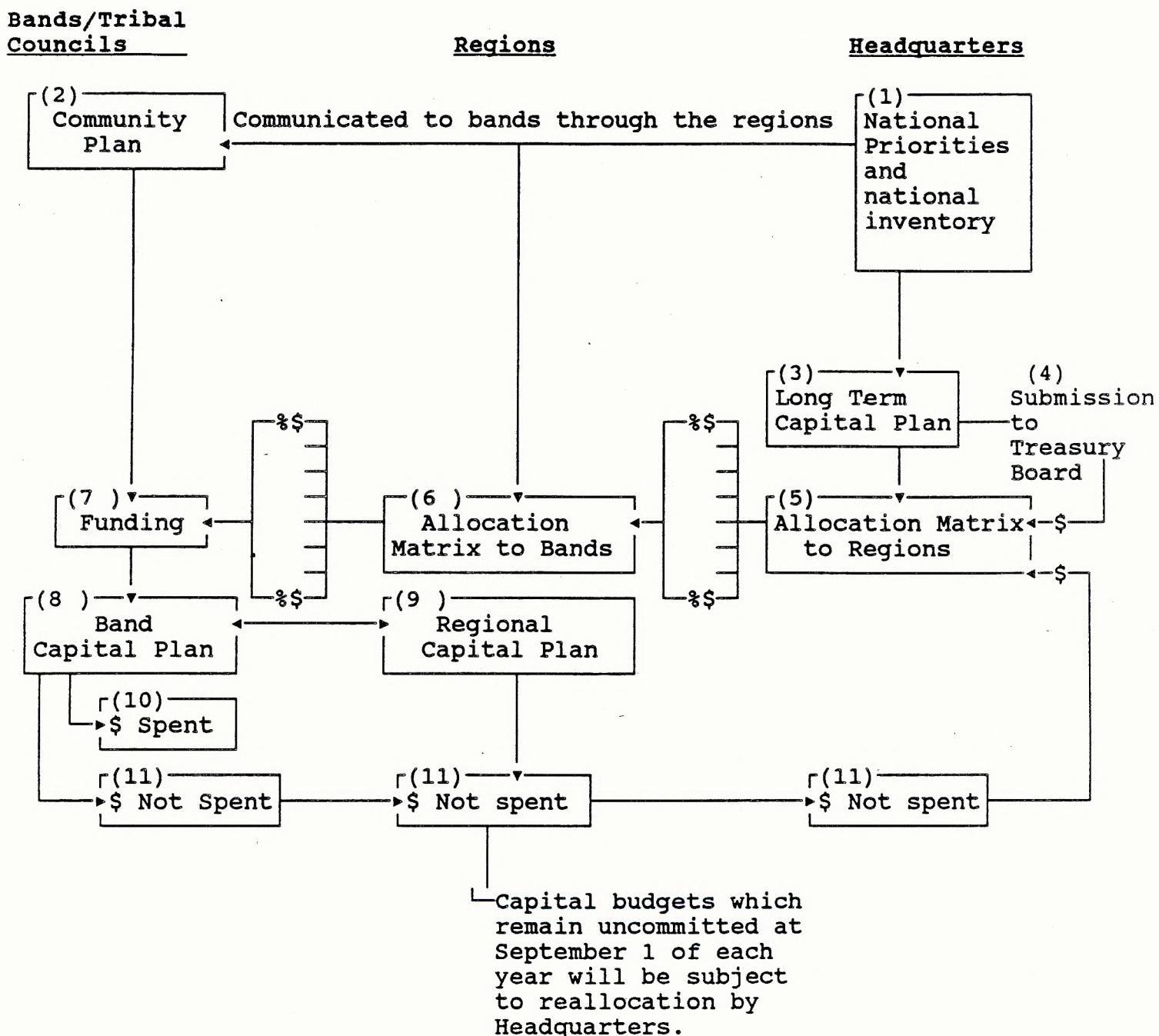
: BANDS WITH ASSETS FOR WHICH CONDITIONS
ARE ABOVE THE MINIMUM STANDARD

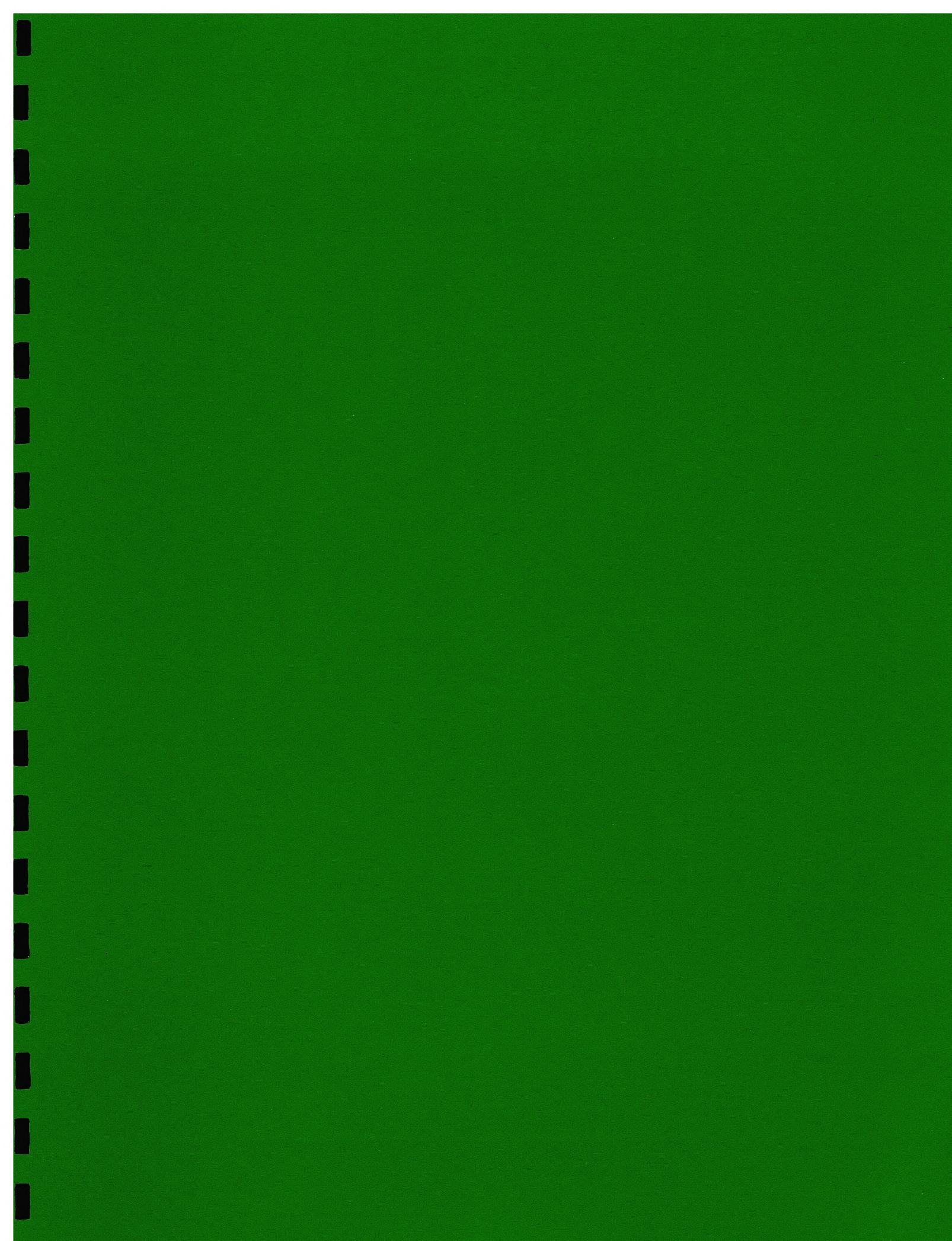
* : BANDS WITH ASSETS FOR WHICH CONDITIONS
ARE BELOW THE MINIMUM STANDARD BUT
ABOVE THE NATIONAL AVERAGE

+ : BANDS WITH ASSETS FOR WHICH CONDITIONS
ARE BELOW THE NATIONAL AVERAGE

CHART 3

Suggested Planning and Allocation Process

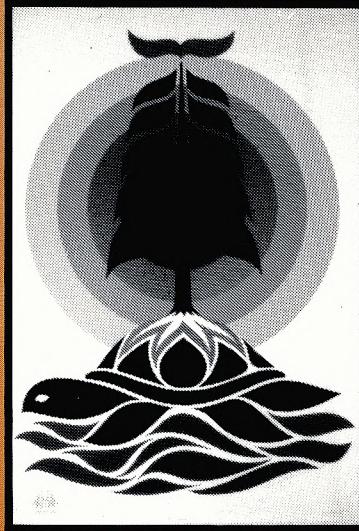
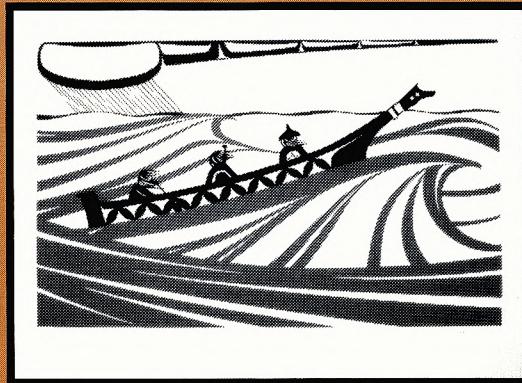
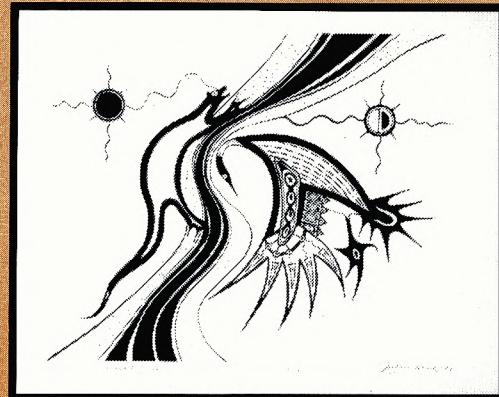






Indian and Northern
Affairs Canada

Affaires indiennes
et du Nord Canada



**RAPPORT D'ÉVALUATION
DES MÉCANISMES
DE RÉPARTITION DU PROGRAMME
D'IMMOBILISATIONS**



Canada



About the Illustrations

The Westcoasters

(Bottom)

The Indians who now live along the west coast of Canada are direct descendants of skillful mariners who navigated the open ocean of the North Pacific in hand-hewn cedar canoes long before the arrival of the European. To attain their livelihood these people daily braved the perils of an area frequently referred to as the "Graveyard of the Pacific." The "Westcoasters" is a graphic visual tribute to the courageous and indomitable spirit of the west coast people.

Creation

(Middle)

To use the artist's words "... meaningful traditions are governed by the works of the Creator, and are believed to be sacred. It is from nature that the Native peoples adopt symbolism." Thus the "Creation" became the first of his Iroquois paintings. It is a work that portrays in physical symbols a vision of ancient Iroquoian spiritual concepts: the Turtle Island — the Earth, the Great Tree of Peace — Brotherhood and Unity, the Guardian Eagle — the Creator's watch-care, and the Sun — our Elder Brother.

The Goose and the Mink

(Top right)

The Northern Goose and Mink serve as a vivid portrayal symbolizing the unending and universal struggle between good and evil, the forces of life and death. In both the animate and the inanimate creation — in the prey and in its predator and in the variations between the lightened and the darkened suns — we see an emphasis on the continuing conflict between these forces and the pathway of division between them.

and the Artists ...

Roy Henry Vickers

Roy Vickers is a Coast Tsimshian who spent his early youth at Kitkatla, an ancient Indian village on an Island at the mouth of the Skeena River, British Columbia. Later his family settled in the Victoria area. While there, in art classes at school he was unable to relate to the European painters and the "great masters" and turned instead to the art of his Tsimshian heritage; it was here that he found himself.

It wasn't long before his artwork showed considerable promise and he was admitted to the Gitanmax School of Northwest Coast Indian Art at Ksan in Hazelton, B.C. In two years of intense study at Gitanmax, Roy matured into a highly skilled artist with a marked ability to sensitively blend traditionalist and contemporary forms. (Roy's other talents include University lecturing and television acting.) His carvings and paintings may be found in major public and private collections in Canada, the United States and Japan.

Arnold Jacobs

Arnold Jacobs is a Six Nations' Iroquois artist who is emerging as a visual interpreter and historian of the rich culture of his people. After studying in the Special Arts Program at Toronto's Central Technical School, Arnold went on to develop his distinctive techniques through thirteen years of experience in the commercial arts field. His works have brought him international recognition.

Central to Arnold's creative expression are symbols of the earth and sky — such as the waters, the four winds, thunder and the sun. For him these supporters of life are also spiritual forces that should inspire within us true thankfulness to the Creator.

Jackson Beardy

Jackson Beardy was born as the fifth son of a family of 13 in the isolated Indian community of Island Lake, about 600 kilometres north of Winnipeg, Manitoba. Deprived of his home and language at the age of 7, he spent 12 disorienting and traumatic years in residential school life. Thus Jackson's early manhood found him in the struggle to reconcile the two worlds of white and Indian society. It was at this time that he returned north in a quest to again learn the ways and teachings of his people.

Later, unrecognized and being unaware of any other Indian artists in Canada, he began to pioneer his own art form — one portraying traditional legends and nature in uniquely colourful, creative and symbolic images. In time his paintings have found their place in established collections throughout North America and Europe. His recent death in December of 1984 was lamented as a great loss to Canada.

DATE DUE	22 OCT 2003										
BRODART, CO.											

**DIRECTION DE L'ÉVALUATION
AFFAIRES INDIENNES ET DU NORD CANADA**

MAI 1990

**RAPPORT D'ÉVALUATION
DES MÉCANISMES
DE RÉPARTITION DU PROGRAMME
D'IMMOBILISATIONS**



PRÉPARÉ PAR:

DANIEL J. CARON

**GESTIONNAIRE PRINCIPAL D'ÉVALUATION
DIRECTION DE L'ÉVALUATION
AFFAIRES INDIENNES ET DU NORD CANADA**

TABLE DES MATIÈRES

	<u>PAGE</u>
SOMMAIRE EXÉCUTIF	i
1. Objectif du rapport	1
2. Objectif de l'évaluation	1
3. Objet, approche et méthodologie de l'évaluation	1
4. Limites	2
5. Mandat, Objectifs et activités	2
6. Résultats	2
7. Conclusions et Recommandations	6
7.1 Conclusions	6
7.1.1 Demandes en provenance des bandes	8
7.1.2 Préparation des plans et affectation aux bandes	8
7.1.3 Formulation des priorités et des objectifs	8
7.1.4 La répartition	9
7.1.5 Général	9
7.2 Recommandations	10
7.2.1 Principes	10
7.2.2 Mécanisme	10
7.2.2.1 Formulation des priorités nationales	10
7.2.2.2 Préparation du plan d'immobilisation à long terme	11
7.2.2.3 Affectation aux régions et aux bandes	11
7.2.2.4 Suivi	12
7.2.3 Général	12
7.3 Suggestions	13

TABLEAUX ET DIAGRAMMES

Tableau 1	Activités et sous-activités du programme d'immobilisation	3
Tableau 2	Modèle de planification et de répartition	5
Tableau 3	Résultats essentiels	7
Diagramme 1	Mécanisme de planification et de répartition proposé	14
Diagramme 2	Établissement des priorités nationales	15
Diagramme 3	Mécanisme de planification et de répartition proposé	16

ANNEXES

Annexe I	Working Paper for the Evaluation of the Capital Program
Annexe II	Review of Capital Program: Atlantic, Quebec and Ontario
Annexe III	Review of Capital Program: Manitoba, Saskatchewan and Alberta
Annexe IV	Review of Capital Program: British Columbia and Yukon

Sommaire

1. Exigence d'évaluation

La haute direction a demandé qu'une évaluation soit menée afin d'examiner de quelle façon le processus d'allocation des fonds du programme des immobilisations pourrait être amélioré.

2. Activités du programme

Le programme comprend trois activités: le logement, les immobilisations communautaires, et les biens immobiliers et installations réservées à l'éducation. Les ressources financières sont allouées aux régions par l'Administration centrale aux régions qui les répartissent aux districts et aux bandes. Divers mécanismes d'allocation sont utilisés.

3. Constatations

L'évaluation a révélé que l'étape de planification n'est pas intégrée aux mécanismes d'allocation des ressources financières. Il y a une lacune entre l'exercice de planification, lorsqu'un tel exercice est mené, et le processus d'allocation. Il n'y a pas d'uniformité dans la préparation des plans d'immobilisations des bandes et, lorsque réalisés, ces plans ne sont consolidés que dans seulement deux régions.

L'allocation des ressources financières est presque toujours établie sur la base d'une formule utilisant des critères tels que la population, les indices de coût, l'éloignement et l'allocation historique.

Les priorités du programme ne sont pas clairement établies et causent des difficultés dans la mise en oeuvre. Toutefois, les priorités sont généralement conformes entre les régions.

Il y a un manque de suivi et de contrôle des projets en cours qui peut occasionner une mauvaise allocation de ressources rares.

4. Recommandations

4.1 Principes

Il est recommandé que l'allocation des ressources du programme des immobilisations soit élaborée suivant les quatre principes suivants:

- 1- l'assurance que la bande participe à la préparation des propositions envoyées à l'Administration centrale;

- 2- l'assurance que l'allocation est reliée aux propositions des bandes;
- 3- les fonds sont dépensés selon les priorités identifiées par le Ministère; et
- 4- la conformité entre les processus régionaux d'allocation.

4.2 Processus

Il est recommandé que toutes les étapes du processus soient incluses dans les quatre phases suivantes:

- 1- la formulation de priorités et d'objectifs à l'échelle nationale;
- 2- la préparation du plan d'immobilisations à long terme;
- 3- l'allocation aux régions et aux bandes; et
- 4- le suivi.

4.2.1. Formulation de priorités et d'objectifs à l'échelle nationale

Il est recommandé:

- . qu'un ensemble bien énoncé et réaliste de priorités et d'objectifs à l'échelle nationale soit élaboré par l'Administration centrale. Cet ensemble de priorités et d'objectifs devrait clairement spécifier quels types de biens immobiliers peuvent être financé; quelles sont les normes minimales et maximales à atteindre auxquelles le MAINC va participer; etc.
- . que les priorités et objectifs soient suffisamment détaillés. Ceci est obligatoire afin d'assurer une bonne compréhension de ce qui sera financé en premier lieu; et
- . que des normes minimales soient élaborées par l'Administration centrale pour chaque type de biens immobiliers.

4.2.2. Préparation du plan d'immobilisations à long terme

Il est recommandé:

- que des propositions d'immobilisations réalistes et uniformisées soient élaborées par les bandes en se référant à leurs plans communautaires et en conformité avec les priorités nationales;
- que les propositions d'immobilisations des bandes soient consolidées à l'échelle régionale et nationale; et
- qu'un inventaire des biens immobiliers et des conditions de ceux-ci soit maintenu par l'Administration centrale et utilisé aux fins de la formulation des priorités à l'échelle nationale de l'examen des propositions régionales.

4.2.3. Allocation aux régions et aux bandes

Il est recommandé:

- que les fonds soient alloués aux régions selon un ordre basé sur le classement de leurs projets par rapport aux priorités nationales;
- que les fonds soient alloués aux bandes par les régions selon un ordre basé sur le classement de leurs projets par rapport aux priorités nationales. Une allocation matricielle pourrait être élaborée en utilisant les propositions revisées des bandes. Les fonds obtenus de l'Administration centrale seraient répartis selon cette matrice; et que
- lorsque le niveau de financement pour chaque bande est obtenu, les bandes devraient préparer un plan détaillé d'immobilisations (cédule, coût, etc.) en se basant sur leurs propositions révisées. Les plans d'immobilisations seraient agrégés au niveau régional et les régions assureraient le suivi des réalisations.

4.2.4. Suivi

Il est recommandé:

- . que tous les fonds non-engagés au 1er septembre de chaque année soient sujet à une réallocation par l'Administration centrale; et que
- . chaque région fournisse à l'Administration centrale les rapports d'écart et de réalisations.

4.2.5. Généralités

Il est recommandé:

- . qu'un format succinct et normalisé soit élaboré pour:

1- le plan du développement communautaire	4- le plan d'immobilisations de la bande
2- la proposition de la bande	5- le rapport d'écart
3- la proposition régionale	6- le rapport de réalisations

Ces rapports, selon le format élaboré, devraient être utilisés par toutes les bandes et régions;

- . que le processus d'émission des chèques, selon les révisions en cours relevant de la politique de gestion, garantisse que les fonds sont disponibles à temps et que les procédures administratives n'ont pas de répercussions négatives sur l'achèvement des projets;
- . qu'un message précis soit transmis aux régions et aux bandes à l'effet que l'accès aux fonds d'immobilisations n'est pas un droit. L'allocation de ces fonds doit se faire par l'Administration centrale et par les régions du MAINC sur une base de priorités. Ceci suppose que l'allocation des fonds est liée à des projets spécifiques; et
- . qu'un système codifié et informatisé des biens immobiliers et de leurs conditions soit élaboré.

4.3 Suggestions

Conformément aux recommandations susmentionnées, deux modèles de planification et d'allocation sont proposés à la section 7.3 de ce rapport.

1. Objectif du rapport

Ce rapport présente les principales conclusions et recommandations découlant de l'évaluation des mécanismes de répartition du programme d'immobilisations. Le présent rapport se fonde sur les résultats de trois enquêtes régionales distinctes réalisées dans le cadre de l'étude d'évaluation, sur une consultation avec les régions concernant les mécanismes de répartition en usage ainsi que sur une analyse interne des mécanismes de répartition courants à tous les niveaux.

2. Objectif de l'évaluation

Cet important programme de dépenses n'avait pas encore fait l'objet d'une évaluation. Celle-ci a été commandée par la haute direction dans le but de permettre l'étude des mécanismes de répartition des fonds utilisés dans le cadre du programme d'immobilisations.

3. Objet, approche et méthodologie de l'évaluation

Aux termes du mandat approuvé par le Comité de vérification et d'évaluation du ministère, cette évaluation porte sur les questions suivantes :

- La description des méthodes de répartition courantes;
- L'évaluation de l'aptitude de ces méthodes à atteindre leurs objectifs propres et les améliorations possibles.

Trois consultants ont réalisé des entrevues dans huit régions : la région de l'Atlantique, le Québec, l'Ontario, le Manitoba, la Saskatchewan, l'Alberta, la Colombie-Britannique et le Yukon. En tout, 56 bandes ont été consultées.

On a demandé à tous les gestionnaires régionaux du programme d'immobilisations de réviser la description de leurs mécanismes de répartition. Des changements ont été institués en fonction de leurs commentaires.

La Direction de l'évaluation a réalisé une analyse de l'aptitude des mécanismes de répartition actuels à répondre aux priorités et aux objectifs de l'administration centrale, des régions et des bandes.

4. Limites

La nature des entrevues a fait en sorte que les analyses des conseillers se fondent uniquement sur les réponses fournies par les personnes interrogées et sur la documentation de base fournie par le ministère. En général, ces réponses n'ont pas fait l'objet de vérifications comptables ou autres.

On remarquera aussi que certains renseignements concernant les régions n'étaient pas disponibles. Les bandes des Prairies ne disposaient pas de données facilement accessibles sur les dépenses en capital et ces dépenses ont été sous-estimées. De même, les bandes de la Colombie-Britannique étaient peu disposées à divulguer des documents officiels et il a été impossible d'obtenir des données concernant les dépenses en capital.

5. Mandat, objectifs et activités

Le programme d'immobilisations a pour mandat de répondre aux besoins fondamentaux des communautés indiennes en matière de santé et de sécurité par la fourniture de biens matériels dans les réserves.

Son objectif est de **fournir** et d'**entretenir** des installations physiques dans les réserves dans le but d'améliorer le niveau de vie et de faire en sorte que les habitants des réserves aient accès à l'essentiel en matière de santé et de sécurité.

Pour ce faire, le programme vise trois sphères d'activité : le logement, l'infrastructure communautaire et les biens et installations scolaires. Chacune de ces activités comporte des sous-activités, comme le démontre le tableau 1.

Une méthode a été mise au point pour répartir les fonds selon chaque activité en fonction des objectifs. Le tableau 2 illustre les cinq phases de la méthode : la planification, l'élaboration d'un plan national, la répartition, le contrôle et l'évaluation.

6. Résultats

L'évaluation a démontré que la méthode actuelle de répartition des fonds du programme d'immobilisations ne permet pas d'atteindre nos objectifs, de répondre à nos priorités et de réaliser des progrès.

On a démontré que les besoins étaient supérieurs aux ressources prévues au budget et qu'il fallait, de ce fait, répondre aux besoins les plus urgents en matière de santé et de sécurité avant d'entreprendre d'autres projets, quels qu'ils soient.

TABLEAU 1
ACTIVITÉS ET SOUS-ACTIVITÉS DU PROGRAMME D'IMMOBILISATIONS

ACTIVITÉS	SOUS-ACTIVITÉS
1. Logement	<p>1.1 Les subventions d'immobilisations pour le logement sont versées aux particuliers et aux bandes indiennes pour la construction et la rénovation des unités de logement dans les réserves.</p> <p>1.2 Un soutien technique et administratif ainsi qu'une formation sont dispensés aux membres des bandes.</p> <p>1.3 Le ministère se porte garant des prêts résidentiels consentis par la SCHL ou un prêteur autorisé pour la construction et la rénovation des unités de logement dans les réserves.</p>
2. Infrastructure communautaire	<p>2.1 Les subventions pour les projets d'infrastructure communautaire sont consenties pour la construction, la rénovation et le fonctionnement des services et des installations communautaires.</p>

2.2 Des fonds pour la planification des installations d'infrastructure sont versés pour l'identification de projets, l'élaboration de plans d'immobilisations d'infrastructures et la mise en place de systèmes de gestion de l'entretien à l'échelon des bandes.

3. Biens et installations scolaires

3.1 Des installations du gouvernement et des bandes ainsi que des fonds pour l'équipement servent à la construction, l'acquisition, la rénovation et le fonctionnement des écoles, des résidences d'enseignants et des résidences pour étudiants.

3.2 Les gouvernements provinciaux fournissent des installations scolaires provinciales par le biais d'ententes de financement avec les conseils scolaires provinciaux pour l'acquisition ou la construction d'installations scolaires à l'intention des enfants indiens.

3.3 Des fonds de planification des installations scolaires sont versés pour l'identification de projets et la mise au point de plans d'installations scolaires.

TABLEAU 2
MODÈLE DE PLANIFICATION ET DE RÉPARTITION

PLANIFICATION DES IMMOBILISATIONS

Objectif : Préciser les exigences pour l'acquisition, l'exploitation, le fonctionnement, l'entretien et la cession des biens matériels.

Étapes : I Les bandes précisent, justifient et classent par priorité leurs demandes d'installations immobilisées (en tenant compte que les plans communautaires sont un préalable aux plans d'immobilisations, les bandes précisent et classent par priorité leurs propositions visant les biens immobilisés en fonction d'un plan communautaire).

II Dans le cadre de la révision aux paliers du district et de la région, le plan d'immobilisations de la bande fait l'objet d'un classement par priorités (en consultation avec les bandes). Les critères ou facteurs de classement sont les suivants : les accords juridiques ou contractuels, les objectifs nationaux comme la santé et la sécurité, la faisabilité des projets sur les plans technique et financier, et les répercussions sur l'ensemble du plan d'immobilisations.

PLAN D'IMMOBILISATIONS

Objectif : Élaborer un plan d'immobilisations national.

Étapes : I L'administration centrale élabore un plan d'immobilisations national fondé sur les projections et les plans régionaux.

II Le plan est présenté au Conseil du Trésor aux fins de financement (plan d'immobilisations à long terme, tous les cinq ans). Un plan d'immobilisations est présenté annuellement dans le cadre du POP.

RÉPARTITION POUR IMMOBILISATIONS

Objectif : Répartir les fonds en fonction des priorités.

Étapes : I Les objectifs budgétaires sont communiqués annuellement aux régions par l'administration centrale (selon un plan préétabli).

II La répartition aux bandes est faite par la région selon des modèles de répartition régionaux.

Contrôle des projets
et contrôle des coûts

Système d'évaluation

Il existe au moins 32 mécanismes de répartition des fonds du programme d'immobilisations en usage au Canada. Soixante-quatre pour cent d'entre eux prennent la forme de méthodes de financement préétablies et ne tiennent pas compte des besoins relatifs. En fait, seulement deux régions intègrent les besoins au processus de répartition en faisant intervenir les plans d'immobilisations des bandes. Seulement trois régions prennent en considération les plans d'immobilisations, bien que 77 pour 100 des bandes ayant fait l'objet d'entrevues ont déclaré en posséder un. Cependant, le contenu des plans diffère d'une bande à l'autre.

Les bandes ont des doutes quant à l'utilité de leurs plans d'immobilisations et jugent qu'ils ont peu d'impact sur les décisions du ministère.

Les résultats de l'enquête montrent qu'un chaînon manque entre le processus de planification et le processus de répartition. Les travaux de planification n'interviennent pas au moment de la répartition.

Pour ce qui est des priorités et des objectifs, l'étude démontre qu'ils sont habituellement les mêmes au niveau des bandes, des régions et de l'administration centrale. Toutefois, ils ne sont pas toujours formulés clairement, ce qui crée des difficultés au moment de l'exécution.

Le tableau 3 présente les résultats essentiels.

7. Conclusions et recommandations

Les sections qui suivent présentent les principales conclusions et recommandations ayant trait à la planification, aux priorités et aux objectifs, à la méthode de répartition et aux questions d'ordre général (surveillance et contrôle, fonctionnement et entretien, etc.) dans le but d'améliorer et d'uniformiser la phase de planification, de privilégier la répartition en fonction des besoins, et d'améliorer la surveillance et le contrôle en ce qui a trait aux projets.

7.1 Conclusions

- L'évaluation a révélé que les diverses phases de la répartition des fonds dans le cadre du programme d'immobilisations ne sont pas intégrées. Ces phases sont les suivantes : demandes en provenance des bandes, préparation d'un plan d'immobilisations à long terme, formulation des priorités et des objectifs nationaux et affectation aux bandes.

TABLEAU 3
RÉSULTATS ESSENTIELS

• Nombre de mécanismes de répartition	32	
• selon un plan préétabli	21/32	(66,0 %)
• Nombre de régions		
• qui demandent un plan d'immobilisations aux bandes	3/8	(37,5%)
• qui consolident les plans	2/8	(25,0%)
• qui fixent des priorités en fonction de la santé et de la sécurité		
• Nombre de bandes		
• faisant l'objet de l'enquête	56	
• ayant déclaré avoir un plan d'immobilisations	43/56	(77,0%)
• ne pensant pas que le ministère tient compte de leurs besoins et de leurs priorités	32/55	(58%)
• ayant mentionné avoir des priorités apparentées		
– à la santé	28/55	(51,0%)
– à la sécurité	28/55	(51,0%)

7.1.1. Demandes en provenance des bandes

- Les bandes sont invitées à présenter des propositions dans seulement trois régions et ces propositions sont consolidées dans seulement deux des cas. Cependant, 77 pour 100 des bandes qui ont fait l'objet d'entrevues ont déclaré posséder un plan d'immobilisations et 41 pour 100 d'entre elles, un plan communautaire.
- Les bandes s'interrogent sur l'utilité de leur plan d'immobilisations et constatent le peu d'influence qu'il exerce sur les décisions du ministère au chapitre de la répartition.

7.1.2 Préparation des plans et affectation aux bandes

- Un chaînon manque entre la planification et la répartition. La planification n'intervient pas dans le processus de répartition.

7.1.3 Formulation des priorités et des objectifs

- Les priorités et les objectifs ne sont pas toujours formulés clairement. Il en résulte des problèmes au moment de la mise à exécution.
- La qualité des communications entre les divers paliers n'arrive pas toujours à assurer la pertinence des priorités et des objectifs du programme et leur compatibilité.
- Lorsque l'on formule des priorités au palier régional, elles sont habituellement conformes aux priorités de l'administration centrale.
- Les bandes de toutes les régions mentionnent immanquablement le logement au nombre des priorités.
- Les priorités mentionnées le plus souvent par les bandes sont la santé et la sécurité.

7.1.4 La répartition

- Il existe au moins 32 mécanismes différents pour assurer la répartition des fonds du programme d'immobilisations au Canada.
- Près des deux tiers des mécanismes de répartition en usage font appel à des méthodes de financement préétablies et ne tiennent pas compte des besoins relatifs.
- Les mécanismes de répartition actuels ne peuvent pas ou, dans certains cas, ne peuvent que partiellement tenir compte des priorités et des objectifs de l'administration centrale et des régions.
- Les mécanismes de répartition actuels ne sont pas compatibles avec les besoins des bandes : seulement deux régions tiennent compte des besoins dans leur méthode de répartition.
- La majorité des régions n'ont pas de mécanisme pour assurer la répartition des fonds inutilisés.
- La répartition des fonds pour le fonctionnement et l'entretien se fait en fonction de mesures objectives : indices de coût et nombre de pieds carrés.

7.1.5 Général

- L'inventaire national pourrait devenir un instrument de planification puissant et utile pour le ministère. Pour ce faire, il importe d'ajouter l'état des biens à l'inventaire.
- Les chèques ne sont pas toujours émis à la date prévue; il en résulte des retards dans l'achèvement des projets et une augmentation des coûts.
- Dans certains cas, les fonds d'immobilisations peuvent être perçus, à tort, comme un droit. Il est possible que la répartition selon une méthode de financement préétablie serve à renforcer cette perception erronée.

7.2 Recommandations

7.2.1 Principes

Il est recommandé que la répartition des fonds dans le cadre du programme d'immobilisations s'inspire des quatre principes suivants :

1. Que l'on s'assure de la participation des bandes à la préparation des propositions à l'intention de l'administration centrale;
2. Que l'on s'assure que la répartition ait un certain rapport avec les propositions des bandes;
3. Que les fonds soient dépensés en fonction des priorités identifiées par le ministère;
4. Que l'on s'assure d'une cohérence entre les mécanismes de répartition d'une région à l'autre.

7.2.2 Mécanisme

Il est recommandé que toutes les étapes du mécanisme soient réparties en quatre phases, comme suit :

1. Formulation des priorités et des objectifs nationaux;
2. Préparation d'un plan d'immobilisations à long terme;
3. Répartition aux régions et aux bandes;
4. Suivi.

7.2.2.1 Formulation des priorités nationales

Il est recommandé :

- Que l'administration centrale établisse un ensemble bien articulé et réaliste des priorités et des objectifs nationaux. Elle doit indiquer clairement les types de biens pouvant faire l'objet d'un financement; jusqu'à quelle norme minimum le ministère permet des améliorations; etc.;

- Que les priorités et les objectifs soient suffisamment détaillés. On pourra ainsi établir clairement ce qui doit être financé d'abord;
- Que l'administration centrale établisse des normes minimums pour chaque type de biens.

7.2.2.2 Préparation du plan d'immobilisations à long terme

Il est recommandé :

- Que chaque bande, en s'inspirant de son plan communautaire et des priorités nationales, établisse des propositions d'investissements réalistes et uniformisées;
- Que les propositions d'investissements des bandes soient consolidées aux paliers régional et national;
- Que l'administration centrale conserve un inventaire des biens existants et de leur état et s'en serve pour établir les priorités nationales et étudier les propositions régionales.

7.2.2.3 Affectation aux régions et aux bandes

Il est recommandé :

- Que les fonds soient affectés aux régions en classant celles-ci selon l'importance de leur projet par rapport aux priorités nationales;
- Que les fonds soient affectés aux bandes par les régions en les classant selon l'importance de leur projet par rapport aux priorités nationales. On pourrait mettre au point une grille, à l'aide des propositions révisées des bandes, qui servirait à répartir les fonds obtenus de l'administration centrale;
- Lorsque le niveau de financement disponible pour chaque bande est établi, qu'on demande aux bandes de préparer un plan d'immobilisations détaillé (échéancier, coût, etc.) fondé sur les propositions révisées. Les plans d'immobilisations seraient cumulés au palier régional et serviraient à la surveillance.

7.2.2.4 Suivi

Il est recommandé :

- Que tous les fonds non engagés au 1^{er} septembre de chaque année soient sujets à être réaffectés par l'administration centrale;
- Que chaque région fournisse à l'administration centrale des comptes rendus des écarts et des réalisations.

7.2.3 Général

Il est recommandé :

- Que l'on mette au point une présentation courte, uniformisée :
 1. du plan communautaire,
 2. de la proposition de la bande,
 3. de la proposition régionale,
 4. du plan d'immobilisations de la bande,
 5. du compte rendu des écarts,
 6. du compte rendu des réalisations.

Ces présentations devraient être utilisées par toutes les bandes et toutes les régions.

- Que le mécanisme d'émission des chèques, en voie d'être révisé dans le cadre de la politique de gestion de la trésorerie, fasse en sorte que les fonds soient versés à temps et que les formalités administratives n'aient pas de répercussions négatives sur l'achèvement des projets.
- Que l'on fasse savoir clairement aux régions et aux bandes que l'accès au fonds d'immobilisations n'est pas un droit. Ces fonds peuvent et doivent être affectés par l'administration centrale du ministère et les régions en fonction des priorités. C'est dire que la répartition des fonds doit être liée à des projets précis.
- Que l'on mette au point un système de codification informatisé pour les biens et leur état.

7.3 Suggestions

Pour faire suite aux recommandations, le diagramme 1 présente une description d'un modèle intégré de planification et de répartition des fonds.

La première étape consiste à fixer le détail des priorités sur le plan national et d'en informer les régions et les bandes. Ces priorités peuvent être établies à l'aide de l'inventaire et des normes minimums, comme en fait état le diagramme 2.

En s'inspirant du plan communautaire préparé par les bandes et des priorités nationales, les bandes présenteraient une proposition au ministère. Cette proposition serait alors révisée par les régions, de concert avec les bandes, pour s'assurer qu'elle respecte les priorités nationales. Les propositions révisées seraient alors cumulées au niveau des régions pour constituer une proposition régionale.

La septième étape consisterait dans la révision des propositions régionales par l'administration centrale. Les propositions régionales révisées formeraient alors le plan d'immobilisations à long terme à l'intention du Conseil du Trésor.

Les propositions régionales révisées et le plan d'immobilisations à long terme serviraient à élaborer une grille de répartition pour les bandes et les régions respectivement. La répartition se ferait alors en fonction des priorités et des besoins nationaux.

Une fois le niveau de financement approuvé par le Conseil du Trésor, les fonds seraient répartis selon la grille de répartition. On demanderait ensuite aux bandes de produire, à l'intention des régions, un plan d'immobilisations fondé sur la proposition révisée et le financement disponible. Les plans d'immobilisations des bandes seraient cumulés en un plan d'immobilisations régional.

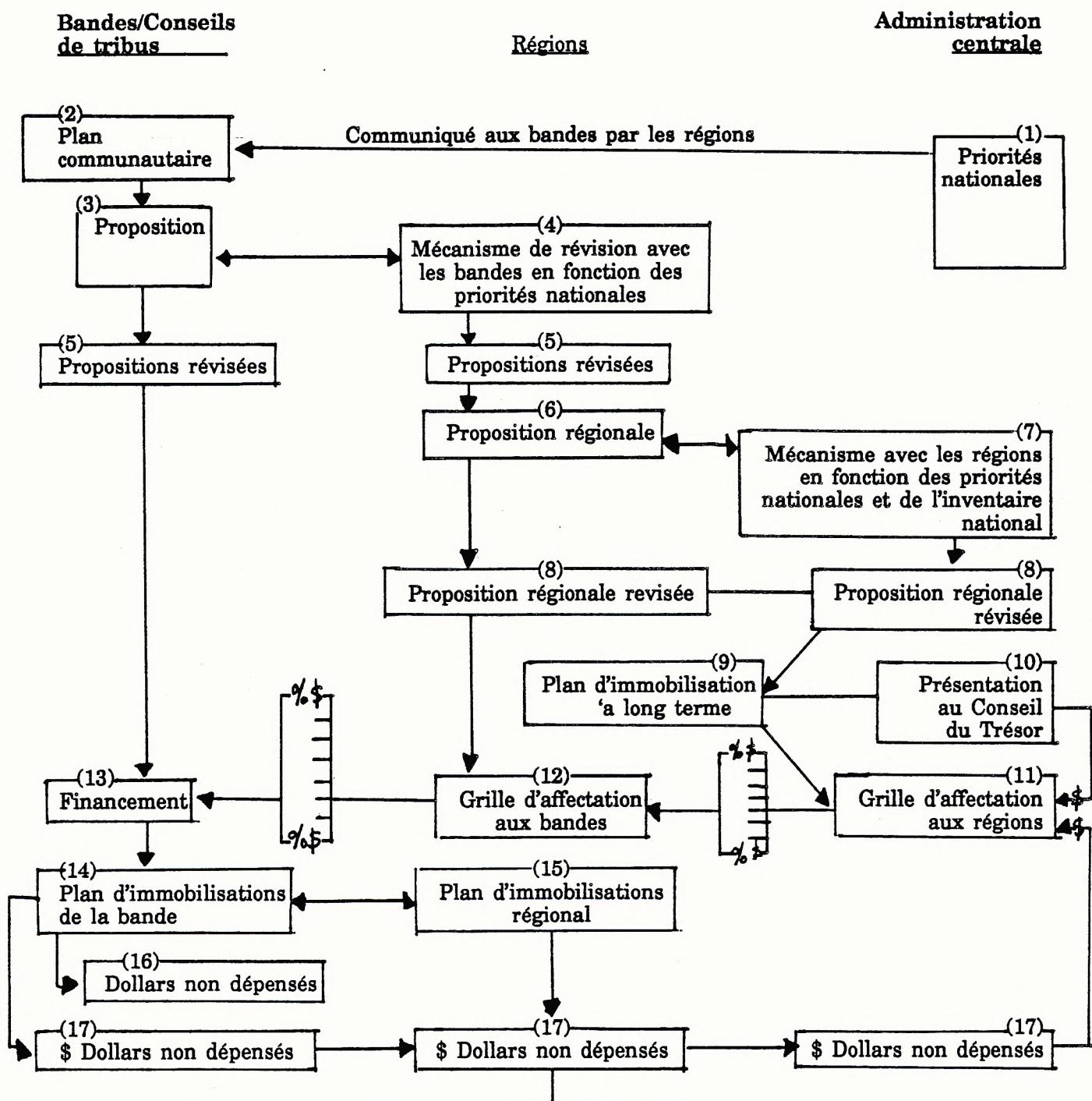
Tous les fonds non engagés au 1^{er} septembre de chaque année feraient l'objet d'une réaffectation par l'administration centrale.

Le diagramme 3 présente un deuxième modèle de planification et de répartition. La répartition aux régions y est fondée sur des objectifs fixés par l'administration centrale. Ces objectifs s'appuient sur l'inventaire des immobilisations et sur les priorités nationales.

La répartition aux bandes se fait de la même manière que dans le modèle précédent.

14
DIAGRAMME 1

Mécanisme de planification et de répartition proposé



Les budgets d'immobilisations non engagés au 1er septembre de chaque année feront l'objet d'une réaffectation par l'administration centrale.

DIAGRAMME 2

DIAGRAMME 2

Établissement des priorités nationales

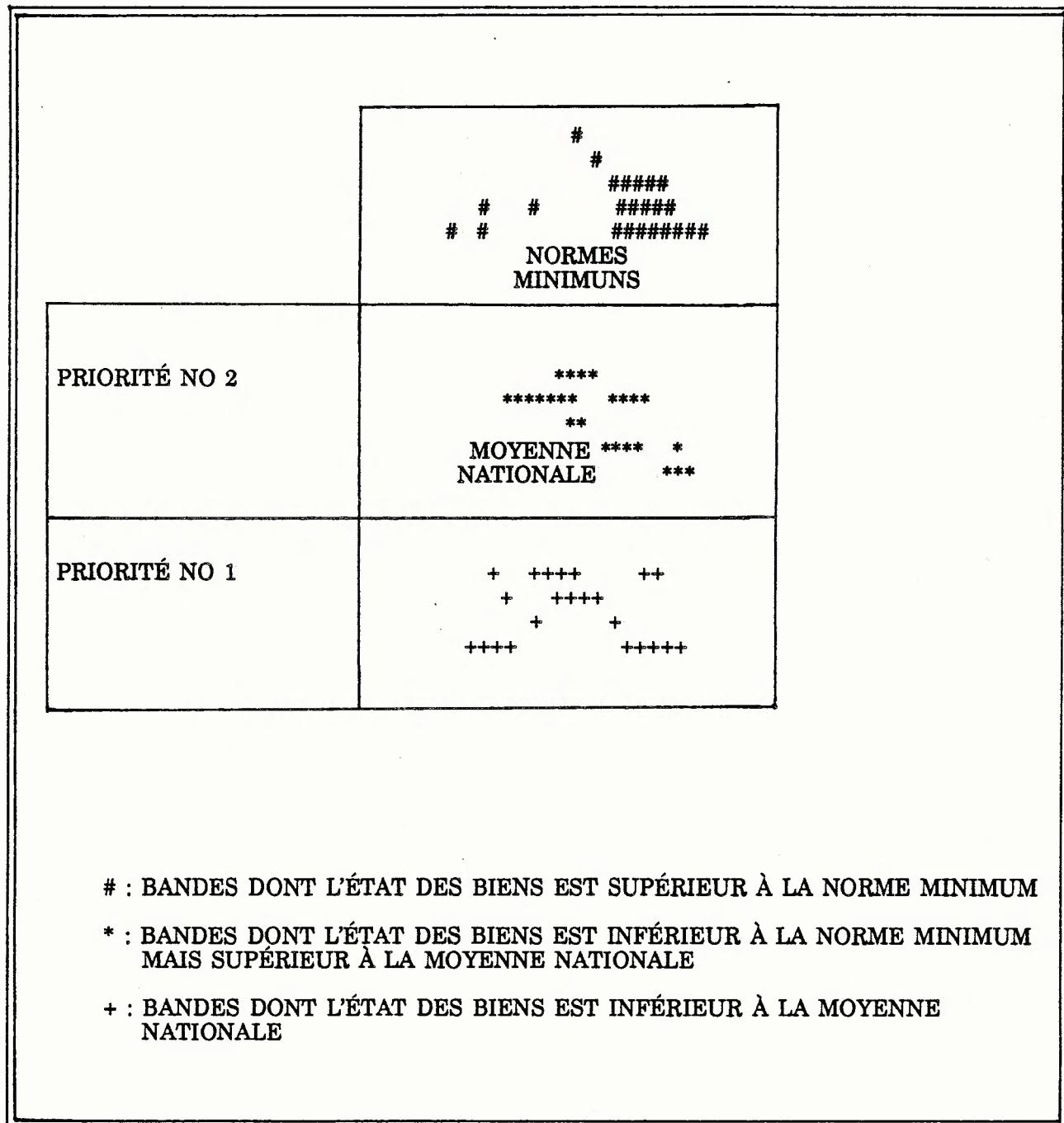


DIAGRAMME 3

Mécanisme de planification et de répartition proposé

