

**Ministère des Affaires indiennes et du Nord
Services ministériels
Direction générale de l'évaluation et de la vérification interne**

Préparé par :

**Beverley Clarkson, principale responsable de l'évaluation
Josée Boisvert, agente d'évaluation**

Collaboration :

**Whiteduck Resources Inc.
ARC Applied Research Consultants**

**Rapport sommaire d'évaluation
du Programme des services
aux Autochtones du SACO**

**Projet 96/25
Juin 1998**

Table des matières

Sommaire	i
Introduction	i
Questions	i
Démarche	ii
Évaluation générale	ii
Principales conclusions	ii
Section 1 - Introduction	1
Objet du rapport	1
Questions d'évaluation	1
Méthode	2
Structure du rapport	2
Section 2 - Description du programme	3
Les liens entre le MAINC et le SACO	3
Rétrospective	3
Responsabilités des CSA	4
Objectifs et priorités du MAINC	4
Section 3 - Résultats de l'évaluation	6
Introduction	6
Pertinence	6
Efficacité	8
Rentabilité	11
Solutions de rechange	12
Section 4 - Conclusions et recommandations	14
Introduction	14
Bien-fondé et réalisation des objectifs des Autochtones et du Ministère	14
Communications	16
Responsabilité	16
Coordination avec d'autres organisations autochtones intéressées par le développement économique	18
Appendices	
Appendice A	
Appendice B	
Annexes	
Mandat	
Plan d'action	

Introduction

L'objet du présent rapport est de faire connaître les conclusions de l'évaluation des Centres de services aux Autochtones du Service d'assistance canadien aux organismes (CSA-SACO). L'évaluation concerne l'efficacité, la pertinence et l'incidence des CSA. Le but est de déterminer les enjeux stratégiques et les possibilités en vue de changements futurs.

Le SACO est une organisation non gouvernementale à but non lucratif, dont la mission est de promouvoir et d'accroître le développement et le bien-être économiques et sociaux des peuples autochtones du Canada et des peuples des nations en développement, ainsi que des nouvelles économies de marché. Il fournit l'aide de conseillers bénévoles à la mise sur pied et à la gestion d'entreprises et de collectivités autochtones au Canada par l'intermédiaire des CSA. Il soutient également les secteurs commercial et social des pays en développement par l'intermédiaire de son Programme de services internationaux. Grâce à une entente de paiements de transfert souple avec les CSA du SACO, le MAINC a fourni 1 547 million de dollars pour la prestation de services professionnels, administratifs et consultatifs aux Premières Nations du Canada, en 1997-1998. Le MAINC doit bientôt entreprendre des discussions avec les CSA quant à l'entente de financement pour 1998-1999.

Questions

Les questions traitées au cours de l'évaluation sont celles qui figurent dans le mandat :

- Pertinence :** Les objectifs du Ministère et du programme sont-ils atteints? Sont-ils toujours pertinents? Sont-ils conformes aux aspirations des Premières Nations? Reste-t-il des besoins à combler? Les groupes cibles sont-ils bien choisis?
- Efficacité :** Dans quelle mesure le programme est-il efficace? Les résultats sont-ils visibles? Sont-ils documentés? Les clients sont-ils satisfaits des services? Quels en sont les effets, voulus et accessoires?
- Rentabilité :** Le programme est-il rentable? Y a-t-il des sources de revenus inexploitées?
- Autres solutions :** Y a-t-il d'autres solutions que le financement continu des CSA par le MAINC?

Démarche

L'évaluation s'est fondée sur plusieurs sources de données, y compris des entrevues avec les clients, les conseillers bénévoles, des représentants du Ministère ainsi que du SACO, une revue de la documentation, des groupes de discussion avec les détenteurs d'intérêts, dont de nombreux clients parmi les Premières Nations, un agent de développement économique de communauté et des conseillers des CSA. La recherche comprenait le recours à un comité consultatif formé d'administrateurs du SACO et des CSA, des représentants des Premières Nations et des représentants du programme du Ministère. Une firme autochtone a fourni son aide pour l'élaboration du rapport sommaire et une bonne part des travaux sur place, par exemple pour l'étude des fichiers de projets et les entrevues avec les clients et les conseillers bénévoles.

Évaluation générale

De manière générale, les CSA fournissent des services bénévoles appréciés des Autochtones de tout le pays. Les bénévoles ont de l'expertise dans de nombreux domaines et les clients se disent généralement très satisfaits des conseillers et des programmes. Tout porte à croire que les objectifs du programme sont généralement atteints, que les clients considèrent leurs projets réussis et que les projets procurent un certain nombre d'avantages aux collectivités, sans effets négatifs.

Si les clients des Premières Nations sont favorables aux CSA, l'étude n'en a pas moins mis en évidence plusieurs façons d'améliorer la prestation des services à court terme. Les auteurs recommandent entre autres que les futures ententes de financement imposent la tenue d'activités conformes au plan d'action *Rassembler nos forces*. Il faudra par ailleurs réévaluer la nécessité des CSA à long terme, puisque des organisations autochtones commencent à fournir des services parallèles.

Principales conclusions

Les activités des CSA sont en principe généralement conformes aux objectifs du Ministère. Il faut toutefois les réviser pour qu'elles soient aussi conformes au plan d'action *Rassembler nos forces*. Il n'est pas certain que les liens actuels entre le MAINC et les CSA permettent des communications claires et constantes à mesure que les priorités surgissent et évoluent.

Les CSA ont déployé des efforts considérables pour rendre le programme plus pertinent et améliorer la prestation des services. Ils ont contracté de nouvelles alliances et ententes avec les organisations autochtones, les groupes clients et les commanditaires. Ils ont aussi accru la représentation des Autochtones à tous les échelons. Il a toutefois été difficile d'augmenter le nombre de conseillers bénévoles autochtones. Les clients ont en effet demandé une plus forte représentation des autochtones à cet égard. Le SACO est sensible à la question.

Bien que les représentants du MAINC et des CSA considèrent que la création d'une nouvelle image de marque pour le Programme des services aux Autochtones confère globalement plus de crédibilité aux CSA, certains membres du conseil d'administration et du personnel des CSA considèrent que la participation des Autochtones à la gestion du programme est insuffisante, puisque le conseil des CSA est minoritaire au sein du conseil du SACO.

Pour ce qui est de la présentation de rapports, les CSA fournissent régulièrement au MAINC des données qualitatives sur les projets et les activités, selon les régions. En outre, les CSA déposent des rapports sur les résultats d'exploitation et des bilans consolidés. Les conclusions de l'étude quant à l'information financière sont que cette dernière n'est pas suffisamment détaillée. Les observations relatives aux rapports portent que l'information sur les projets n'est pas de qualité égale d'une région à l'autre. Dans certains cas, il n'y a pas de registres; ailleurs, ils sont superficiels. Il arrive que les évaluations ne soient pas comprises ou ne soient pas prises en considération. Les rapports des CSA sont beaucoup axés sur les activités du programme. Bref, il faut structurer la présentation des rapports.

Si les responsables des CSA ont augmenté la proportion des recettes perçues des commanditaires et des clients, le rapport varie selon les régions. Dans la plupart, ce sont les clients eux-mêmes qui disent s'ils sont ou non capables de payer et le processus de négociation n'est pas constant, ce qui donne à croire qu'on n'exploite pas toutes les sources possibles de revenus.

À ce jour, aucun fournisseur de services autochtones ne peut offrir aux CSA un éventail aussi vaste de services à faible coût à l'échelle nationale. Cela étant, le présent rapport fait état des possibilités qui s'offrent au MAINC, par l'intermédiaire des CSA, d'améliorer l'efficacité et l'opportunité du programme. Il faudra surveiller l'émergence de fournisseurs de services autochtones à long terme.

Recommandations

Il est recommandé que :

1. Le directeur général des Politiques et des programmes économiques collabore avec les CSA à accroître la représentation et les partenariats autochtones et à faire en sorte que les ententes de contribution définissent clairement les objectifs et les résultats attendus, en fonction des priorités du Ministère en matière de développement économique et de renforcement des capacités des entreprises, conformément au plan *Rassembler nos forces*.
2. Le directeur général des Politiques et des programmes économiques soit la principale personne-ressource pour ce qui est des communications avec les administrateurs des CSA et du SACO et qu'il assure des échanges d'information réguliers.
3. Le directeur général des Politiques et des programmes économiques et les CSA travaillent de concert à l'élaboration des directives d'un régime de responsabilisation en vue de la présentation des rapports, afin d'améliorer et de renouveler la planification et la surveillance du programme et l'évaluation des résultats.

4. Le directeur général des Politiques et des programmes économiques et les CSA collaborent à la mise en oeuvre d'un examen de la rentabilité du programme qui permettra de repérer les économies possibles et de faire en sorte que les ententes de contribution prévoient un jeu distinct d'états financiers pour les activités financées par le MAINC.
5. Le directeur général des Politiques et des programmes économiques collabore avec les CSA à faire en sorte : 1) qu'il y ait des liens entre, d'une part, les moyens pris pour fournir services et programmes et, d'autre part, les ressources du MAINC et de l'ensemble des programmes du gouvernement fédéral à l'échelle régionale; et 2) que le tout facilite la création de partenariats.

Section 1 - Introduction

Objet du rapport

L'objet du présent rapport est de faire connaître les résultats, conclusions et recommandations issus de l'évaluation des CSA. La Direction générale de l'évaluation et de la vérification interne (DGEVI) a autorisé l'évaluation des CSA en octobre 1996. L'objectif principal de l'évaluation est de vérifier l'efficacité et l'opportunité des CSA et de déterminer l'incidence du programme ainsi que les questions stratégiques et les solutions envisageables.

Le budget alloué aux programmes destinés aux Autochtones est passé d'une croissance sans précédent de 12 pour cent à une croissance de 6 pour cent en 1995-1996, puis de 2 pour cent pour 1997-1998 et 1998-1999. Dans ce contexte, il a fallu revoir la viabilité des programmes à long terme. Le MAINC a approuvé l'affectation d'une somme de 1 547 million de dollars pour 1996-1997, compte tenu de l'évaluation à venir.

L'évaluation a été conçue pour se dérouler en trois modules. Le premier concerne le rendement du programme et son utilité continue pour les clients. Le module II porte sur la perspective du SACO et du MAINC. Le présent rapport sommaire intègre les conclusions de ces deux modules à l'information fournie par un groupe de discussion formé par les détenteurs d'intérêts.

Questions d'évaluation

Les questions sur lesquelles se fonde l'évaluation figurent aussi dans le mandat. Les voici :

- Pertinence :** Les objectifs du Ministère et du programme sont-ils atteints? Sont-ils toujours pertinents? Sont-ils conformes aux aspirations des Premières Nations? Reste-t-il des besoins à combler? Les groupes cibles sont-ils bien choisis?
- Efficacité :** Dans quelle mesure le programme est-il efficace? Les résultats sont-ils visibles? Sont-ils documentés? Les clients sont-ils satisfaits des services? Quels en sont les effets, voulus et accessoires?
- Rentabilité :** Le programme est-il rentable? Y a-t-il des sources de revenus inexploitées?
- Autres solutions:** Y a-t-il d'autres solutions que le financement continu des CSA par le MAINC?

Méthode

La méthode employée pour les modules I et II est fondée sur plusieurs sources de données. La méthode utilisée pour le premier comprend l'examen des dossiers et des entrevues avec des représentants des groupes clients parmi les Premières Nations, avec des conseillers bénévoles des CSA et avec des non-utilisateurs (des groupes des Premières Nations n'ayant pas eu recours aux CSA depuis trois ans). Ces entrevues ont eu lieu de juin à août 1997. Les clients et les conseillers interrogés ont été choisis directement à l'aide des dossiers de projets examinés. Les CSA ont fourni les noms des non-utilisateurs. Les intervieweurs suivaient des guides préalablement mis à l'essai, qui contenaient des questions et des moyens de stimuler la discussion sur des points liés aux principaux thèmes de l'évaluation. Au total, les CSA ont retenu 83 dossiers pour l'équipe d'évaluation. Sur ces 83 dossiers, 64 contenaient suffisamment d'information pour permettre un bon examen. En deux mois, 104 entrevues ont été faites, soit 45 avec des clients des Premières Nations, 50 avec des conseillers bénévoles des CSA et 9 avec des groupes des Premières Nations qui ne sont pas clients. Sur les 64 dossiers examinés, 45 l'ont été avec le client et le conseiller affecté au projet.

La méthode utilisée pour le second module consistait à examiner en profondeur les dossiers du MAINC et les documents des CSA, dont les données sur le programme et les données financières. Il y a eu en outre une revue de la documentation sur d'autres programmes analogues offerts aux Premières Nations, suivie de 27 entrevues avec des membres du personnel du MAINC et du SACO pour cerner leur perception de leur mission et déterminer les objectifs, priorités, activités et réussites des CSA. Les entrevues ont eu lieu d'avril à juin 1997. Le module a également permis de recueillir les opinions sur la rentabilité du programme des CSA et sur des solutions de rechange possibles, de même que sur les actuelles ententes de financement.

Les résultats ont été examinés par un groupe de détenteurs d'intérêts et d'autres recherches ont été menées pour que l'étude soit au point.

Structure du rapport

La **Section 2** du présent rapport sommaire, intitulée « Description du programme », contient une rétrospective de la relation entre le MAINC et le SACO et une explication de la nature de l'entente de financement.

La **Section 3** présente un résumé des conclusions de l'évaluation sur les questions du cadre de référence, c'est-à-dire la pertinence, l'efficacité et la rentabilité des CSA ainsi que des solutions de rechange. Ces résultats sont ensuite évalués en regard des besoins des clients des autochtones et des objectifs d'ensemble du MAINC.

La **Section 4** comporte un bref sommaire des conclusions et recommandations des deux premiers modules et des observations et avis issus de la réunion des détenteurs d'intérêts qui ont étudié les deux.

Section 2 - Description du programme

Les liens entre le MAINC et le SACO

Le MAINC emploie divers moyens pour soutenir et financer la prestation de services et appuyer ainsi des individus, des entreprises, des gouvernements, des organisations et des associations autochtones qui ont besoin d'aide et de conseils professionnels en matière de gestion et d'autres services connexes pour consolider et améliorer l'efficacité de leurs propres entreprises, organisations et institutions. Grâce à une entente souple de paiements de transfert avec le SACO, le MAINC a fourni 1 547 million de dollars pour que les Premières Nations du Canada puissent bénéficier de services professionnels, administratifs et consultatifs en 1996-1997.

Le SACO a toujours dépendu étroitement de l'appui du MAINC pour financer ses programmes intérieurs (par l'intermédiaire du Programme des services aux Autochtones). De 1987-1988 à 1992-1993, le niveau de financement du SACO est resté constant, à 1 655 000 \$, somme venue du volet du Programme de perfectionnement des gestionnaires indiens et inuits consacré aux gouvernements des bandes. Auparavant, le programme recevait des crédits en vertu du Programme de développement économique du Ministère. En 1993-1994, l'entente MAINC-SACO a été renouvelée et dotée d'une somme de 1 520 000 \$ (soit 135 000 \$ ou 8 pour cent de moins que l'année précédente), qui n'a pratiquement pas changé depuis.

Rétrospective

Créé en 1967, le SACO est une organisation non gouvernementale à but non lucratif fondée sur le bénévolat. La mission de l'organisation est de promouvoir et d'accroître l'épanouissement et le bien-être économiques et sociaux des peuples autochtones du Canada ainsi que des peuples des pays en développement et des nouvelles économies de marché. Au Canada, le SACO fournit les services de conseillers bénévoles pour la mise sur pied et la gestion d'entreprises et de collectivités autochtones par l'intermédiaire des Centres de services aux autochtones (CSA). Il vient aussi en aide aux secteurs commercial et social des pays en développement du monde entier, par l'intermédiaire de son Programme de services internationaux. Au cours de l'exercice 1997-1998, en vertu d'une entente avec le MAINC, le SACO va dépenser 1 547 million de dollars au traitement prévu de 1 175 dossiers d'entreprises autochtones. Il fait appel à plus de 400 bénévoles actifs.

Le SACO s'est d'abord consacré au soutien des activités de développement économique. Dans les années 90, toutefois, de grands changements de marchés ont forcé l'organisation à se réorienter et à compléter son offre de services de conseils en gestion de collectivité et de services de formation.

Un groupe de travail a été créé en 1992 pour évaluer les besoins de la clientèle autochtone et la capacité de l'organisation de combler ces besoins. En 1993, le groupe de travail déposait son rapport et recommandait la restructuration complète de l'organisation et le renouvellement de son image de marque en vue de son adaptation au milieu en pleine évolution.

Le rapport mettait aussi en lumière la nécessité pour les CSA d'établir une bonne base de financement à long terme qui soit indépendante du MAINC. Le conseil d'administration du SACO a sanctionné ses nouvelles orientations sans réserve et entrepris de remodeler les CSA, y compris leur gestion, par un conseil d'administration autochtone.

Responsabilités des CSA

En vertu de l'actuelle entente avec le MAINC, les CSA doivent :

1. fournir les services convenus;
2. assumer leurs responsabilités financières;
3. fournir, pendant l'année financière en cours, l'information nécessaire à l'évaluation.

Objectifs et priorités du MAINC

Les Canadiens reconnaissent la nécessité d'améliorer la situation sociale et économique des peuples autochtones et nordiques. L'entente MAINC-CSA est l'un des moyens pris par le Ministère pour tirer parti de l'expertise des bénévoles des CSA pour amorcer des changements substantiels en ce sens. Pour satisfaire aux obligations du gouvernement fédéral envers les Premières Nations, le MAINC a fixé les priorités et objectifs suivants :

- a. négocier des ententes d'autonomie gouvernementale;
- b. améliorer les conditions de vie dans les réserves;
- c. régler les revendications territoriales;
- d. soutenir et promouvoir une évolution politique durable dans le Nord.

Ces priorités et objectifs ministériels sont renforcés par la détermination du Ministère de devenir plus responsable et de modifier sa façon d'exercer ses activités (par exemple en renouvelant son leadership et en modernisant sa plate-forme informatique, en améliorant les mécanismes de financement et en élargissant le recours aux ententes sur les modalités financières).

Ces priorités ainsi que les méthodes prises pour les concrétiser, tout comme les progrès déjà accomplis sont résumés dans le *Cadre d'action*, dans la déclaration de la Commission royale sur les peuples autochtones (CRPA) sur les besoins des Premières Nations en matière de développement économique (voir l'appendice A) et dans le document du MAINC contenant le plan d'action et le rapport sur le rendement du Ministère. Comme le Ministère a modifié ses priorités en fonction des besoins des Premières Nations et du fait que les CSA avaient eux aussi beaucoup changé, une évaluation était devenue nécessaire pour vérifier le rendement des CSA en fonction de la nouvelle donne.

Section 3 - Résultats de l'évaluation

Introduction

La présente section regroupe les résultats de l'évaluation au regard des quatre volets : *Pertinence, efficacité, rentabilité et solutions de rechange.*

Pertinence

L'équipe a évalué la pertinence du programme en fonction d'un certain nombre de facteurs, dont : la conformité avec les objectifs du Ministère, la mise en oeuvre des recommandations du groupe de travail, l'évaluation des besoins des clients, l'opinion des Premières Nations sur le bien-fondé du programme et sur l'opportunité des services sur le plan culturel.

Objectifs du Ministère

Étant donné l'accent mis sur le renforcement des capacités et le développement économique, les activités des CSA sont généralement conformes aux objectifs décrits dans le *Cadre d'action* de 1997. Toutefois, l'entente de contribution entre le Ministère et les CSA ne précise aucun objectif particulier à atteindre grâce aux projets mis en oeuvre.

À mesure que le Ministère progresse dans sa collaboration avec les Premières Nations pour accélérer le rythme des changements et promouvoir l'autonomie gouvernementale, il faut ajuster et modifier les objectifs, les politiques et les services comme on peut le lire, par exemple, dans le rapport de 1998 intitulé *Rassembler nos forces*. Selon ce nouveau plan d'action, le Ministère et les CSA doivent fixer de nouveaux objectifs communs et se concentrer sur certains projets types, qui satisfont aux exigences en matière de responsabilités. Il n'est cependant pas clair si les liens actuels entre le MAINC et les CSA assurent des communications nettes et constantes à mesure que les priorités émergent et évoluent. Au cours de l'année écoulée, le MAINC et les CSA sont tous deux passés par des restructurations qui ont influé sur les communications.

Pertinence accrue depuis la mise en oeuvre des recommandations du groupe de travail

Des changements ont eu lieu avec la mise en oeuvre des recommandations du groupe de travail créé en 1992. Le programme est désormais plus opportun. Les CSA ont formé de nouvelles alliances et ont contracté de nouvelles ententes avec les organisations autochtones, les groupes clients et des commanditaires. Les nouveaux liens semblent avoir contribué à mieux cerner les besoins des Premières Nations. La plupart des répondants considèrent que les changements amenés par la création des CSA, dotés d'une image de marque distincte, confèrent plus de crédibilité à l'organisation.

La représentation autochtone a été augmentée dans le personnel comme dans le conseil d'administration. Dix des vingt-quatre personnes qui travaillent dans les CSA sont des Autochtones. L'équipe de gestion est composée de dix personnes, dont sept membres des Premières Nations. Le conseil d'administration, qui regroupe huit personnes, comprend six membres des Premières Nations. En revanche, il a été difficile de recruter des conseillers bénévoles autochtones, faute de candidats. Seuls 26 des 4 356 conseillers bénévoles sur la liste sont autochtones.

La plupart des répondants décrivent les services des CSA comme mieux adaptés aux besoins des Premières Nations que les services de l'ancien Programme des Autochtones canadiens. Certains membres autochtones du conseil d'administration et du personnel trouvent néanmoins que les Autochtones n'ont pas suffisamment de contrôle quant à la gestion du programme.

Besoins des clients

Il y a généralement deux moyens d'évaluer les besoins des clients. D'abord, quand les clients communiquent directement avec les CSA et que les gestionnaires régionaux discutent avec eux des détails de leur projet. Ensuite, quand le personnel et les conseillers bénévoles des CSA rendent visite aux collectivités pour informer les clients éventuels de leurs services ou pour lancer des projets et que les clients leur font part de leurs besoins actuels et futurs.

Les entrevues avec des représentants du SACO et du MAINC montrent que, depuis l'expansion des bureaux régionaux, il y a beaucoup d'efforts consacrés à cette partie du travail et les visites aux collectivités sont plus fréquentes. Les CSA offrent maintenant des services bancaires et des services de formation. Les services sont désormais offerts à tous les Autochtones mais ne sont pas nécessairement employés dans la même mesure partout au pays. Les entrevues avec les clients mettent en évidence certains besoins restés insatisfaits, dont : le réseautage, la création de sites Web, le financement, l'élaboration de chartes, des conseils fiscaux, des conseils en matière d'environnement et la planification d'entreprise dans le Nord. Des représentants des CSA ont toutefois précisé que leurs effectifs comptent des bénévoles spécialisés dans ces domaines et que le service de planification d'entreprise est bel et bien offert dans le Nord.

Opinion des Premières Nations sur la pertinence du programme

Interrogés directement sur la pertinence des CSA au regard de leurs besoins, 91 pour cent des clients actuels répondent oui, tout comme quatre des neuf anciens clients interrogés.

Les clients ont également été priés de dire s'ils considéraient les CSA comme des organisations autochtones dirigées par des Autochtones. À cette question, 57 pour cent des répondants disent non, le reste des réponses se répartissant également entre l'affirmative et le refus de répondre. La taille relativement restreinte de l'échantillon ne permet pas une analyse détaillée de cette perception.

Il semble toutefois que les organisations communautaires soient moins prêtes à considérer les CSA comme des organisations autochtones (11 organisations communautaires sur les 15 qui ont répondu ont dit que les CSA ne sont pas des organisations autochtones).

Opportunité des services sur le plan culturel

Les CSA axent la formation des bénévoles sur la sensibilisation inter-culturelle. Les entrevues avec les représentants montrent que ce genre d'activités varie toutefois grandement d'une région à une autre. Au total, il semble s'agir d'activités non-officielles plutôt que systématiques. Cette perception est confirmée par les conseillers bénévoles. Seuls sept d'entre eux ont dit avoir reçu une formation à d'autres cultures.

Priés de dire si les CSA répondent aux besoins des Premières Nations d'une manière qui tient compte de leur culture, les deux tiers des clients répondent oui. Le reste des répondants sont également répartis entre ceux qui ne savent pas et ceux qui croient que les services offerts ne sont pas sensibles à leur culture.

Efficacité

L'efficacité du programme a été évaluée au moyen des questions sur la perception des participants et d'un examen des dossiers.

Satisfaction des clients à l'égard des CSA

Les réponses aux diverses questions montrent un bon degré de satisfaction. Ainsi, 71 pour cent des personnes interrogées avaient déjà utilisé les services des CSA. Parmi elles, 93 pour cent ont dit qu'elles y recourraient de nouveau et 87 pour cent qu'elles étaient prêtes à recommander les CSA à d'autres Premières Nations.

Priés d'évaluer les services des CSA selon une échelle de 1 à 5, le chiffre 1 correspondant à la pire note et le 5 à la meilleure, les trois quarts des clients ont choisi 4 ou 5.

Satisfaction des clients à l'égard des conseillers

Parmi les clients, la moitié des répondants ont dit être très satisfaits des compétences des conseillers bénévoles et 22 pour cent assez satisfaits. Environ 87 pour cent des clients pensent que les compétences des conseillers correspondent d'assez près aux exigences des projets. Les deux tiers se sont dits très satisfaits des conseils donnés et 22 pour cent assez satisfaits. L'attitude des conseillers suscite une grande satisfaction chez les deux tiers des clients. Pour ce qui est de leur accessibilité, 58 pour cent des clients s'en trouvent très satisfaits et 35 pour cent assez satisfaits. Enfin, 51 pour cent sont très satisfaits et 36 pour cent assez satisfaits de la capacité des conseillers à communiquer.

Satisfaction des conseillers bénévoles à l'égard des CSA

Les conseillers bénévoles des CSA ont aussi été invités à évaluer les CSA dans l'ensemble suivant la même échelle. Soixante-dix pour cent d'entre eux accordent un 4 ou un 5. Par ailleurs, 80 pour cent considèrent les CSA comme une réussite et 86 pour cent estiment avoir vécu une expérience favorable.

Même si les conseillers sont en général globalement satisfaits des CSA, 66 pour cent jugent qu'il y a place à l'amélioration. L'amélioration des communications avec les conseillers bénévoles et les clients des Premières Nations ainsi que du processus employé pour évaluer les besoins afin d'accepter ou de refuser des projets sont les exemples qui reviennent le plus souvent.

Atteinte des objectifs du programme et incidence des projets

Un certain nombre d'indicateurs permettent de voir si les objectifs d'un projet sont atteints. Ainsi, pour les 45 dossiers terminés et ayant fait l'objet des deux séries d'entrevues, les données montrent que 69 pour cent ont atteint leurs objectifs (définis dans le cadre de référence) contre 27 pour cent pour lesquels seuls quelques objectifs ont été atteints. Enfin, 4 pour cent n'auraient atteint aucun objectif.

Le nombre de projets jugés réussis est une autre indication. Parmi les 45 dossiers examinés, 84 pour cent ont été jugés réussis par les clients, contre 16 pour cent d'échecs présumés. Dans quelle mesure les projets réussis sont-ils des succès? Suivant une échelle de 1 à 5 (le chiffre 1 correspondant à un échec et le chiffre 5 à une grande réussite), 91 pour cent des clients des Premières Nations évaluent le succès de leur projet réalisé avec l'aide des conseillers bénévoles des CSA à 3 ou plus et 71 pour cent à 4 ou à 5.

Les projets sont également considérés comme procurant de nombreux avantages aux clients et aux collectivités. Les avantages les plus fréquemment évoqués sont la création d'emplois, la formation donnée, les habiletés transmises et divers autres.

L'incidence des projets semble également exempte d'effets négatifs inattendus. Parmi les effets imprévus répertoriés par le quart des clients des Premières Nations et une proportion égale des conseillers bénévoles figurent l'aide d'un conseiller pour une levée de fonds, la création de réseaux et des recommandations inattendues.

Attribution des résultats

L'attribution des résultats au programme est toujours une tâche difficile. Clients et conseillers bénévoles ont été priés de dire si le projet aurait pu avoir les effets prévus en l'absence des CSA. Les deux groupes (44 pour cent dans chacun) sont également incertains. Trente-huit pour cent des clients des Premières Nations et 44 pour cent des conseillers des CSA croient que non. En revanche, 18 pour cent des clients autochtones et 12 pour cent des bénévoles sont d'opinion contraire et pensent que le projet aurait atteint ses objectifs même sans l'intervention des CSA.

Consignation des résultats

La possibilité que les responsables des CSA ne transmettent pas suffisamment d'information sur l'incidence des projets dans les réserves a suscité quelque inquiétude au Ministère. Les ententes de financement du présent exercice comportent donc de nouvelles exigences à cet égard, qui devraient résoudre le problème. Il reste que les rapports financiers présentés au MAINC par les CSA ne sont pas suffisamment détaillés. Pourtant, les exigences à cet égard sont assorties d'instruments d'évaluation. Il est toutefois difficile d'obtenir des clients qu'ils remplissent les formules, mais il n'est pas certain que leur attitude soit le fait d'une expérience négative.

Sur les 45 projets terminés, 17 sont documentés au minimum. La quantité d'informations consignées varie d'ailleurs selon les régions. Dans 18 pour cent des dossiers qui ont été l'objet d'un examen complet, on observe des écarts notables entre les données consignées et le résultat des entrevues. La plupart de ces données semblent liées au fait que les bénévoles ne connaissaient pas les résultats de leur intervention, n'ayant pu rester en contact avec les CSA ni le client une fois le projet terminé.

Transfert de compétences et renforcement des capacités

Le concept de transfert de compétences et de renforcement des capacités au sein des collectivités autochtones importe tant au MAINC qu'aux CSA. Il n'existe malheureusement pas encore de définition claire de ce concept ni de stratégie pour sa concrétisation (voir les définitions suggérées du renforcement des capacités, à l'Appendice B).

Presque tous les répondants des CSA ont abordé l'importance du transfert de compétences. L'accent a également été mis sur le concept de projets sous forme de partenariats impliquant une aide et un encadrement continus. Certains avancent toutefois que le concept n'est pas compatible avec le principe du recouvrement des coûts. Par ailleurs, 38 pour cent des clients interrogés croient que le temps consacré au transfert de compétences est insuffisant, mais l'allongement de la durée des projets leur coûterait davantage. Il faut noter du reste que seuls cinq des conseillers bénévoles interrogés ont dit avoir reçu une formation précise à cette fin.

Environ les deux tiers des clients interrogés disent avoir acquis de nouvelles compétences au long du projet. Cette proportion varie selon le type de projet. Malheureusement, le petit nombre de projets dans chacune des catégories ne permet pas une analyse complète à cet égard. Il semble toutefois que les activités de planification d'entreprise ne soient pas propices au transfert de compétences. Treize répondants de cette catégorie ont dit avoir bénéficié d'une certaine forme de transfert de compétences en gestion financière, en planification, en analyse et en comptabilité; cinq n'ont acquis aucune compétence ou n'ont pas de certitude à cet égard.

L'évolution des types de projets et de clients ne permet pas non plus de dégager de tendance en ce qui concerne les activités de transfert de compétences. Les activités de planification représentaient 36 pour cent des projets en 1996-1997, soit environ la même proportion qu'il y a quatre ans.

Les ateliers, qui sont vraisemblablement des activités de formation, comptaient pour 5 pour cent des projets en 1996-1997. D'autre part, les organisations communautaires, qui sont les plus susceptibles d'être intéressées par les activités visant le renforcement des capacités, représentent 42 pour cent de la clientèle des CSA depuis trois ans, contre 38 pour cent en 1993-1994.

Obstacles à l'efficacité

La mise en oeuvre des recommandations du groupe de travail impliquait des changements substantiels, qui devaient tous être mis en oeuvre à l'aide d'une contribution déterminée du principal organisme subventionnaire : le MAINC. Les CSA ne sont pas encore tout à fait adaptés à ces changements. Les représentants des CSA et du Ministère recensent d'autres obstacles à l'efficacité, dont la brève durée de la participation des conseillers bénévoles aux projets, la diversité des besoins des Premières Nations et la géographie du pays.

Les clients évoquent souvent le manque de conseillers autochtones, le fait que les conseillers ne restent pas longtemps dans les collectivités, l'absence de suivi et, dans certains cas, le fait que les connaissances des conseillers ne soient pas à jour.

Pour leur part, les conseillers pointent du doigt le manque de clarté du cadre de référence des projets, la sélection impropre, des changements à la tête des collectivités et le manque de communication. On note aussi des conflits dans les collectivités, des attentes irréalistes ou mal définies, le manque de compréhension, l'hésitation à suivre les conseils et l'absence de suivi.

Rentabilité

La rentabilité a été analysée sous deux angles. Du point de vue des CSA, les efforts déployés pour trouver de nouvelles sources de financement et pour consacrer une plus grande part du budget aux projets fondent l'évaluation. Du point de vue du MAINC, la valeur obtenue en échange de l'argent investi dans le programme demeure le point le plus important.

Les CSA

Deux éléments laissent croire à une meilleure rentabilité. Au cours des quatre dernières années, en effet, une plus grande part du budget des CSA a été affectée aux bureaux régionaux, où les services sont réellement fournis. Les clients et les organismes subventionnaires ont contribué de 25,5 pour cent au total des recettes en 1996-1997, contre 11 pour cent en 1993-1994. La proportion des recettes venant des clients et des organismes subventionnaires varie selon la région. Enfin, il a été plus difficile de trouver des commanditaires pour les activités visant le renforcement des capacités.

L'examen des dossiers montre que 62 pour cent des clients ont versé des droits aux CSA. Ces paiements s'échelonnent de 25 à 3 000 dollars. Dans la plupart des cas, il semble que les clients qui sont en mesure de payer sont priés d'assumer une portion ou la totalité des frais du conseiller. En règle générale, toutefois, c'est le client qui déclare s'il est capable ou non de payer. Par ailleurs, la négociation semble différente d'une région à une autre.

Il est arrivé qu'un client ait la capacité de payer (une entreprise de taille moyenne ou une institution autochtone, par exemple) mais ne soit pas invité à contribuer. De fait, il y a suffisamment d'occurrences de ce genre pour que l'on puisse imaginer des sources de revenus inexploitées.

Le MAINC

La plupart des représentants du MAINC et des CSA interrogés estiment que les CSA fournissent un service utile et apprécié aux collectivités autochtones et que le MAINC obtient quelque chose en échange de l'argent consacré au programme. Le fait que les conseillers offrent leurs services gratuitement assure la rentabilité du système, pour autant que les gestionnaires régionaux soient efficaces.

Solutions de rechange

Le volet des solutions de rechange consistait à évaluer les fournisseurs de services existants. Les répondants du MAINC devaient en plus commenter cinq solutions de rechange théoriques au financement.

Fournisseurs de services

Pour atteindre ses objectifs au regard du développement économique et du renforcement des capacités, le Ministère finance différentes organisations qui fournissent des services appropriés aux Premières Nations. Il fallait donc examiner les services fournis par ces organisations pour repérer tout chevauchement ou renforcement.

Les plus gros fournisseurs de services financés par le MAINC, pour ce qui est du budget du MAINC, sont les organismes de développement économique communautaires (ODEC) et les conseils tribaux. Entreprise autochtone Canada, qui n'est pas financée par le MAINC mais qui offre également des services aux Autochtones a aussi été l'objet de la revue.

Il semble que ces organisations pourraient offrir certaines des activités des CSA. Il est difficile de savoir toutefois si elles peuvent ou souhaitent remplacer rapidement les CSA.

Financement

Cinq modes de financement ont été soumis aux répondants du MAINC, appelés à les commenter.

- Cesser le financement purement et simplement et à donner directement l'argent aux bandes ou aux responsables d'initiatives de développement économique comme les ODEC ou se concentrer sur le concept du renforcement des capacités et donner l'argent aux conseils tribaux.
- Maintenir un financement de base aux CSA mais diriger un peu d'argent vers d'autres volets, comme la formation et l'activité bancaire, dans le contexte du développement économique ou du renforcement des capacités.
- Rendre le financement tributaire de résultats négociés et liés au développement économique ou au renforcement des capacités.
- Remplacer graduellement le financement de base par un financement équivalent à la rémunération des services que les CSA obtiennent de ses clients.
- Maintenir le financement de base et accroître le champ d'activité des CSA à mesure que le recouvrement des coûts augmente.

La plupart des répondants préféreraient que le financement de base soit maintenu et que soit élargi le bassin des activités des CSA à mesure que le recouvrement des coûts va augmenter. L'élimination pure et simple du financement ou le fait de donner directement l'argent aux conseils tribaux leurs paraissent compromettre l'avenir et les services des CSA. Les répondants ne pensent pas qu'il y ait de solution de rechange réaliste permettant d'offrir les mêmes services qu'actuellement dans toutes les régions à la fois et précisent que les Premières Nations ont besoin des services en question.

Si le MAINC cessait de financer les CSA, ces derniers n'arriveraient probablement à soutenir leur structure qu'en facturant plus que les dépenses liées aux projets. Or, 60 pour cent des clients interrogés ont dit ne pas être prêts à payer 300 \$ par jour pour les conseillers plus les dépenses liées aux projets, contre 36 pour cent favorables à cette solution et 4 pour cent d'incertains. La forte proportion de réponses négatives semble indiquer que le recouvrement des coûts au-delà des dépenses liées aux projets compromettrait la survie des CSA.

Il semble donc qu'il ne soit pas encore temps de cesser de financer les CSA, puisque les Premières Nations ont besoin des services offerts et semblent satisfaites de la façon dont ils sont assurés. Il existe toutefois certains chevauchements avec d'autres fournisseurs. Comme certains semblent mal informés de l'existence de ces services, il serait probablement utile de trouver comment réunir en un endroit l'information connue sur tous les services existants, par exemple sur un site Web.

Section 4 - Conclusions et recommandations

Introduction

Au total, les CSA fournissent des services de conseillers bénévoles appréciés des Autochtones du pays. Les bénévoles ont une expertise diversifiée et les clients se disent généralement satisfaits des conseillers et du programme. Bon nombre d'indicateurs montrent que les objectifs des projets sont habituellement atteints, que les clients considèrent leurs projets comme une réussite et que ces projets procurent un certain nombre d'avantages aux collectivités, mais sans avoir d'effets négatifs.

Les CSA ont déployé beaucoup d'efforts pour rendre le programme plus opportun et améliorer la prestation des services, mais ils doivent encore assumer certains changements, particulièrement en ce qui concerne les besoins changeants des Premières Nations et les objectifs du Ministère, qui évoluent aussi. De nouveaux fournisseurs de services apparaissent maintenant sur la scène. Par contre, les ressources se font de plus en plus rares. Le Ministère doit aussi continuellement rationaliser ses activités et réduire les dépenses dont il est responsable, pour ce qui est tant du grand public que des Premières Nations. Par conséquent, il n'est pas certain que le financement des CSA sera maintenu.

S'il l'est pour la prochaine année fiscale, voici quelques recommandations qui devraient faire en sorte que : 1) les objectifs des Premières Nations et du Ministère soient atteints en matière de responsabilités et de rentabilité; et 2) que l'émergence et l'utilisation de nouveaux fournisseurs de services seront suivies de près.

Bien-fondé et réalisation des objectifs des Autochtones et du Ministère

Étant axées sur le renforcement des capacités et le développement économique, les activités des CSA sont en principe conformes aux objectifs du Ministère tels qu'ils sont énoncés dans le *Cadre d'action* de 1997. Toutefois, comme le Ministère collabore avec les Premières Nations pour accélérer le rythme des changements et promouvoir les objectifs de l'autonomie gouvernementale, les politiques et les services jugés prioritaires pourraient être revus, adaptés et mis à jour, comme l'évoquent le rapport *Rassembler nos forces* de 1998 et le rapport de la *Commission royale sur les peuples autochtones*, de 1996, auquel le premier répond.

Les ententes de contribution antérieures n'assortissaient pas la sélection des projets d'objectifs particuliers. Les exigences consistaient simplement à accomplir un certain nombre de tâches. Si les activités des CSA ne doivent pas recevoir de fonds supplémentaires, il serait peut-être possible de mieux utiliser les fonds du MAINC en visant des objectifs particuliers et, entre autres choses, en choisissant surtout des projets d'aide en matière de renforcement des capacités pour le développement d'entreprises et le développement économique.

En 1993, le groupe de travail sur le Programme des Autochtones canadiens (PAC) a fait plusieurs recommandations destinées à mieux adapter le programme aux peuples autochtones. Ces recommandations ont d'ailleurs été mises en oeuvre avec un certain succès. De nouveaux liens et de nouvelles ententes ont été contractés avec des organisations autochtones, des groupes clients et des organismes subventionnaires. Enfin, la représentation autochtone a été accrue tant au sein du personnel que du conseil d'administration. Pourtant, la présente évaluation fait état de ce que les CSA sont peu considérés comme des organisations autochtones, même si la majorité des clients interrogés trouvent qu'ils répondent bien aux besoins des Premières Nations.

Les conseillers bénévoles sont pour la plupart des non-Autochtones à la retraite; ils constituent l'image des CSA aux yeux des clients. Outre le fait que les CSA ne soient pas considérés comme des organisations autochtones, il semble que les connaissances de ces retraités ne soient pas toujours pertinentes ou adaptées aux objectifs des Autochtones. Or, les Autochtones à la retraite ayant l'expérience des affaires sont peu nombreux et les rares personnes qui feraient des conseillers bénévoles compétents peuvent ne pas connaître l'existence des CSA. C'est au SACO-CSA d'entreprendre des démarches pour repérer des conseillers bénévoles possibles.

Par ailleurs, la plupart des répondants du MAINC et des CSA croient que les changements apportés par la création de ces derniers, dotés d'une image de marque distincte, confèrent beaucoup de crédibilité à l'organisation. Ils estiment aussi que les services des CSA répondent mieux aux besoins des Premières Nations que ceux de l'ancien Programme des Autochtones canadiens. Toutefois, quelques membres autochtones du conseil d'administration et du personnel jugent que les Autochtones ne participent pas suffisamment à la gestion du Programme des services aux Autochtones, puisque le conseil d'administration des CSA est minoritaire au sein du conseil du SACO.

Comme un certain nombre de personnes l'ont fait remarquer au cours de l'enquête, les dispositions prises par les CSA pour fournir à peu de frais les services de conseillers expérimentés qui sont des administrateurs à la retraite ont peu d'équivalents. Les services des CSA sont donc fréquemment utilisés. Si les changements recommandés se concrétisent, les CSA pourraient améliorer la pertinence et l'efficacité du programme tout comme la représentation autochtone et l'acceptation du programme par les collectivités autochtones.

Étant donné :

- l'importance de veiller à ce que les futurs projets tiennent compte d'objectifs bien définis et conformes aux priorités du MAINC en matière de développement économique et de renforcement des capacités;
- l'importance, montrée par la présente étude, d'augmenter la participation des Autochtones à la gestion des CSA, y compris le nombre de bénévoles autochtones;
- l'engagement du Ministère, comme on peut le lire dans *Rassembler nos forces*, à établir de nouveaux partenariats; il est recommandé ce qui suit.

Recommandation

1. Que le directeur général des Politiques et des programmes économiques collabore avec les CSA à accroître la représentation et les partenariats autochtones et à faire en sorte que les ententes de contribution définissent clairement les objectifs et les résultats attendus, en fonction des priorités du Ministère en matière de développement économique et de renforcement des capacités des entreprises, conformément au plan *Rassembler nos forces*.

Communications

Une part de la difficulté à faire en sorte que les projets soient adaptés aux besoins des peuples autochtones et du MAINC semble venir de la faiblesse des liens de communication. Le MAINC et les CSA ont tous deux traversé depuis deux ans une période de transition qui a nui aux liaisons. Le MAINC a créé récemment une nouvelle direction générale chargée des programmes économiques, qui va donc assurer un soutien aux CSA. Il est donc recommandé ce qui suit.

Recommandation

2. Que le directeur général des Politiques et des programmes économiques soit la principale personne-ressource pour ce qui est des communications avec les administrateurs des CSA et du SACO et qu'il assure des échanges d'information réguliers.

Responsabilité

La responsabilité a été étudiée sous deux angles. Le premier est celui des rapports à présenter sur les objectifs et les résultats du programme. Le second englobe la présentation de l'information financière et la rentabilité. Tous deux ont été explorés et ont abouti à des recommandations visant à renforcer les fonctions relatives à la reddition de comptes.

Les exigences relatives à la présentation de rapports sur les objectifs et les résultats du programme, tels qu'ils sont définis dans l'entente entre le MAINC et les CSA portent entre autres choses la présentation au MAINC, tous les trimestres, de statistiques et d'un sommaire des résultats évoqués dans les évaluations des projets. Cette information a généralement été présentée, mais il n'en demeure pas moins que les dossiers ne documentent pas toujours ces questions et que les notes ne sont pas d'égale qualité d'une région à une autre. Il arrive que les registres soient absents ou superficiels et que les évaluations ne soient pas comprises ou ne soient pas prises en considération. S'agissant des régimes de gestion, des lacunes ont été observées dans la description des projets, l'évaluation des besoins, l'appariement entre conseillers et collectivités, le suivi et les communications. Les régions diffèrent en outre en ce qui concerne la façon dont les services sont offerts et gérés. Enfin, bien que les CSA fournissent des formules d'évaluation des services rendus, les clients les remplissent rarement.

Le style actuel des rapports s'explique en partie par l'absence, dans les ententes de contribution antérieures, d'objectifs précis associés aux projets. En effet, les exigences consistaient simplement à accomplir un nombre déterminé de tâches. Par surcroît, comme les exigences relatives au financement n'obligent pas les CSA à maintenir des liens d'information avec ses clients, au contraire de ce qui se passe avec le MAINC, il y a place pour des rapports plus détaillés des CSA aux clients et organisations autochtones sur les résultats du programme. Les responsables des CSA et les clients pourraient utiliser ces rapports de façon que ces derniers informent continuellement les CSA sur les services reçus.

Les futures ententes entre le MAINC et les CSA devraient améliorer la qualité des rapports fournis par les CSA en fixant des objectifs précis, en donnant priorité aux projets pouvant renforcer les capacités en matière de développement économique et en mettant l'accent sur les projets d'entreprises fondés sur les services d'encadrement améliorés des CSA. Il est donc recommandé ce qui suit.

Recommandation

3. Que le directeur général des Politiques et des programmes économiques et les CSA travaillent de concert à l'élaboration des directives d'un régime de responsabilisation en vue de la présentation des rapports, afin d'améliorer et de renouveler la planification et la surveillance du programme et l'évaluation des résultats.

Pour ce qui est du second volet de la responsabilité, soit la présentation d'informations financières et la rentabilité, les critères inclus dans l'entente exigent aussi une information sur le rendement financier, les catégories budgétaires et les dépenses. Les CSA fournissent en temps opportun des rapports trimestriels et annuels. Mais s'ils contiennent des états financiers, on n'y trouve pas d'information justifiant les dépenses liées aux projets. Du reste, les états financiers annuels sont consolidés et ne permettent donc pas de tirer rapidement des renseignements détaillés sur les activités financées par le MAINC.

La présente étude a montré que les CSA avaient amélioré leur rentabilité au cours des quatre dernières années. La proportion du budget global affectée aux bureaux régionaux, où les services sont réellement fournis, est désormais plus substantielle. En 1996-1997, les recettes des CSA provenaient à 25 pour cent des organismes subventionnaires et des clients, ce qui représente une augmentation comparativement aux 11 pour cent de 1993-1994. La proportion de recettes tirées des clients et des commanditaires varie cependant d'une région à une autre. Les clients qui le peuvent sont incités à assumer une partie des dépenses directement associées aux projets, mais ce sont souvent les clients eux-mêmes qui évaluent leur capacité de payer. Il n'est pas certain que les CSA puissent obtenir une contribution supérieure des clients et des organismes subventionnaires.

La gestion des fonds a fait l'objet de quelques plaintes au Ministère. Ce volet déborde le cadre de la présente étude, mais l'évaluation n'a tout de même rien mis au jour qui soutient ces plaintes.

Toutes les organisations financées doivent faire rapport de leur rendement sur les chapitres de la gestion financière et de la rentabilité et c'est pourquoi il est recommandé ce qui suit.

Recommandation

4. Que le directeur général des Politiques et des programmes économiques et les CSA collaborent à la mise en oeuvre d'un examen de la rentabilité du programme qui permettra de repérer les économies possibles et de faire en sorte que les ententes de contribution prévoient un jeu distinct d'états financiers pour les activités financées par le MAINC.

Coordination avec d'autres organisations autochtones intéressées par le développement économique

Conformément à l'accent mis par le rapport *Rassembler nos forces* sur les partenariats, le MAINC cherche des façons de mieux répondre aux besoins des Autochtones et d'établir des partenariats plus solides entre les organisations de prestation de services, les gouvernements et les collectivités autochtones.

Il est difficile de déterminer si les bureaux régionaux du SACO sont en étroite communication avec les autres mécanismes d'exécution des programmes comme les ODEC, Entreprise autochtone Canada, le Conseil pour l'avancement des agents de développement autochtones (CAADA), le Conseil canadien pour le commerce autochtone (CCCA), les conseils tribaux et autres. On peut supposer que des relations plus étroites entre les organisations qui jouent un rôle essentiel dans le développement économique des Autochtones amélioreraient grandement l'efficacité des CSA. Comme le MAINC est bien placé pour connaître le rôle des organismes intéressés par le développement économique des Autochtones (autres ministères fédéraux, Programme des sociétés de financement des autochtones, organisations autochtones (CAADA, CCCA) et gouvernements provinciaux), ainsi que le rôle de ses différents services, il est recommandé ce qui suit.

Recommandation

5. Que le directeur général des Politiques et des programmes économiques collabore avec les CSA à faire en sorte : 1) qu'il y ait des liens entre, d'une part, les moyens pris pour fournir services et programmes et, d'autre part, les ressources du MAINC et de l'ensemble des programmes du gouvernement fédéral à l'échelle régionale; et 2) que le tout facilite la création de partenariats.

Voici un extrait du rapport de la Commission royale sur les peuples autochtones sur les besoins des peuples autochtones en matière de développement économique.

CRPA - Développement économique

« Les peuples autochtones doivent échapper à la pauvreté qui paralyse individus et nations. La redistribution des terres et des ressources va beaucoup améliorer leurs chances d'emplois et de revenus raisonnables. Mais il faudra de toute urgence investir dans l'entreprise et l'industrie, et améliorer les compétences techniques, administratives et professionnelles pour tirer parti de toutes les possibilités qui s'offriront. »

« L'amélioration de la situation économique doit être suivie d'une amélioration des conditions de vie. Nous proposons une initiative d'envergure pour hausser le logement, l'approvisionnement en eau et les installations sanitaires au niveau des normes en vigueur pour réduire les risques de maladie et contribuer à restaurer dignité et esprit d'initiative. » (Traduction libre.)

Accélérer le perfectionnement des ressources humaines

- *« L'autonomie gouvernementale, la guérison, la consolidation de l'infrastructure des collectivités et la création d'entreprises vont exiger plus de personnes compétentes qu'il y en a actuellement. Modifier le système d'éducation peut augmenter le nombre de jeunes Autochtones qui terminent leurs études secondaires. » (Traduction libre.)*
- *« Nous proposons en outre une initiative en dix ans pour combler les déficits de l'éducation et de la formation, initiative qui ferait appel à l'entreprise privée, aux établissements d'enseignement, aux gouvernements et à des programmes qui incitent les peuples autochtones à acquérir des compétences techniques, commerciales et professionnelles dans des domaines variés. » (Traduction libre.)*

Élaborer les institutions

- *« La plupart des institutions qui cadrent la vie contemporaine des Autochtones leur viennent de l'extérieur. Elles suivent des règles étrangères à leurs valeurs et à leurs préférences. Il faut donc faire place aux institutions autochtones dans toutes les sphères d'activité. Bon nombre d'entre elles devront être mises en place avant l'émergence des nations autonomes, mais elles devront compléter et non concurrencer les structures nationales. » (Traduction libre.)*

CRPA “Renforcement des capacités”

La Commission royale sur les peuples autochtones définit le « renforcement des capacités » comme une stratégie de transition vers l’autonomie gouvernementale autochtone. Cette transition consiste entre autres à réédifier les nations autochtones et à retrouver le rang de nation, à organiser les gouvernements autochtones, à négocier de nouveaux partenariats et de nouvelles ententes intergouvernementales avec les deux autres paliers de gouvernement, à permettre l’exercice à long terme des pouvoirs gouvernementaux autochtones et à soutenir le renforcement de ces capacités (section 4.2, *Rapport de la Commission royale sur les peuples autochtones*)¹.

En matière d’autonomie gouvernementale, les moyens que les Autochtones doivent acquérir comprennent la capacité de « *déterminer la forme, les caractéristiques fondamentales et la taille de leurs gouvernements; de planifier et de concevoir des structures, institutions et procédures; de déterminer la portée des activités du gouvernement [...]; de définir dans quelle mesure les formes traditionnelles d’organisation politique seront intégrées ou adaptées aux gouvernements autochtones nouveaux ou rétablis* » (Commission royale sur les peuples autochtones, partie 4)².

Le renforcement des capacités comprend aussi l’acquisition des ressources humaines nécessaires à l’autonomie gouvernementale. Selon les conclusions de la Commission, « *Les ressources comprennent les moyens physiques d’agir – non seulement les ressources financières, économiques et naturelles nécessaires à la sécurité et à la croissance future, mais aussi l’information et la technologie de même que les ressources humaines, sous la forme de personnes compétentes et en bonne santé*³ ». À la section 2.3.35, la Commission recommande que « *le centre pour la transition vers le gouvernement autochtone favorise, coordonne et finance, selon les besoins, et en collaboration avec des institutions et organisations associées, des initiatives de ce genre : a) programmes spéciaux de formation à l’intention des négociateurs autochtones, afin d’accroître leurs capacités de négociation et leur connaissance des questions sur lesquelles porteront les négociations;*

¹ Rapport de la Commission royale sur les peuples autochtones, volumes 1-5, et sommaire des recommandations, 1996.

² Rapport final de la Commission royale sur les peuples autochtones, volume 2 - Une relation à redéfinir, partie 1, section 4.2, Des moyens à acquérir : stratégies autochtones de transition, 1996.

³ Rapport final de la Commission royale sur les peuples autochtones, volume 2 - Une relation à redéfinir, partie 1, section 3.22.1 - Introduction, 1996.

*b) programmes de formation de courte durée à l'intention des dirigeants des gouvernements autochtones, afin d'accroître leurs capacités de négociation et d'accroître leur capacité d'appuyer et de mandater des négociateurs, ainsi que de soutenir les négociations et les **stratégies d'éducation, de consultation et de communication à l'échelle de la nation** » (recommandation 2.3.35 du rapport de la Commission royale sur les peuples autochtones)⁴.*

⁴

Rapport final de la Commission royale sur les peuples autochtones, volume 2 - Une relation à redéfinir, partie 2, annexe A, Sommaire des recommandations présentées dans les volumes 1 et 2, recommandation 2.3.35, 1996.

MANDAT

**Évaluation du service d'assistance canadien aux
organismes (SACO): Services du SACO aux autochtones**

- Objet :** Évaluer l'efficacité du programme suite au changement d'approche adopté récemment et la pertinence pour l'avenir des services fournis aux Autochtones par le SACO.
- Contexte :** Le SACO est un organisme non gouvernemental sans but lucratif ayant pour mission "de favoriser et étendre la croissance économique, le développement social et le bien-être des peuples autochtones du Canada, ainsi que des peuples des nations en développement et des nations marquées par une nouvelle économie de marché". Il offre des services de consultants bénévoles pour appuyer le développement et la gestion des entreprises et des collectivités autochtones du Canada par le truchement de son Programme des services aux Autochtones (anciennement le Programme pour les Autochtones canadiens), et pour appuyer également le domaine des affaires et le secteur social dans les pays en développement, un peu partout dans le monde, dans le cadre de son Programme de services internationaux. L'organisme est financé par le gouvernement fédéral, par les dons de sociétés et de certaines personnes, par des clients et, dans une mesure limitée, par les gouvernements provinciaux et territoriaux. En 1996-1997, le MAINC a fourni au SACO environ 1,5 million de dollars, en prévoyant l'exécution d'une évaluation au cours de la présente année financière afin d'aider à déterminer les problèmes et leurs répercussions stratégiques sur l'avenir du Programme des services aux Autochtones.
- Le MAINC et le SACO ont connu des changements profonds au cours des dernières années. Le Ministère a accéléré son processus de transfert des responsabilités aux Premières Nations et il a modifié ses priorités afin de favoriser la transition vers l'autonomie gouvernementale.
- Ces mesures sont mises en oeuvre au cours d'une période marquée par des changements importants sur les plans économique et structurel, et par une reddition des comptes plus rigoureuse, ce qui pourrait avoir une incidence importante sur la relation du Ministère avec le SACO dans l'avenir. L'organisme a aussi modifié l'objet de ses activités et sa structure, et il souhaite examiner objectivement le caractère opportun de la poursuite de ses activités, son efficacité et ses options. Il a restructuré son Programme pour les Autochtones canadiens de façon à en faire un organisme autochtone convenant mieux aux Autochtones, et c'est pourquoi son conseil de direction est maintenant formé surtout d'Autochtones.

Il n'existe cependant que des renseignements limités sur le rendement du Programme pour les Autochtones, même s'il s'efforce de faire en sorte que tous les projets soient évalués dès qu'ils sont terminés. L'année dernière, le programme a mené à terme environ 1 000 projets, dont la durée moyenne était de cinq à sept jours.

Questions : Réalise-t-on les objectifs du Ministère et du programme? Ces objectifs sont-ils encore pertinents? Sont-ils conformes aux aspirations des Premières Nations? Existe-t-il des besoins auxquels on n'a pas répondu?

Dans quelle mesure le programme est-il efficace? Est-ce que les résultats sont clairs et documentés? Quel est le degré de satisfaction des clients à l'égard des services fournis? Quelles en sont les répercussions, recherchées et inattendues?

Est-ce que le programme est rentable? Existe-t-il des sources de revenus auxquelles on n'a pas encore eu recours?

Existe-t-il des solutions de rechange en ce qui concerne la poursuite du financement fourni par le MAINC au Programme des services aux Autochtones?

Portée : Dans le cadre de l'évaluation, on se penchera sur toutes les activités du Programme des services aux Autochtones et on examinera d'autres solutions au plan stratégique et en matière de financement.

Approche : L'évaluation sera dirigée par la Direction générale de l'évaluation et de la vérification interne (DGEVI), en consultation étroite, pour toutes les étapes, avec le Comité consultatif, formé de représentants du Ministère, de gestionnaires du SACO, de membres de son Conseil de direction et de représentants des clients de l'organisme. L'évaluation sera réalisée principalement par des consultants dirigés par la DGEVI, et les rapports et les recommandations seront examinés par le Comité consultatif avant d'être présentés au Comité ministériel de vérification et d'évaluation. Dans le cadre de l'approche retenue, on examinera diverses sources de données, notamment par l'examen de documents, des entrevues auprès des parties concernées, la détermination des autres modèles possibles, des groupes de discussion ou un atelier réunissant des participants des parties concernées pour examiner les répercussions et les options.

Échéancier : Le travail de planification de l'évaluation a commencé en septembre 1996 et l'étude doit être achevée au plus tard le 31 mars 1997.

Coût : Sur les 65 000 \$ que coûtera l'évaluation, le programme fournira 30 000 \$.

Approuvé par :

J. Stagg
Sous-ministre adjoint
Politique et orientation stratégique
le 23 octobre 1996

Plan d'action

AUDIT AND EVALUATION / VÉRIFICATION INTERNE ET ÉVALUATION

REQUEST FOR ACTION PLAN / DEMANDE DE PLAN D'ACTION

PROJECT / PROJET : 96/25
DATE SENT / DATE D'ENVOI :
DATE DUE / ÉCHÉANCE :

PAGE : 1 OF / DE : 3

PROJECT TITLE / TITRE DU PROJET :

**Évaluation des services aux Autochtones du SACO
 - Rapport sommaire**

REGION OR BRANCH / RÉGION OU DIRECTION GÉNÉRALE :

Direction générale des politiques et programmes économiques

(1) RECOMMENDATIONS / RECOMMANDATIONS	(2) REPORT / RAPPORT PAGE NO.	(3) ACTION PLAN / PLAN D'ACTION (If space provided is insufficient please continue on blank sheet. / Si vous manquez d'espace, veuillez continuer sur une page blanche.)	(4) RESPONSIBLE MANAGER / GESTIONNAIRE RESPONSABLE (TITLE / TITRE)	(5) PLANNED COMPLETION DATE / DATE PRÉVUE DE MISE EN OEUVRE
1. Que le directeur général des Politiques et des programmes économiques collabore avec les CSA à accroître la représentation et les partenariats autochtones et à faire en sorte que les ententes de contribution définissent clairement les objectifs et les résultats attendus, en fonction des priorités du Ministère en matière de développement économique et de renforcement des capacités des entreprises, conformément au plan <i>Rassembler nos forces</i> .	16	La Direction générale des Politiques et des programmes économiques et (DGPPE) les CSA vont repérer et préparer les partenariats qui peuvent servir les CSA et le développement économique des Autochtones. Des partenariats élargis consacrés à l'encadrement des initiatives pourraient par exemple consolider le développement économique autochtone, un volet auquel les CSA peuvent participer d'emblée. La DGPPE et les CSA vont élaborer une nouvelle entente fiscale qui précisera objectifs et résultats. La DGPPE va s'inspirer du cadre de mise en oeuvre de <i>Rassembler nos forces</i> pour orienter et concrétiser les changements.	Directeur général, Politiques et programmes économiques, aidé du gestionnaire des politiques et programmes économiques Directeur général, politiques et programmes économiques, aidé du directeur ou du gestionnaire des politiques et programmes économiques	31 mars 1999 30 septembre 1998
2. Que le directeur général des Politiques et des programmes économiques soit la principale personne-ressource pour ce qui est des communications avec les administrateurs des CSA et du SACO et qu'il assure des échanges d'information réguliers.	16	Le directeur général des Politiques et des programmes économiques sera membre d'office du conseil au nom du MAINC. Chaque trimestre, le directeur général va communiquer avec le MAINC sur les objectifs économiques, les initiatives et les résultats pour que les CSA reste au fait des activités du MAINC.	Directeur général, Politiques et programmes économiques	30 septembre 1998

AUDIT AND EVALUATION / VÉRIFICATION INTERNE ET ÉVALUATION

REQUEST FOR ACTION PLAN / DEMANDE DE PLAN D'ACTION

PROJECT / PROJET : 96/25
DATE SENT / DATE D'ENVOI :
DATE DUE / ÉCHÉANCE :

PAGE : 2 OF / DE : 3

PROJECT TITLE / TITRE DU PROJET :

**Évaluation des services aux Autochtones du SACO
 - Rapport sommaire**

REGION OR BRANCH / RÉGION OU DIRECTION GÉNÉRALE :

Direction générale des politiques et programmes économiques

(1) RECOMMENDATIONS / RECOMMANDATIONS	(2) REPORT / RAPPORT PAGE NO.	(3) ACTION PLAN / PLAN D'ACTION (If space provided is insufficient please continue on blank sheet. / Si vous manquez d'espace, veuillez continuer sur une page blanche.)	(4) RESPONSIBLE MANAGER / GESTIONNAIRE RESPONSABLE (TITLE / TITRE)	(5) PLANNED COMPLETION DATE / DATE PRÉVUE DE MISE EN OEUVRE
<p>3. Que le directeur général des Politiques et des programmes économiques et les CSA travaillent de concert à l'élaboration des directives d'un régime de responsabilisation en vue de la présentation des rapports, afin d'améliorer et de renouveler la planification et la surveillance du programme et l'évaluation des résultats.</p>	<p>17</p>	<p>La DGPPE et les CSA vont collaborer et intégrer à leur nouvelle entente fiscale de nouvelles directives sur la responsabilité qui reflètent les nouveaux objectifs du programme (développement économique et développement d'entreprises, par ex.). Ils vont en outre collaborer à faire en sorte que la surveillance et l'évaluation des résultats aient une plus grande place dans les activités des CSA et que les instruments de mesure reflètent les nouveaux objectifs du programme et les nouveaux besoins. Objectifs et résultats seront l'objet d'un examen annuel.</p>	<p>Directeur général, Politiques et programmes économiques, aidé du directeur ou du gestionnaire des politiques et programmes économiques</p>	<p>30 septembre 1998</p>
<p>4. Que le directeur général des Politiques et des programmes économiques et les CSA collaborent à la mise en oeuvre d'un examen de la rentabilité du programme qui permettra de repérer les économies possibles et de faire en sorte que les ententes de contribution prévoient un jeu distinct d'états financiers pour les activités financées par le MAINC.</p>	<p>18</p>	<p>La DGPPE et les CSA vont revoir les dépenses de fonctionnement du programme, repérer les postes propices aux économies et trouver les moyens d'y parvenir sans nuire à la prestation des services. Ils vont aussi faire en sorte que les activités financées par le MAINC soient plus en évidence dans les rapports.</p> <p>Les objectifs visés comprennent un plan de mise en oeuvre.</p>	<p>Directeur général, Politiques et programmes économiques, aidé du directeur ou du gestionnaire des politiques et programmes économiques</p>	<p>31 mars 1999</p>

AUDIT AND EVALUATION / VÉRIFICATION INTERNE ET ÉVALUATION

REQUEST FOR ACTION PLAN / DEMANDE DE PLAN D'ACTION

PROJECT / PROJET : 96/25
DATE SENT / DATE D'ENVOI :
DATE DUE / ÉCHÉANCE :

PAGE : 3 OF / DE : 3

PROJECT TITLE / TITRE DU PROJET :

**Évaluation des services aux Autochtones du SACO
 - Rapport sommaire**

REGION OR BRANCH / RÉGION OU DIRECTION GÉNÉRALE :

Direction générale des politiques et programmes économiques

(1) RECOMMENDATIONS / RECOMMANDATIONS	(2) REPORT / RAPPORT PAGE NO.	(3) ACTION PLAN / PLAN D'ACTION (If space provided is insufficient please continue on blank sheet. / Si vous manquez d'espace, veuillez continuer sur une page blanche.)	(4) RESPONSIBLE MANAGER / GESTIONNAIRE RESPONSABLE (TITLE / TITRE)	(5) PLANNED COMPLETION DATE / DATE PRÉVUE DE MISE EN OEUVRE
5. Que le directeur général des Politiques et des programmes économiques collabore avec les CSA à faire en sorte : 1) qu'il y ait des liens entre, d'une part, les moyens pris pour fournir services et programmes et, d'autre part, les ressources du MAINC et de l'ensemble des programmes du gouvernement fédéral à l'échelle régionale; et 2) que le tout facilite la création de partenariats.	18	La DGPPE et les CSA vont collaborer à améliorer la promotion de leurs services au sein du MAINC et auprès des responsables d'autres programmes fédéraux. La Direction générale va aider les CSA à devenir plus facilement identifiable à d'autres programmes fédéraux et aider les CSA à repérer les programmes avec lequel ces derniers pourraient former des partenariats. Exemple de partenariats : relations avec des responsables de projets comme le Conseil pour l'avancement des agents de développement autochtones, <i>Canadian Aboriginal Business and Trade</i> et centres de services aux entreprises autochtones.	Directeur général, Politiques et programmes économiques, aidé du directeur ou du gestionnaire des politiques et programmes économiques	31 mars 1999