

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

Préparé par :

**André Côté
Direction générale de l'évaluation et de la vérification interne
et
T. K. Gussman Associates Inc.**

**Évaluation de la politique du
MAINC sur les conseils tribaux**

**Projet 94/23
Juin 1997**

Table des matières

Sommaire	i
Méthode	i
Résultats de l'évaluation	i
Leçons tirées	ii
Conclusions et recommandations	iii
Introduction	1
Objet du rapport	1
Objet de l'évaluation	1
Contexte de la politique sur les conseils tribaux	1
Énoncé de la politique	2
Questions, portée, démarche et méthode de l'évaluation	3
Questions de l'évaluation	3
Portée	3
Démarche adoptée	3
Méthode	4
Entrevues téléphoniques	4
Études de cas	5
Entrevues réalisées avec le personnel du Ministère	7
Examen des dossiers et des documents	7
Constatations de l'évaluation	8
Raison d'être de la politique sur les conseils tribaux	8
Atteinte des objectifs du Ministère	12
Effets prévus et imprévus de la politique	17
Solutions de rechange et améliorations possibles	29
Leçons tirées, conclusions et recommandations	33
Leçons tirées	33
Conclusions et recommandations	34
Annexes	
Mandat	
Plan d'action	

En 1984, le Cabinet donnait son aval à une politique établissant les principes et les modalités régissant le financement des conseils tribaux. Aux fins de cette politique, les conseils tribaux sont considérés comme un regroupement de bandes qui, ayant des intérêts communs, s'associent de plein gré pour se doter de services consultatifs ou de programmes.

Notre évaluation devait permettre au Ministère de vérifier si la politique sur les conseils tribaux, telle que l'a formulée le Cabinet, s'applique comme prévu compte tenu du cadre financier actuel et des derniers développements. Nous avons examiné la mise en œuvre de cette politique, notamment pour ce qui touche la prestation des services consultatifs et services de base, et l'exécution des programmes. Cela englobe les rapports entre les conseils tribaux et les Premières Nations affiliées, sans oublier le MAINC. Par contre, l'évaluation ne visait pas à déterminer si le niveau ou le mode de financement était adéquat. Les questions principales énoncées dans le mandat approuvé par le sous-ministre adjoint responsable en juin 1995 sont les suivantes : La politique est-elle toujours justifiée? Dans quelle mesure le MAINC atteint-il ses objectifs? Quelles sont les répercussions de la politique? Quelles sont les leçons tirées de l'expérience et quelles sont les solutions de rechange à la politique ou encore les éléments qui permettraient de l'améliorer?

Méthode

Les résultats de notre évaluation proviennent de quatre grandes sources : 1) des entrevues téléphoniques avec des membres de certains conseils tribaux et de leurs Premières Nations affiliées; 2) trois études de cas portant sur les conseils tribaux; 3) des entrevues auprès de représentants du Ministère dans trois régions et à l'Administration centrale; 4) les documents et dossiers pertinents. En tout, nous avons discuté avec 48 représentants de 32 conseils tribaux, 53 représentants de 45 Premières Nations et 15 représentants du Ministère. De plus, nous avons étudié un certain nombre de dossiers et de documents provenant des conseils tribaux et du Ministère.

Résultats de l'évaluation

Raison d'être de la politique sur les conseils tribaux — À l'origine, la raison d'être de la politique était de faciliter la transition vers l'autonomie gouvernementale. Accessoirement, la politique a été utilisée pour accélérer le transfert des services et réduire l'effectif du Ministère. Au terme de l'évaluation, nous avons constaté que l'objectif général de la politique — soit permettre le transfert des services aux Premières Nations et instaurer une méthode de financement préétablie — se justifie toujours. Par contre, la formulation de la politique est dépassée, surtout parce que le contexte où elle s'est esquissée n'existe plus.

Réalisation des objectifs du Ministère — L'évaluation a permis de constater que les responsables du Ministère avaient tous un point de vue semblable sur l'objectif principal de la politique, c'est-à-dire d'encourager les Premières Nations ayant des intérêts communs à se regrouper pour prendre en charge certains services. L'évaluation a également permis de constater que l'objectif a été atteint en grande partie. En 1995-1996, 81 conseils tribaux regroupaient plus de 80 p. 100 des bandes et des collectivités indiennes du Canada.

Effets prévus et imprévus de la politique — La mise en œuvre de la politique a eu un certain nombre d'effets, dont certains ne sont pas liés à la politique même. Il existe des indices des effets prévus sur l'efficacité de l'administration : économies d'échelle, efficacité de la prestation de services et accès à une plus grande gamme de services de qualité. De façon générale, les Premières Nations jugent satisfaisants les services qu'elles reçoivent et estiment bien diriger leur conseil tribal. Toutefois, il n'est pas clair que les conseils tribaux sont toujours en mesure d'adapter leurs programmes et leurs services à des besoins variables. Parmi les effets favorables imprévus de l'évaluation, notons que de nombreux conseils exercent des activités allant au-delà des programmes et des services que finance le Ministère. Parmi les effets défavorables qui n'étaient pas prévus, on retrouve le fait que la politique est considérée comme ayant été imposée aux Premières Nations et un certain mécontentement à l'égard des niveaux de financement et des rapports à produire.

Solutions de rechange et améliorations éventuelles — L'évaluation a permis de constater que la plupart des participants des Premières Nations et des conseils tribaux rejettent l'idée que les Premières Nations obtiennent un financement direct puis décident ensuite de financer ou non les conseils tribaux. Toutefois, nombre d'entre eux appuyaient l'idée, mais croyaient qu'il serait prématuré de la mettre en application. Cela signifie que le rôle du Ministère demeure justifié tout au moins à titre d'organisme de financement. Il doit donc se doter d'une politique quelconque prévoyant les critères d'admissibilité et le genre de financement. Les améliorations proposées concernaient la consultation, les services consultatifs, les niveaux de financement et les mécanismes de financement.

Leçons tirées

Trois grandes leçons peuvent être tirées de l'évaluation : 1) la politique sur les conseils tribaux a permis d'étendre la notion de conseil tribal à de nombreuses Premières Nations; 2) nombre de conseils tribaux assument aujourd'hui des responsabilités plus larges que celles financées par le Ministère; 3) les conseils tribaux ont permis au Ministère de transférer aux Premières Nations les services qu'il n'était plus en mesure d'offrir.

Conclusions et recommandations

Voici les cinq grandes conclusions de l'évaluation :

1) Malgré l'évolution du contexte, la politique sur les conseils tribaux demeure justifiée et le Ministère a toujours un rôle à jouer; 2) il existe des appuis considérables envers les conseils tribaux ainsi qu'envers la politique qui les touche; 3) la notion actuelle de «services consultatifs» demeure ambiguë, toutefois, le besoin de ce type de service demeure; 4) selon une perception largement répandue, le financement est insuffisant, et le mode de financement, déficient; 5) concrètement, il est plutôt difficile de répondre aux exigences de la politique en vigueur en matière de reddition de comptes et de production de rapports.

Les résultats de l'évaluation nous amènent à formuler les trois recommandations suivantes :

1. La politique sur les conseils tribaux devrait être modifiée pour que ceux-ci puissent mieux répondre aux besoins prioritaires des Premières Nations qu'ils représentent. En particulier, il faudrait revoir l'admissibilité des conseils tribaux au financement ainsi que la définition des services consultatifs et leurs modalités d'application.
2. Tout en tenant compte du cadre financier actuel, le Ministère devrait revoir le niveau et le mode de financement des services consultatifs dispensés par les conseils tribaux.
3. Le Ministère, en consultation avec les conseils tribaux et les Premières Nations, devrait réviser les exigences applicables aux conseils tribaux du point de vue de la responsabilité et de la reddition des comptes, et ce en tenant compte des changements récents en matière d'ententes de financement.

Objet du rapport

Le rapport expose les résultats de l'évaluation de la politique sur les conseils tribaux effectuée par le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien (MAINC), conformément au mandat autorisé par le Comité ministériel de vérification et d'évaluation (CMVÉ) en juillet 1995. Il se divise en quatre parties. La première renferme l'introduction, la deuxième décrit l'évaluation — les questions en jeu, la portée, la démarche et la méthode choisies. La troisième présente les résultats de l'évaluation par question étudiée. Enfin, la quatrième énonce, compte tenu des constatations, les leçons tirées, les conclusions et les recommandations.

Objet de l'évaluation

L'évaluation devait permettre au Ministère de vérifier si la politique sur les conseils tribaux, telle qu'elle a été formulée par le Cabinet, s'applique comme prévu compte tenu du cadre financier actuel et des décisions récentes du gouvernement en la matière, notamment pour ce qui touche le droit inhérent. Le Ministère poursuit sa «transformation», d'un organisme de prestation de services à un organisme de financement, dès lors les responsabilités supplémentaires que les conseils tribaux assumeront, dans la mesure où ils décident de le faire, concerneront vraisemblablement les domaines délimités dans la loi, par exemple la gestion des terres et les responsabilités inhérentes aux administrations locales. Les mesures favorisant l'autonomie gouvernementale concernent surtout les Premières Nations, mais les administrations qui en résulteront pourront se former à l'échelle tribale plutôt que communautaire.

Contexte de la politique sur les conseils tribaux

L'Histoire montre que les groupes indiens ont largement recouru à diverses formes de coopération tribale pour prendre les décisions, délimiter les territoires et promouvoir le bien-être des membres des tribus bien avant l'arrivée des Européens. Depuis le début des années 70, le regroupement de tribus est redevenu une forme de coopération entre les Premières Nations.

En 1984, le Cabinet a donné son aval à une politique établissant les conditions régissant le financement des conseils tribaux, entérinant le principe voulant que les Premières Nations dirigent les conseils tribaux et prévoyant le transfert de certains services consultatifs du MAINC aux conseils tribaux. Aux fins de cette politique, les conseils tribaux représentent «un regroupement de bandes partageant un intérêt commun, qui s'unissent volontairement pour offrir des services consultatifs et/ou des programmes aux bandes membres»¹.

¹ MAINC, Procédures de programme, 20-2, vol. 1, partie 7, chapitre 3, p. 2-3.

Dans de nombreux cas, la formation des conseils tribaux repose sur des affinités culturelles, religieuses ou géographiques. Dans d'autres cas, ce sont les bandes vivant dans une région ou un district particulier qui favorisent le transfert de responsabilités administratives fédérales à des groupes dirigés par des Indiens qui ont formé les conseils tribaux.

Énoncé de la politique²

La politique, qui autorise l'attribution de fonds aux conseils tribaux, repose sur le principe suivant : du point de vue de la gestion, les conseils tribaux devraient disposer de la plus grande marge de manœuvre possible dans la mesure où cela n'empêche pas le Ministre de rendre compte de l'utilisation des deniers publics.

En outre, les conseils tribaux devraient être responsables d'abord et avant tout devant les conseils de leurs Premières Nations affiliées. Celles-ci devraient être représentées au conseil d'administration de leur conseil tribal et avoir un droit de regard sur les plans, les programmes, les budgets et les rapports de vérification.

Le Ministère est d'avis que le financement des conseils tribaux concorde avec la politique gouvernementale de transfert des responsabilités fédérales aux Indiens. Certains services se prêtent mieux à une prise en charge par les conseils tribaux que par chacune des bandes individuellement. C'est le cas des services consultatifs que fournissait le Ministère. Le conseil de bande demeure le principal élément du gouvernement indien, mais la politique permet au Ministère, si les bandes indiennes le demandent, d'attribuer les fonds directement aux conseils tribaux pour leur permettre de fournir certains services aux bandes membres. Par conséquent, les conseils tribaux peuvent recevoir des fonds pour quatre secteurs d'activités : (1) le développement organisationnel; (2) la gestion et l'administration; (3) les services consultatifs; et (4) la prestation des services et l'exécution des programmes.

2 L'énoncé actuel de la politique du Ministère régissant l'attribution du financement aux conseils tribaux pour les services consultatifs et pour le soutien administratif de la prestation des programmes se trouve dans les sources suivantes : Directive de programme, 20-1, vol. 1, chapitre 7 (gestion des bandes), Directive de programme 7.3 (conseils tribaux), 10 janvier 1991. Le bien-fondé de la directive est confirmé dans les Procédures de programme 20-2, vol. 1, partie 7 (gestion des bandes), chapitre 3 (conseils tribaux), 10 janvier 1991.

Questions, portée, démarche et méthode de l'évaluation

Questions de l'évaluation

L'évaluation s'est faite conformément au mandat autorisé par le sous-ministre adjoint responsable du dossier en juin 1995. Les questions principales énoncées dans le mandat sont les suivantes : la politique actuelle demeure-t-elle justifiée? Dans quelle mesure le MAINC atteint-il ses objectifs? Quelles sont les répercussions de la politique? Quelles sont les leçons tirées de l'expérience, les solutions de rechange ou les améliorations possibles? Le mandat se trouve en annexe du présent rapport.

Portée

L'évaluation portait sur la mise en œuvre de la politique, notamment pour ce qui touche la prestation des services consultatifs et services de base, et l'exécution des programmes. Elle touchait les relations entre les conseils tribaux et les Premières Nations affiliées et le MAINC. Elle englobait toutes les régions du MAINC. Par contre, nous n'avons pas cherché à déterminer les résultats d'un programme ou d'un service consultatif en particulier, ou à savoir si le niveau ou le mode de financement était adéquat. De même, les évaluateurs n'ont pas procédé à un examen détaillé des services et des programmes (et des fonds qui y sont liés) que les conseils tribaux administrent au nom de d'autres ministères ou organismes, de d'autres paliers de gouvernement ou du secteur privé (y compris pour ce qui touche les activités de type commercial).

Démarche adoptée

L'évaluation est le fruit d'une collaboration. La Direction générale de l'évaluation et de la vérification interne a élaboré la méthode employée pour recueillir les données (notamment les questionnaires d'entrevue), a assuré la liaison avec les représentants du Ministère, des conseils tribaux et des Premières Nations, et obtenu l'approbation des rapports de projet. Trois sociétés d'experts-conseils ont été appelées à réunir les informations recherchées. À cette étape comme à celle des rapports de projet, nous avons pu compter sur l'excellente coopération des représentants des conseils tribaux, des Premières Nations et du Ministère. De même, nous avons pu obtenir l'avis d'un comité consultatif composé de deux représentants des conseils tribaux et de trois représentants du MAINC (c'est-à-dire deux représentants des régions et un représentant de l'Administration centrale).

Méthode

Les données de l'évaluation proviennent de quatre grandes sources :

1) des entrevues téléphoniques avec des représentants de certains conseils tribaux et de leurs Premières Nations affiliées; 2) des études de cas portant sur un conseil tribal; 3) des entrevues réalisées avec des représentants du Ministère dans trois régions et à l'Administration centrale; 4) les documents et les dossiers pertinents. En tout, nous avons discuté avec 48 représentants de 32 conseils tribaux et 53 représentants de 45 Premières Nations au téléphone ou en personne. De même, nous avons rencontré 15 représentants du Ministère de trois régions et de l'Administration centrale. De plus, nous avons étudié un certain nombre de dossiers et de documents provenant des conseils tribaux et du Ministère. Les sections qui suivent donnent de plus amples précisions sur la méthode et sur la fiabilité des constatations qu'elle a permis d'obtenir.

Entrevues téléphoniques

Pour bien choisir les conseils tribaux, c'est-à-dire en établir un échantillon représentatif, nous avons tenu compte de plusieurs facteurs, dont : l'ensemble des services et des programmes fournis, le mode de financement, l'emplacement géographique, le nombre de Premières Nations affiliées et leur taille, et le financement accordé par le MAINC en 1995-1996. Ce dernier facteur nous a permis de répartir les 81 conseils tribaux en cinq catégories. En constituant l'échantillon, nous nous sommes assurés que les conseils tribaux provenaient de chacune des catégories et de chacune des régions.

Les entrevues téléphoniques se sont déroulées en deux volets. Premièrement, 33 conseils tribaux ont été invités à participer à l'exercice. À la suite de quelques refus, 29 d'entre eux (soit 88 p. 100 de l'échantillon initial) y ont pris part. Parmi ceux-ci, 27 se sont prêtés à l'exercice au téléphone, alors que deux ont présenté leurs réponses par écrit. Les entrevues avec les conseils tribaux se sont déroulées entre avril et juillet 1996. À la deuxième étape, pour chaque conseil tribal participant, nous avons établi un échantillon constitué de une, deux, trois ou quatre Premières Nations. Nous en avons discuté au préalable avec chaque conseil tribal pour obtenir son accord. À mesure que la période d'entrevue avançait, il est devenu difficile de communiquer avec certaines Premières Nations, de sorte que nous avons insisté pour que chaque conseil tribal participant soit représenté par au moins une Première Nation membre, plutôt que de chercher à réaliser un nombre maximal d'entrevues. En tout, nous avons réalisé 39 entrevues avec des représentants des Premières Nations, de 27 des 29 conseils tribaux interrogés (deux conseils tribaux n'étant pas représentés). Les entrevues en question ont eu lieu entre mai et août 1996. Le tableau 1 fait état des personnes interrogées au sein des conseils tribaux et des Premières Nations.

Tableau 1

Entrevues téléphoniques - Profil des participants

Poste	Conseils tribaux		Poste	Premières Nations	
	Nombre	%		Nombre	%
Directeur général/ administrateur	23	79	Administrateur de bande	19	49
Conseiller	6	21	Chef	13	33
			Chef-adjoint/ conseiller	4	10
			Directeur des opérations	3	8
Totaux	29.00	100 %	Totaux	39 00	100 %

Deux questionnaires ont servi aux entrevues : un pour les conseils tribaux et un pour les Premières Nations qui leur sont affiliées. Dans les deux cas, les questions préparées visaient à couvrir les enjeux soulevés dans le contexte de l'évaluation et, dans les cas applicables, à permettre de comparer les réponses des conseils tribaux et celles des Premières Nations. Les participants en ayant fait la demande ont pu obtenir les questionnaires à l'avance. La grande majorité des participants ont répondu aux questions de manière ouverte et réfléchie. Nous avons analysé toutes les réponses obtenues et préparé un rapport faisant état des constatations.

Études de cas

Nous avons réalisé trois études de cas dans trois régions distinctes. Les deux conseils tribaux invités à prendre part à une quatrième étude de cas ont refusé l'offre. Chacune des études de cas visait à colliger des renseignements plus précis sur les questions et enjeux de l'évaluation du point de vue d'un conseil tribal particulier, selon son contexte politique, social et géographique.

Chacune des études de cas a été réalisée sur place à l'occasion d'une visite de trois à cinq jours au bureau du conseil tribal et chez quelques Premières Nations affiliées. Ce sont les responsables administratifs et politiques des conseils et des Premières Nations qui ont fourni les renseignements. En outre, nous avons rencontré les responsables de chacun des conseils au bureau régional. Le tableau 2 fait état du nombre de personnes que nous avons interrogées dans le cadre des études de cas et précise le poste qu'elles occupaient. Nous les avons toutes rencontrées pour leur soumettre un questionnaire conçu aux fins de l'évaluation qui couvrait l'ensemble des questions visées. Les équipes d'évaluateurs chargées de ces études de cas ont souligné que les personnes interrogées ont fait preuve d'une excellente coopération. Enfin, nous avons examiné les dossiers et documents mis à notre disposition par chacun des conseils participants. Nous avons préparé un rapport sur chacune des études de cas. Pour vérifier l'exactitude des renseignements que chaque rapport renfermait, nous les avons soumis au conseil en cause. Les trois rapports ont obtenu l'aval de leur conseil tribal respectif.

Tableau 2

Entrevues réalisées auprès des conseils tribaux choisis

MAINC	Région 1	Région 2	Région 3
ASF du conseil tribal	1	1	1
Agent	-	1	-
Conseils tribaux			
Directeur administratif	1	1	1
Chef de bureau	1	1	-
Personnel chargé des programmes	7	3	2
Personnel de soutien	1	1	-
Premières Nations affiliées			
Chef	-	1	2
Gérant de bande	2	1	2
Administrateur	1	3	2
TOTAL	14	13	10

Entrevues réalisées avec le personnel du Ministère

Nous avons rencontré le personnel du MAINC qui s'occupait des conseils tribaux dans trois régions et à l'Administration centrale. En tout, 12 responsables (sans compter ceux qui ont participé aux études de cas) se sont prêtés aux entrevues réalisées au moyen d'un questionnaire type. Le tableau 3 fait état du nombre de responsables rencontrés et du poste qu'ils occupaient. Nous avons préparé un rapport distinct renfermant les observations faites à l'échelon régional, puis l'avons transmis aux régions pour examen et observations. Chaque région a donné son aval au rapport qui la concernait.

Tableau 3

Responsables du Ministère rencontrés

Poste	Région 1	Région 2	Région 3
Directeur des Services de financement	1	1	1
Gestionnaire	-	1	1
Agents des Services de financement	4	2	-
Agents	1	1	-
TOTAL	6	5	2

Examen des dossiers et des documents

Nous avons examiné les dossiers du Ministère concernant les conseils tribaux dans chacune des régions visitées comme à l'Administration centrale. Il s'agissait des dossiers courants portant sur des questions relevant des programmes et du financement, notamment les bases de données et les registres faisant état de l'évolution de la politique et de sa mise en œuvre. Plus particulièrement, nous avons étudié la décision du Cabinet au sujet des conseils tribaux et des évaluations et vérifications antérieures.

Constatations de l'évaluation

La présente partie traite de chacune des questions définies dans le mandat de l'évaluation : la raison d'être de la politique, l'atteinte de ses objectifs, ses effets, les solutions de rechange et les améliorations possibles. Elle est divisée en quatre sections, dont chacune traite d'une question particulière.

Raison d'être de la politique sur les conseils tribaux

La première question porte sur la raison d'être de la politique, autant au moment de sa mise en œuvre qu'aujourd'hui. Plus particulièrement, nous voulions déterminer si la politique actuelle demeure justifiée. Cette section porte sur la raison d'être initiale de la politique, son évolution, son degré de compréhension au sein du Ministère et ailleurs, et sa pertinence dans le contexte actuel.

À l'origine, la raison d'être de la politique sur les conseils tribaux était liée à la transition vers l'autonomie gouvernementale. Accessoirement, elle a été utilisée pour faciliter le transfert des services aux Premières Nations et réduire l'effectif du Ministère. Compte tenu des constatations de l'évaluation, nous pouvons conclure que l'objectif général de la politique soit permettre le transfert des services aux Premières Nations et instaurer une méthode de financement préétablie se justifie toujours. Par contre, la formulation de la politique paraît dépassée, surtout parce que le contexte où elle s'est esquissée n'existe plus. Toutefois, comme le transfert des services est devenu une réalité, il demeure nécessaire de conserver une structure pour dispenser des conseils aux Premières Nations et leur fournir des services.

À l'origine, la raison d'être de la politique était liée à la transition vers l'autonomie gouvernementale. Accessoirement, la politique a été utilisée pour faciliter le transfert des services et la réduction de l'effectif du Ministère.

D'après les entrevues faites auprès des responsables du Ministère et l'examen des documents, la raison d'être initiale de la politique sur les conseils tribaux, en 1984, était de soutenir l'administration, la gestion et le développement général des Premières Nations. Les programmes et services administrés à l'échelon d'un conseil tribal devaient permettre aux Premières Nations de déterminer leurs propres objectifs, d'acquérir un sentiment d'autonomie et de travailler avec efficacité à l'échelon communautaire. Les conseils tribaux étaient appelés à jouer un rôle particulièrement important dans la prestation des services que les bandes ne semblaient pas pouvoir offrir de façon économique ou efficace, en particulier les services consultatifs. Néanmoins, on était d'avis que ces services revêtaient une importance certaine pour le développement des Premières Nations en tant qu'administrations autonomes.

La politique a pris forme pour répondre aux besoins perçus à cette époque. Dans le rapport Penner, il était recommandé que les Premières Nations jouissent de l'autonomie gouvernementale et que les bandes forment la cellule politique de base de leurs gouvernements. Il appartiendrait aux bandes de créer et de financer toute unité politique supérieure. Le gouvernement cherchait donc à établir des conditions précises pour montrer que le financement offert par le Ministère soutenait le principe de la suprématie des administrations des Premières Nations. La politique est sans équivoque : pour être admissibles au financement du Ministère, les conseils tribaux doivent avoir été créés par les bandes membres et être dirigés par elles. À ce moment-là, la politique sur les conseils tribaux englobait cinq services généraux alors assurés par le Ministère. Par contre, les services que fourniraient effectivement les conseils tribaux ne devaient pas forcément être les mêmes que ceux qu'assurait le Ministère. On s'attendait à ce que les Premières Nations définissent elles-mêmes le niveau et la qualité du service, en autant que certaines normes de qualité soient maintenues.

En 1986, l'existence de la politique sur les conseils tribaux a permis au MAINC de poursuivre un autre objectif clé : transférer des services aux Premières Nations. Dans le contexte du premier plan de gestion ministériel, le transfert des responsabilités aux conseils tribaux a permis au Ministère de réduire davantage son effectif. La fermeture de certains bureaux de district du Ministère, qui n'aurait pas été possible sans cette politique, a mené à la création de nombreux conseils destinés à remplacer cette structure ministérielle. Du point de vue du transfert des responsabilités, la politique sur les conseils tribaux a permis de régler l'une des préoccupations du Ministère : qui administrerait les services consultatifs que le Ministère fournissait aux Premières Nations? On croyait que ces services, de par leur nature, ne pouvaient être transférés aux bandes. Le Ministère croyait que ce palier de gouvernement ne serait pas propice aux économies d'échelle, au maintien de la qualité du service ou à la diversification des services d'experts offerts aux Premières Nations. L'existence de conseils tribaux, palier intermédiaire d'administration se situant entre la bande et le Ministère, permettrait au Ministère de transférer les programmes et les services en question aux Premières Nations, et à celles-ci de les prendre en charge.

Les raisons données plus haut expliquent pourquoi la politique est demeurée essentiellement inchangée. Du point de vue «structurel», la politique définit ce à quoi devrait ressembler un conseil tribal (une organisation constituée en société et regroupant au moins cinq bandes, disposant d'un mandat et agissant sous la direction des bandes). Du côté des «services», le financement des conseils tribaux est établi pour cinq services consultatifs généraux et pour l'administration. En outre, si une bande décide de recevoir des services du conseil tribal plutôt que de les fournir elle-même, le financement des programmes ordinaires est aussi possible. Dans certains cas, les conseils tribaux existaient déjà, mais surtout à titre d'organisme de pression. La politique sur les conseils tribaux a encouragé certains de ces conseils à jouer un rôle administratif et consultatif, en plus de leurs activités partisans au nom des bandes membres.

La raison d'être de la politique est bien comprise au Ministère, mais cela est moins vrai ailleurs. Toutefois, on est d'avis que la politique ne convient peut-être pas parfaitement au contexte actuel.

De façon générale, les responsables du Ministère associaient la raison d'être initiale de la politique à la promotion de l'autonomie gouvernementale, au transfert des services et à la réduction de l'effectif. Ils s'entendaient aussi pour dire que la politique est justifiée aujourd'hui pour les mêmes raisons qu'elle l'était au départ. Toutefois, ils n'étaient pas tous du même avis pour ce qui est de savoir si la politique est adaptée au contexte actuel. Nombre d'entre eux croyaient que la politique est justifiée et qu'elle devrait être maintenue. Cependant, de nombreux participants ne provenant pas du Ministère croyaient que le rôle des conseils tribaux a évolué considérablement depuis quelques années et que la politique n'est plus adaptée à la réalité d'aujourd'hui. Par exemple, nombre de Premières Nations se tournent maintenant vers le «droit inhérent» et l'«autonomie gouvernementale», notions qui n'étaient pas en cause au moment où la politique a été conçue. En outre, le Ministère a mis au point de nouveaux mécanismes de financement, notamment les MOF (modes optionnels de financement) et les ETF (ententes de transfert financier), qui permettent aux bénéficiaires des fonds de disposer d'une certaine marge de manœuvre pour déterminer leurs priorités et au Ministère de réduire progressivement sa participation, pour devenir un jour un «organisme de financement».

Les représentants des Premières Nations ont exprimé les mêmes idées. De leur point de vue, la politique a été conçue pour transférer les services consultatifs du Ministère aux conseils tribaux — ce transfert a été effectué. Certains croient qu'avec les cinq services consultatifs qu'elle comporte, la politique ne possède pas la souplesse nécessaire pour répondre aux attentes et aux exigences croissantes qui accompagnent l'élargissement du rôle des conseils tribaux. D'autres se préoccupent du fait que pendant que le MAINC devient un organisme de financement, les conseils tribaux sont, et continueront d'être investis d'une responsabilité plus grande combinée avec l'avènement de mécanismes de reddition de comptes nouveaux ou modifiés. Le cinquième seulement des conseils tribaux interrogés ont fait ressortir le lien qui existe entre eux et le transfert des responsabilités et des services du Ministère.

Il existe toujours des appuis considérables à l'égard des conseils tribaux. Il existe aussi des appuis à l'égard de la politique sur les conseils tribaux, mais pas nécessairement sous sa forme actuelle.

Les raisons ayant motivé la création ou l'expansion des conseils tribaux en tant que structure administrative valent encore aujourd'hui. La nécessité d'obtenir des économies d'échelle dans la prestation des services, d'améliorer la prestation des services et de diversifier les services d'experts offerts aux Premières Nations demeurent aujourd'hui des facteurs aussi pertinents, peut-être même davantage qu'au moment où la politique a été adoptée. En outre, les conseils tribaux ont accepté des rôles supplémentaires d'ordre administratif et politique pour répondre aux besoins changeants de leurs membres.

Une bonne majorité de participants a indiqué que la politique sur les conseils tribaux demeurerait nécessaire. Les entrevues téléphoniques, par exemple, ont permis de constater que 62 p. 100 des représentants des conseils tribaux et 77 p. 100 des représentants des Premières Nations sont d'accord en principe avec l'existence d'une telle politique. Certains y voient le cadre nécessaire pour orienter le processus de transfert des responsabilités. À leurs yeux, les conseils tribaux pourront veiller à la mise en œuvre de ce transfert. D'autres encore affirment que l'un des points forts de la politique réside dans le fait qu'elle profite aux Premières Nations de petite taille. De même, les participants aux études de cas et le personnel régional rencontré croient, de façon générale, que la politique sert de fondement à la structure que représentent les conseils tribaux.

Un des meilleurs indicateurs de l'appui manifesté à l'égard de la politique sur les conseils tribaux concerne le souhait de voir le MAINC continuer de financer directement ces conseils. Par exemple, 86 p. 100 des participants des conseils tribaux et 79 p. 100 des participants des Premières Nations s'opposaient à l'idée que le MAINC cesse de financer les conseils tribaux pour financer directement les Premières Nations. Selon ce scénario, les Premières Nations décideraient de financer ou non les conseils tribaux et détermineraient les budgets en cause et les services touchés. La raison qu'invoquaient le plus souvent les opposants à cette idée est qu'une fois que les fonds en question auraient été transférés aux Premières Nations, il était permis de douter que celles-ci les verseraient au conseil tribal. Par conséquent, de nombreux observateurs croyaient que l'existence même des conseils tribaux serait mise en péril. Toutefois, environ le tiers des représentants des Premières Nations ayant répondu «non» à cette proposition ont ajouté «pas maintenant». Ces personnes y voyaient une bonne idée en principe qu'elles seraient prêtes à envisager d'ici quelques années. Un petit groupe de conseils tribaux et de Premières Nations ont dit appuyer le financement direct aux Premières Nations. Deux conseils tribaux dans deux régions et six Premières Nations dans cinq régions appuient cette idée de financement direct.

Si le Ministère doit continuer à inclure les conseils tribaux parmi les bénéficiaires directs de ses fonds, il lui faut définir cette catégorie de bénéficiaires et établir les conditions de ce financement. La nécessité de contrôler et de protéger les deniers publics s'ajouterait aux motifs d'une politique sur les conseils tribaux.

Comme de nombreux services ont été transférés et que le gouvernement et les Premières Nations souhaitent poursuivre dans la même voie, il demeure nécessaire de disposer d'une structure permettant de dispenser des conseils aux bandes et de fournir des services.

La création des services consultatifs visant à soutenir le développement de l'administration des bandes et des services administratifs afférents se justifie toujours. Toutefois, l'évaluation a permis de constater que la définition actuelle des services consultatifs et l'évolution des besoins à cet égard à l'échelon des bandes appellent un examen du volet «services consultatifs» de la politique. De nombreux participants dans tous les groupes ont signalé que la politique définit les services consultatifs d'une manière qui est dépassée. Les cinq services définis en 1984 ne sont pas suffisamment larges pour englober les nouveaux besoins. Le besoin d'obtenir des conseils est aujourd'hui accru du fait que de nouveaux services ont été transférés et que la disponibilité du personnel du Ministère est moindre. Toutes catégories confondues, les participants ont mentionné le plus souvent avoir besoin de conseils dans les secteurs de l'éducation, des politiques sociales et, particulièrement, des services juridiques. Deuxièmement, la définition actuelle des services consultatifs est assez ambiguë et demeure difficile à mettre en application. La vérification de cette politique a mis en relief des problèmes de gestion, pour le Ministère comme pour les conseils tribaux, liés directement à la définition des services, particulièrement pour ce qui touche l'obligation d'établir des normes de service. Enfin, cette définition semble aller à l'encontre de la volonté d'assurer que les Premières Nations dirigent les conseils tribaux. Nombre de participants ont fait valoir que la définition des services par le Ministère empêche les Premières Nations de bien adapter les services à leurs besoins.

Atteinte des objectifs du Ministère

La deuxième question visait à déterminer si les objectifs du Ministère quant à la politique sur les conseils tribaux avaient été atteints. En particulier, il est question ici des objectifs actuels, de la façon dont ils ont évolué et de la mesure dans laquelle ils sont compris et atteints.

L'évaluation a permis de constater qu'il n'existe pas d'énoncé officiel de ces objectifs. Les responsables du Ministère, toutefois, se font tous la même idée de l'objectif principal, c'est-à-dire encourager les Premières Nations ayant des intérêts communs à se regrouper pour prendre en charge certains services. Cet objectif n'est pas bien compris à l'extérieur du Ministère. L'évaluation a permis de constater que, dans l'ensemble, on a atteint les objectifs d'encourager les Premières Nations à se regrouper et de réduire l'effectif du Ministère du même coup.

Les agents du Ministère que nous avons rencontrés ont un point de vue semblable sur les objectifs actuels de la politique sur les conseils tribaux. Ces objectifs semblent être demeurés les mêmes depuis la mise en œuvre de la politique.

Un des objectifs de la politique du Ministère est de verser des fonds aux conseils tribaux pour les aider à fournir des services consultatifs et à exécuter d'autres programmes à la demande de leurs bandes membres³. Les responsables des régions ont signalé que l'objectif clé de la politique consiste à encourager les collectivités des Premières Nations ayant des intérêts communs à se regrouper pour prendre en charge certains services et avoir accès à des ressources financières et humaines. Dans le même ordre d'idée, les objectifs sous-tendant la politique sur les conseils tribaux consistent à encourager les Premières Nations à faire front commun et à combiner leurs ressources pour accéder à des ressources qualifiées et diversifiées qui correspondent à leurs besoins. Ces énoncés ne diffèrent pas beaucoup de la déclaration générale qui se trouve dans les documents préparés au milieu des années 80. L'évaluation a aussi mis en relief le fait que les moyens pris pour réaliser les objectifs du Ministère se limitent, en grande partie, à fournir du financement.

Pour la plus grande part, les conseils tribaux et les Premières Nations ne comprennent pas bien les objectifs actuels du Ministère.

Environ 40 p. 100 des représentants des conseils tribaux ont affirmé qu'ils ne pouvaient énoncer les objectifs actuels du MAINC à l'égard de la politique soit, que ceux-ci n'étaient pas clairs (21 p. 100) ou qu'ils n'en étaient pas sûrs ou même n'en étaient pas au courant (17 p. 100). Ceux qui connaissaient mal les objectifs de la politique ont souvent fait état de signaux, de la part du Ministère, qui leur paraissaient contradictoires. En outre, 49 p. 100 des Premières Nations rencontrées ignoraient l'existence de la politique et n'avaient aucune idée de ses objectifs. Parmi les 51 p. 100 qui étaient au courant de l'existence de la politique, 30 p. 100 en savaient si peu qu'ils ne pouvaient en commenter les objectifs. Dans les cas où les objectifs ont fait l'objet de commentaires, l'évaluation a permis de constater les interprétations divergentes, notamment entre les représentants d'un conseil tribal et ceux d'une Première Nation. Par exemple, 38 p. 100 des représentants des conseils tribaux croyaient que le principal objectif du MAINC consistait à imposer la façon dont le processus de transfert se déroulerait et à s'ingérer davantage dans les affaires quotidiennes des conseils tribaux. Aucun participant des Premières Nations n'a formulé une telle observation. Toutefois, 55 p. 100 des représentants des Premières Nations, parmi ceux qui étaient au courant de l'existence de la politique ont avancé que celle-ci visait à poursuivre le transfert des responsabilités, alors que 21 p. 100 des représentants des conseils tribaux ont formulé cette même observation.

Dans l'ensemble, l'objectif consistant à encourager les Premières Nations à se regrouper et à prendre en charge certains programmes et certains services a été atteint. En 1995-1996, il existait au Canada 81 conseils tribaux regroupant plus de 80 p. 100 des bandes et des collectivités autochtones. Ces conseils recevaient plus de 285 millions de dollars du Ministère au chapitre des programmes et des services.

³ Document du MAINC ne portant aucune date. Cela concorde avec la politique sur conseils tribaux, qui prévoit le versement de fonds aux conseils tribaux.

La politique visait à encourager la création de conseils tribaux regroupant les Premières Nations. Comme le montre le tableau 4, il y avait 81 conseils tribaux en 1995-1996. Ces conseils regroupaient 528 des 640 bandes et collectivités indiennes existantes (83 p. 100), alors que 112 bandes et collectivités indiennes (17 p. 100) n'adhéraient à aucun conseil tribal. Les bandes et les collectivités affiliées aux conseils tribaux représentaient 266 393 membres habitant une réserve, ou 82 p. 100 de la population des réserves (325 453 personnes). Ces taux d'affiliation correspondent aux attentes les plus optimistes au moment de l'approbation de la politique par le Cabinet.

Tableau 4 - Nombre de conseils tribaux, de bandes affiliées, de membres habitant une réserve et de bandes non affiliées, par région — 1995-1996

	Conseils tribaux	Bandes et Collectivités affiliées	Membres de bandes affiliées habitant une réserve	Bandes et collectivités non affiliées
Atlantique	5	28	10 876	6
Québec	6	22	18 065	8
Ontario	15	102	40 912	28 00
Manitoba	7	52	46 470	11
Saskatchewan	8	68	42 344	16
Alberta	8	48	47 092	4
Colombie-Britannique	24	168	44 887	32
Yukon	3	11	2 775	7
Territoires du Nord-Ouest	5	29	12 972	0
Total national	81	528	266 393	112

Source : Base de données, administration locale indienne, juillet 1995

Comme le démontre le tableau 5, en 1995-1996, les conseils tribaux ont reçu plus de 285 millions de dollars du Ministère pour l'administration des programmes et des services. De cette somme, 46 millions de dollars environ étaient consacrés aux services consultatifs. Pour la plupart des Premières Nations membres de conseils tribaux, suivant la politique actuelle, la seule façon d'accéder à ces fonds et à ces services consiste à faire partie d'un conseil. Le reste des fonds que touchent les conseils tribaux est majoritairement destiné aux programmes et aux services que les bandes ont décidé de confier à leur conseil tribal. Dans ces cas, à la demande des bandes, les fonds du Ministère sont versés aux conseils tribaux plutôt qu'aux bandes elles-mêmes. Toutefois, l'évaluation a permis de constater qu'une bonne part des fonds, à l'exception de ceux destinés aux services consultatifs, est versée à un nombre limité de conseils tribaux de grande taille. Par exemple, deux conseils tribaux reçoivent à eux seuls le quart des fonds versés pour l'exécution des programmes.

Tableau 5 — Fonds versés par le MAINC aux conseils tribaux pour la gestion et l'administration, les services consultatifs et l'exécution des programmes, par région — 1995-1996

Région	Gestion et administration	Services consultatifs	Exécution des programmes	Total
Atlantique	59 859	1 853 602	3 037 687	4 957 148
Québec	68 400	2 519 135	17 021 030	19 608 565
Ontario	347 713	8 997 525	20 980 438	30 325 676
Manitoba	118 850	6 242 198	20 679 622	27 040 670
Saskatchewan	558 551	6 073 495	38 661 564	45 293 610
Alberta	2 652 723	5 430 593	51 690 450	59 773 766
Colombie-Britannique	4 065 563	12 163 533	78 423 485	94 652 581
Yukon	5 073	862 094	136 151	1 003 318
T.N.-O.	57 352	2 357 082	696 141	3 110 575
National	7 394 084 \$	46 499 257 \$	231 326 568 \$	285 765 909 \$

Source : Système de gestion des paiements de transfert

L'évaluation a permis de constater que l'établissement des conseils tribaux résulte de l'initiative des Premières Nations membres.

Toutes les sources de preuves coïncident. La plupart des Premières Nations affiliées dirigent les orientations et les activités de leur conseil tribal. Les trois études de cas ont mis en lumière les différents contextes entourant la création des conseils tribaux. Dans deux cas, de petites bandes ont jugé que l'accès aux services et l'épanouissement de leur collectivité étaient plus importants que les activités politiques et elles ont créé leur propre conseil tribal. Dans le troisième cas, le conseil tribal résulte d'un regroupement de Premières Nations qui visait surtout des fins politiques. Ce conseil est antérieur à la politique sur les conseils tribaux. Les participants aux études de cas ont affirmé que les Premières Nations dirigent effectivement les conseils tribaux. De même, on convient du fait que les conseils répondent bien aux besoins des Premières Nations affiliées et qu'ils leur rendent des comptes. Dans chacun des cas, les responsables ont affirmé que la politique sur les conseils tribaux est perçue comme un mécanisme par lequel les Premières Nations ont accès à des fonds permettant leur épanouissement.

D'après les entrevues téléphoniques, la grande majorité des représentants (environ 90 p. 100 des représentants des conseils tribaux et des Premières Nations) ont indiqué que ce sont «les membres des bandes et le conseil d'administration» qui dirigent les conseils tribaux. Toutefois, un petit groupe de représentants des Premières Nations n'étaient pas du même avis. Certains ont affirmé que les dirigeants élus se contentaient d'approuver sans discernement les objectifs fixés par les administrateurs de leur conseil tribal. D'autres croyaient que le Ministère dirigeait les destinées du conseil tribal puisqu'il décidait à la fois des politiques et des lignes directrices à appliquer.

Les conseils des Premières Nations membres ont donné pour mandat aux conseils tribaux de dispenser les services consultatifs visés par le financement. Dans certains cas, les cinq services en question ne sont pas tous fournis.

Un des objectifs de la politique consistait à transférer aux conseils tribaux les services consultatifs que fournissait le Ministère. Cinq services ont été définis, et cinq services doivent être fournis. Toutefois, il semble être difficile de savoir si un service en particulier est fourni, les définitions étant extrêmement vagues. De ce fait, elles se prêtent à de multiples interprétations. En l'absence de paramètres clairs, toute une panoplie d'activités se retrouvent sous les rubriques «administration des bandes», «gestion des finances», «planification communautaire», «services techniques» et «développement économique».

Les entrevues téléphoniques ont montré que, selon la majorité des représentants des conseils tribaux (72 p. 100) et des Premières Nations affiliées (74 p. 100), les cinq services consultatifs de base sont bel et bien fournis. Toutefois, plus du quart des représentants de part et d'autre croyaient qu'au moins l'un des services n'était pas fourni. La raison la plus souvent citée était que le conseil tribal n'avait pas encore trouvé la personne voulue pour combler le départ du titulaire d'un poste. Autres raisons invoquées : les Premières Nations reçoivent directement du conseil tribal leur part des fonds associés à un service (dans chacun des cas où cela était mentionné, il s'agissait de services techniques), les services consultatifs étaient administrés à l'échelon de la Première Nation, pour des raisons liées à sa taille ou à des contraintes géographiques.

Les participants du Ministère ont fait part d'écarts analogues au sein de leurs régions respectives. Un groupe de participants ont déclaré que tous les conseils tribaux de leur région proposent les cinq services de base, mais que, pour répondre aux besoins communautaires, deux des services sont souvent offerts par les deux niveaux. Dans une autre région, les représentants ont affirmé ne pas être capables d'évaluer dans quelle mesure leurs conseils tribaux assurent les cinq services de base, en raison de l'ambiguïté de la politique, mais ont fait valoir qu'ils avaient de sérieux doutes quant à un des conseils. Dans la troisième région, trois représentants interrogés ont déclaré que leurs conseils tribaux ne fournissaient pas les cinq services. Ils ont souligné que le besoin en services techniques et en services de planification des immobilisations et de planification communautaire ne se fait sentir que de façon sporadique et qu'il serait trop onéreux de retenir un employé à temps plein à cette fin. Les observations ci-dessus ont été corroborées par les participants aux études de cas, qui ont mis l'accent sur la nature variable de la demande de certains services par rapport à d'autres. Ils ont également fait ressortir les difficultés liées à la reddition de comptes (analysées plus loin).

Le MAINC continue d'offrir certains conseils aux Premières Nations concernant les cinq services consultatifs, mais ces activités sont en baisse constante.

Le fait que des conseils tribaux fournissent des conseils à des bandes membres ne signifie pas que le Ministère s'est entièrement retiré de ce champ d'activité. Même s'il ne dispose plus, à ce chapitre, de sa capacité d'antan, le Ministère fournit à l'occasion des conseils à la demande des Premières Nations ou des conseils tribaux. Pour certains représentants des conseils tribaux, il en résulte une forme de «concurrence», les Premières Nations pouvant s'adresser à diverses sources, ce qui mine l'efficacité des conseils tribaux. Le Ministère peut également avoir à réagir à certaines circonstances exceptionnelles, par exemple les plans de redressement. Dans les régions visitées, toutefois, des représentants ont affirmé que le nombre de demandes de conseils diminue et que certaines d'entre elles sont redirigées vers le conseil tribal auquel la bande est affiliée ou à un autre conseil tribal possédant le savoir-faire recherché. Dans le cadre de l'évaluation, on n'a pas déterminé si les services fournis par le Ministère ont trait aux mêmes domaines que les cinq services consultatifs de base.

Effets prévus et imprévus de la politique

La troisième question de l'évaluation a trait aux répercussions de la politique sur les conseils tribaux, qu'elle soient positives et négatives, prévues ou imprévues. Nous avons cherché à savoir si les effets négatifs étaient imputables à des éléments de la politique, en plus de nous pencher sur ses résultats d'ensemble. Nous avons tenu pour acquis que les objectifs ministériels avaient trait à la création des éléments structuraux de la politique. Ils ont été analysés dans la partie précédente. Nous avons aussi étudié les effets produits une fois la structure en place et l'objet de cette section est de présenter nos constatations. Ces effets se font davantage sentir dans les collectivités des Premières Nations et dans les conseils tribaux qu'au Ministère.

La mise en œuvre de la politique a engendré un certain nombre d'effets, bien qu'on ne puisse tous les associer à la politique même. L'acceptation généralisée du conseil tribal comme structure de prestation de services a eu l'effet prévu sur ce qui touche la gestion : certains indices laissent croire à des économies d'échelle, à une prestation de services efficiente et à un accès à une gamme plus grande de services de qualité. De façon générale, les Premières Nations, qui sont satisfaites des services rendus, ont le sentiment de diriger leurs conseils tribaux. Toutefois, on ne peut établir clairement si les conseils tribaux sont toujours en mesure d'adapter leurs programmes et leurs services de manière à répondre à des besoins variables. Parmi les effets positifs imprévus révélés par l'évaluation, citons le fait que de nombreux conseils s'adonnent à des activités qui vont au-delà de ce qu'avait prévu le Ministère. Les effets négatifs imprévus ont trait à la perception que la politique a été imposée aux Premières Nations, à l'insatisfaction vis-à-vis du financement ainsi qu'à la reddition de comptes et à la responsabilité, ce qui a donné lieu à certains problèmes de mise en œuvre.

Dans le cadre de l'évaluation, nous avons constaté que la politique avait eu sur les conseils tribaux une influence allant au-delà des mesures financières qui ont incité les Premières Nations à se regrouper.

Les participants des conseils tribaux et des Premières Nations aux entrevues téléphoniques et aux études de cas avaient des avis divergents quant à l'influence de la politique relative aux conseils tribaux sur leurs objectifs actuels. Quelque 44 p. 100 des représentants des conseils tribaux et 49 p. 100 des représentants des Premières Nations ont affirmé que la politique sur les conseils tribaux a une influence sur les objectifs de leur conseil. À ce sujet, un certain nombre d'entre eux ont ajouté des commentaires tels que «nous faisons ce qui est prescrit», «quelque peu», «négativement» ou «de moins en moins». Comme l'a affirmé un participant, «le financement a contraint nos activités. La politique a eu sur notre énoncé de mission des influences que nous ne souhaitons pas; nous sommes essentiellement devenus des administrateurs, un point c'est tout.» Un certain nombre de participants sont de cet avis. Lorsque la politique est associée à des programmes et à des services, son influence s'accroît, comme en témoignent environ 60 p. 100 des participants des conseils tribaux et des Premières Nations.

Toutefois, 48 p. 100 des représentants des conseils tribaux et 28 p. 100 des représentants des Premières Nations ont affirmé que la politique n'avait pas eu d'influence, 8 p. 100 des participants des conseils et 23 p. 100 des participants des Premières Nations ont déclaré ignorer la portée de l'influence de la politique. Parmi les représentants des conseils tribaux qui ont avoué que la politique n'avait aucune influence sur leurs objectifs clés, certains ont insisté sur le fait que ce sont les Premières Nations, et non le MAINC, qui sont leurs clientes. D'autres ont affirmé que la politique avait eu, au départ, un effet sur leur décision, mais que tel n'était plus le cas.

Dans une région, des représentants du Ministère ont affirmé que la politique sur les conseils tribaux avait eu un effet limité sur la façon dont certains conseils tribaux exécutent des programmes au profit de leurs bandes affiliées. Dans de nombreux cas, ils ont affirmé que les conseils tribaux ne tiennent pas compte des modalités de la politique ministérielle régissant la gestion des programmes dont ils ont la charge. Dans d'autres cas, le phénomène s'explique par le fait que des conseils tribaux ont été formés pour des raisons politiques et que cette raison d'être demeure. Pour ces représentants, on n'a pas encore trouvé, sous le régime de la politique actuelle, le moyen de doter les membres d'une structure permettant d'assurer la prestation commune de services consultatifs.

Les Premières Nations unissent leurs forces sous un conseil tribal pour diverses raisons. De même, les conseils tribaux poursuivent de nombreux objectifs différents.

Près du quart (24 p. 100) des représentants des conseils tribaux et 41 p. 100 des représentants des Premières Nations interrogés ont souligné que «l'union fait la force». Tous les participants aux études de cas l'ont aussi affirmé. Ces participants estiment que le fait de regrouper plusieurs petites collectivités pour régler des problèmes politiques externes, par exemple les revendications territoriales, le droit de pêche et le droit aux ressources, avait amélioré la situation de toutes les parties intéressées. Les participants qui ont évoqué cet avantage ont implicitement laissé entendre que des préoccupations politiques externes communes — principalement dans les négociations avec d'autres paliers de gouvernement — continueront de favoriser l'unité parmi les Premières Nations membres et qu'à cette fin, le conseil tribal sert de point de convergence.

Pour justifier les efforts de regroupement, d'autres ont invoqué la culture, la géographie ou la taille comparable des collectivités. On l'a plus particulièrement constaté dans une étude de cas, où ces trois éléments ont eu une influence. Mais, en règle générale, les participants n'ont pas laissé entendre que ces variables devraient conduire à une mobilisation pour des raisons politiques externes; les raisons politiques ont plutôt incité les parties à mettre leurs ressources en commun et à s'attaquer à des problèmes politiques internes analogues. Des représentants régionaux ont également déclaré que les conseils tribaux, qui permettent aux Autochtones de s'exprimer avec plus de force, avaient été particulièrement avantageux pour les petites Premières Nations isolées. Par exemple, les conseils tribaux ont conféré aux membres une meilleure position de négociation avec les provinces, dans les domaines de l'éducation et de l'aide sociale. Dans deux des régions, on a fait valoir que de nombreux conseils tribaux exerçaient une fonction politique avant d'assumer leurs responsabilités administratives. Ainsi, la plupart d'entre eux se sont adaptés à la politique, tout en tentant de maintenir leurs activités antérieures.

Les personnes interrogées au téléphone ont fourni de nombreux exemples d'activités et d'objectifs clés qui ont été poursuivis par leurs conseils tribaux et continuent de l'être. Par exemple, près des deux cinquièmes des participants des conseils tribaux (38 p. 100) ont affirmé que les objectifs clés actuels des conseils tribaux ont trait à l'intégration et au développement continus des collectivités auxquelles ils fournissent des services. Parmi les exemples, citons la supervision des plans d'infrastructure, la prise en charge de programmes sur l'éducation, la santé ou les services sociaux, la communication des meilleures pratiques aux Premières Nations, et la communication entre elles et le conseil tribal. Environ les trois dixièmes (28 p. 100) des participants ont indiqué que la création de débouchés économiques constitue une priorité. Habituellement, il s'agit de gérer et de mettre au point des programmes de formation, d'assurer la surveillance des ressources naturelles et des autres intérêts commerciaux ou de mobiliser des capitaux. Les représentants du Ministère ont confirmé que, dans leurs régions, ces types d'activités sont menés par un nombre de plus en plus grand de conseils tribaux.

Les Premières Nations sont généralement satisfaites des services consultatifs qu'elles reçoivent, mais il est difficile d'évaluer la qualité des services en question. Certaines indications laissent croire que la qualité du personnel joue un rôle critique à cet égard.

Dans le cadre de l'évaluation, nous n'avons pas mesuré la qualité des services consultatifs offerts. Il s'agirait de toute façon d'une tâche difficile puisque, comme nous l'avons mentionné, on ne dispose pas d'une définition uniforme des services. Pour avoir une idée de la qualité des services, on a toutefois tenté d'évaluer le degré de satisfaction des Premières Nations à l'égard des services reçus de leurs conseils. On a ainsi constaté qu'un tiers des Premières Nations interrogées par téléphone étaient «très satisfaites» des services consultatifs, et 50 p. 100, «passablement satisfaites». Environ 20 p. 100 des Premières Nations ont affirmé ne pas être satisfaites des services. Parmi les motifs d'insatisfaction mentionnés, notons que certains représentants des Premières Nations ont déclaré que le manque d'expérience des fournisseurs de service constituait le plus important problème. D'autres représentants des Premières Nations ont cependant déclaré que les services et d'autres informations ne leur étaient pas adéquatement transmis. Les représentants du Ministère ont parfois reçu des plaintes à ce sujet, mais selon eux, les mécanismes d'intervention prévus dans le cadre de la politique sont limités.

Toutes les Premières Nations interrogées dans le cadre des études de cas ont toutefois manifesté un degré de satisfaction élevé à l'égard des services consultatifs reçus. Elles se disent satisfaites des conseils tribaux car la prestation de services de qualité répond à leurs besoins et elles en dirigent les actions. Elles éprouvent en outre le sentiment de diriger leurs conseils. Cela semble contribuer à leur degré élevé de satisfaction. Dans une des études de cas, par exemple, la satisfaction des bandes et la ponctualité des services consultatifs étaient utilisées pour évaluer le rendement du conseil tribal. Les bandes membres considéraient le conseil tribal comme essentiel à leur prospérité; l'utilité du conseil était indéniable. À leur avis, aucune autre société assurant des services consultatifs ne serait en mesure, mieux que leur conseil, de connaître la philosophie autochtone⁴.

⁴ Un point de vue analogue a été exprimé dans d'autres études de cas.

L'efficacité et le professionnalisme des employés de même que leur disponibilité et leur rapidité d'action comptent parmi les qualités mentionnées par les représentants des bandes interrogés. Dans une autre étude de cas, les bandes membres ont affirmé que le conseil était «indispensable» au bon fonctionnement de la collectivité. L'accès à bon compte à des ressources humaines diversifiées et l'acquisition de savoir-faire dans les collectivités membres, y compris au conseil tribal lui-même, comptent parmi les avantages cités. Le partage des ressources, des idées et des solutions à des problèmes communs ainsi que l'établissement d'un partenariat sont autant d'avantages mentionnés par certains participants. Dans le contexte de l'autonomie gouvernementale ou du droit inhérent à cette dernière, nombreux sont ceux qui s'attendent à ce que les conseils tribaux jouent un rôle plus grand que ce que prévoit actuellement la politique (c'est-à-dire cinq services consultatifs). Dans la troisième étude de cas, la satisfaction était déterminée au moyen de mécanismes officiels. À ce chapitre, la réceptivité jouait un rôle clé. Un participant a déclaré : «Chaque fois que nous demandons au conseil tribal de nous aider, il le fait.»

La qualité du personnel des conseils tribaux joue un rôle clé dans la satisfaction des besoins des bandes membres. Le professionnalisme des employés et le lien de confiance qui s'est établi entre eux et les bandes membres est l'un des éléments clés communs aux trois études de cas, ce qui explique peut-être le haut niveau de satisfaction. Dans une étude de cas en particulier, la stabilité de l'administrateur et des employés était considérée comme très importante. Le professionnalisme contribue à l'établissement d'un lien de confiance entre un conseil tribal et ses Premières Nations membres.

De façon générale, on est d'avis que nombre d'effets positifs prévus se sont bel et bien matérialisés. Entre autres choses, la politique sur les conseils tribaux s'est traduite par des économies d'échelle, et la mise en commun des fonds a favorisé l'accès à des experts «neutres».

La plupart des participants ont fait des observations concernant les économies réalisées. Par exemple, 38 p. 100 des représentants des conseils tribaux et 51 p. 100 des Premières Nations estiment que les membres ont bénéficié des économies d'échelle produites par la mise en commun des ressources financières et humaines. Les participants ont à de nombreuses reprises fait état de tels avantages, à la lumière des autres sources de données. Dans le cadre de l'évaluation, on n'a toutefois pas mesuré ces avantages ni déterminé comment on pourrait le faire.

D'autres représentants des conseils tribaux (28 p. 100) ont dit croire que la qualité et l'efficacité du service qu'ils assurent constituent un avantage que reconnaissent les membres des bandes. Près d'un cinquième (17 p. 100) d'entre eux ont laissé entendre que la présence et la disponibilité constantes du conseil tribal étaient des avantages aux yeux des bénéficiaires des services, tandis que d'autres, en nombre égal, soutiennent qu'il est avantageux d'avoir des administrateurs qui parlent la langue maternelle des membres des collectivités. Les représentants des conseils tribaux interrogés dans les trois études de cas ont souligné ce qui suit : le fait que la prestation des services et l'exécution des programmes soient assurées par les leurs, plutôt que par un organisme externe comme le MAINC, s'est traduit par la prestation de services de meilleure qualité. Ils ont également relevé l'efficacité et l'efficacités accrues attribuables à la réception des commentaires de leurs Premières Nations affiliées.

Des représentants de toutes les régions du MAINC ont également évoqué de leur point de vue l'efficacité et l'efficacité administratives. Avec l'avènement de la politique, il est beaucoup plus facile de négocier avec un nombre limité de conseils tribaux plutôt qu'avec chacune des Premières Nations.

Certains estiment que les conseils tribaux sont plus «neutres» dans la prestation de services car les administrateurs sont plus indépendants des interventions motivées par des considérations politiques. Dans une région, par exemple, des représentants ont indiqué que la démarche adoptée dans certains programmes gérés par des conseils tribaux, notamment dans le domaine de l'éducation, paraît plus équitable, au moment de déterminer qui bénéficierait d'une aide financière.

Les conseils tribaux et les Premières Nations membres ont mis au point des mécanismes pour faire en sorte que les premiers demeurent sous la direction des secondes. Toutefois, certains problèmes de communication persistent.

La vaste majorité des représentants des conseils tribaux et des Premières Nations (environ 90 p. 100 des participants des deux groupes) a indiqué que les conseils tribaux demeurent sous l'autorité des Premières Nations membres, qui sont toutes égales ou de leurs conseils d'administration. Au moment de déterminer les objectifs des conseils tribaux, 87 p. 100 des Premières Nations estiment que leur influence est «passablement» ou «très importante». Voilà qui, de façon générale, est également conforme à l'influence des Premières Nations telle que perçue par le conseil tribal. Dans le cadre de l'évaluation, on a constaté que les conseils tribaux et les bandes membres ont mis au point des mécanismes pour faire en sorte que les Premières Nations en conservent la maîtrise. Les assemblées annuelles, les rapports annuels et les réunions régulières des conseils d'administration comptent parmi les principaux mécanismes de reddition de comptes. Puis vient la vérification financière. La reddition de comptes est considérée comme relativement ou très adéquate par plus de 90 p. 100 des Premières Nations et des conseils tribaux ayant participé aux entrevues téléphoniques.

Dans une des études de cas, on a indiqué que, pour faire en sorte que l'ordre de priorité dressé par les bandes soit respecté par le conseil, on a recours à des assemblées annuelles avec les bandes, à un plan de travail, à des discussions concernant le budget et au dépôt d'un rapport annuel. À l'occasion d'une assemblée annuelle, chaque conseiller présente un plan de travail, un rapport d'activités et un aperçu des projets, que le conseil d'administration analysera. Le budget est également présenté. De même, on tient une assemblée semi-annuelle, à laquelle on convie les membres du conseil d'administration, les gestionnaires des bandes membres et les représentants des programmes. Dans le cadre de ces assemblées, on met l'accent sur l'information et la consultation des membres. On organise enfin dix autres assemblées avec des chefs des bandes membres, pour un grand total de douze assemblées par année. Par conséquent, le conseil rencontre ses membres chaque mois. Grâce à cette communication quasi-permanente, les priorités du conseil tribal sont, en termes de services, dictées par les membres. Dans les deux autres études de cas, on a présenté une structure analogue, axée sur la tenue de réunions mensuelles des conseils d'administration et d'assemblées générales annuelles des membres ainsi que sur le dépôt de rapports à l'intention de ces derniers.

Malgré l'autorité exercée par les Premières Nations, il existe certains problèmes de communication entre les conseils tribaux et leurs Premières Nations membres. De nombreux conseils tribaux affirment assurer au moins un service consultatif additionnel, mais il semble que les Premières Nations n'en soient pas toujours au courant. Par exemple, nous avons demandé aux participants interrogés par téléphone si leur conseil tribal fournissait ou non des services consultatifs additionnels, outre les cinq services de base. Nous avons constaté que les représentants du conseil tribal et des Premières Nations entretenaient des points de vue fort différents à cet égard. Tandis qu'un peu moins de la moitié (48 p. 100) des représentants du conseil tribal ont indiqué qu'aucun service consultatif additionnel n'était assuré, un pourcentage beaucoup plus élevé (80 p. 100) des représentants des Premières Nations affiliées ont dit croire que tel était le cas. Cinq représentants des conseils tribaux ont déclaré avoir commencé à offrir des services de consultation dans le secteur de la santé, services qui n'ont été évoqués que par un représentant des Premières Nations affiliées. Un modèle analogue se dégage en ce qui concerne les services à l'enfance et à la famille de même que la formation et la gestion. Pour ce qui est des services juridiques et de l'éducation, nous avons toutefois reçu un nombre de réponses égal.

Les avis sont partagés sur la question de savoir si les conseils tribaux ont permis d'adapter les programmes aux besoins précis des collectivités. Ceci est attribuable en partie au degré de proximité et à l'existence d'intérêts communs des bandes membres.

La création de conseils tribaux devait permettre à la fois de surmonter les sentiments d'isolement en rapprochant les fonctions administratives des collectivités et d'adapter les programmes à des besoins précis.

On a des motifs de croire que les effets ont, à ce chapitre, été positifs à maints égards. Premièrement, près de la moitié des Premières Nations ont indiqué que les programmes exécutés par leurs conseils tribaux présentaient des avantages liés à la proximité — c'est-à-dire qu'elles peuvent participer à la planification, tout en recevant des services compatibles avec leur situation, leur langue et leur culture particulières. Deuxièmement, environ le tiers des représentants des conseils tribaux et la moitié des représentants des Premières Nations ont aussi déclaré que le fait d'être membre du conseil tribal ne présente aucun inconvénient. Ces représentants ont concédé que des problèmes se posent, mais ils ont choisi de ne pas en exposer les détails, préférant plutôt souligner que, dans l'ensemble, le conseil tribal s'était révélé bénéfique.

Néanmoins, il est possible que certaines collectivités soient trop petites et isolées pour surmonter ces facteurs. Le tiers des participants des conseils tribaux et plus de 40 p. 100 des représentants des Premières Nations interrogés par téléphone ont affirmé que la distance entre les collectivités constitue toujours un inconvénient. Même si, selon la plupart d'entre eux, le conseil tribal est mieux placé qu'un bureau local du MAINC pour offrir des services analogues, il n'en demeure pas moins confronté aux contraintes liées à la géographie et aux ressources humaines qui entraînent souvent des retards, un manque de réceptivité ou de mauvaises communications avec les Premières Nations.

Certains perçoivent le fait que les intérêts ne peuvent être conciliés en tout temps comme un désavantage de l'adhésion au conseil tribal. L'une des observations les plus fréquentes tient au fait qu'il est difficile d'établir un équilibre entre les intérêts des petites et des grandes Premières Nations. Les petites déclarent qu'elles doivent souvent «rattraper» les autres, tandis que les grandes sont d'avis que leurs contreparties plus petites «font une bonne affaire» ou «freinent le progrès». Dans une étude de cas, on a constaté qu'un conseil tribal avait résolu ce dilemme en adoptant le principe selon lequel les décisions concernant des problèmes propres à une bande devraient être prises à cet échelon. Le conseil se concentre sur les enjeux qui touchent l'ensemble des membres.

De nombreux conseils tribaux mènent des activités qui vont au-delà de la prestation de services consultatifs et de programmes financés par le MAINC. Les situations variées traduisent le fait que de nombreux conseils tribaux sont relativement nouveaux et reflètent la diversité des Premières Nations dans l'ensemble du pays.

De nombreux conseils tribaux jouent plusieurs rôles, ayant pris à leur compte des responsabilités qui vont au-delà de la mise en œuvre de programmes et de services consultatifs financés par le MAINC. Les entrevues téléphoniques ont révélé que 97 p. 100 des conseils tribaux faisant partie de l'échantillon fournissent certains — sinon la totalité — des services consultatifs et que 62 p. 100 d'entre eux exécutent des programmes financés par le MAINC. Les entrevues ont également permis de constater que 55 p. 100 des conseils exercent une fonction politique et que 31 p. 100 possèdent des intérêts commerciaux connexes, par exemple des hôtels, des sociétés de gestion des ressources ou des casinos. Près du quart (24 p. 100) des représentants des conseils tribaux ont dit participer à ces quatre grandes activités. D'un autre point de vue, 31 p. 100 des participants des conseils tribaux et 26 p. 100 des participants des Premières Nations ont indiqué lors des entrevues téléphoniques, que leur conseil tribal ne se charge actuellement que de l'exécution des programmes et de la prestation des services consultatifs. En examinant ces chiffres, on doit se rappeler que les conseils tribaux sont relativement nouveaux en tant qu'organismes assurant la prestation de services. Certains conseils ont évolué très rapidement, d'autres, plus lentement. Nombreux sont ceux qui n'ont toujours pas réalisé leur plein potentiel.

En ce qui concerne le financement, 25 des 29 conseils tribaux interrogés ont dit avoir accès à d'autres sources de fonds que le MAINC. Une majorité de conseils tribaux s'en remet au MAINC pour plus de 80 p. 100 de leur financement. Plus du tiers d'entre eux ont indiqué que les fonds du MAINC comptaient pour de 90 à 100 p. 100 de leur budget, tandis qu'environ un sur cinq affirmait que de 80 à 89 p. 100 de leurs fonds provenaient du Ministère. Dix pour cent des conseils tribaux (trois) ont dit s'en remettre au MAINC pour moins de 50 p. 100 de leur financement annuel. Parmi les 25 conseils tribaux possédant d'autres sources de financement, les trois cinquièmes ont évoqué la DGSM (Direction générale des services médicaux, Santé Canada) comme source de revenus additionnels. Enfin, 44 p. 100 d'entre eux ont fait allusion à un autre ministère du gouvernement fédéral (habituellement Développement des ressources humaines Canada, le Solliciteur général ou Justice Canada), et tout juste un peu plus du quart d'entre eux ont déclaré recevoir des fonds provinciaux.

Le profil qui se dégage des trois études de cas dénote aussi une grande diversité des activités. Par exemple, l'un des conseils tribaux étudié a révélé avoir signé divers protocoles avec des organismes gouvernementaux autres que le MAINC pour assurer un large éventail de services et de programmes, notamment dans les domaines du logement, de la foresterie, des services de santé communautaire, des droits communautaires et du développement économique. Dans de tels cas, les fonds proviennent d'organismes et de ministères autres que le MAINC, si bien qu'en trois ans, la proportion du financement assurée par le MAINC est passée de 89 p. 100 à environ 75 p. 100. Dans une autre étude de cas, les intentions des collectivités membres avaient trait à la mise en commun des ressources, à la prestation de services adaptés sur le plan culturel, à l'accès à des ressources humaines spécialisées et à la réalisation d'économies d'échelle. Pour les bandes membres, le conseil joue un rôle complémentaire à celui des conseils de bande, plutôt qu'un rôle d'administration de programmes. Les services consultatifs, toutefois, ne se limitent pas à ceux qui sont définis dans la politique. En fait, ils comprennent l'éducation, l'aide sociale, le logement, les services juridiques et une certaine forme de représentation politique, ce qui dénote bien la diversité des programmes que les bandes membres administrent.

Dans la troisième étude de cas, on a constaté que le financement du MAINC avait considérablement augmenté au cours des dix dernières années. Toutefois, la proportion du financement du MAINC a chuté pour s'établir à environ 42 p. 100 du total. Voilà qui rend compte de la grande diversité des activités financées par d'autres ministères fédéraux ou par la province.

Certains conseils tribaux assurent des services à des bandes qui ne sont pas membres. Dans une des études de cas, on a constaté que les conseils tribaux reçoivent de nombreuses demandes de services techniques de la part de bandes non membres. Dans une région, la pratique est encouragée par le bureau régional, de sorte que les connaissances que possèdent les conseils tribaux deviennent accessibles à toutes les bandes de la région.

D'autres avantages positifs imprévus ont été associés aux conseils tribaux, notamment l'établissement de meilleures communications entre les Premières Nations.

Toutes les données recueillies montrent que l'un des résultats positifs de la politique tient à l'amélioration des communications entre les Premières Nations et les conseils tribaux. Des représentants du Ministère et des participants aux études de cas ont souligné la fréquence à laquelle les meilleures pratiques sont partagées entre les Premières Nations. De nombreux représentants des Premières Nations perçoivent la formation de réseaux plus étendus (46 p. 100) et les retombées positives pour les petites entreprises (21 p. 100) comme des avantages à l'adhésion aux conseils tribaux. Dans une étude de cas, on a toutefois rappelé aux évaluateurs que la stabilité en surface ne signifie pas nécessairement que tout va pour le mieux.

Les évaluateurs ont constaté quelques effets négatifs imprévus qui ont trait à des éléments particuliers de la politique : la perception selon laquelle la politique a été imposée aux Premières Nations et l'insatisfaction à l'égard du niveau et de la formule de financement.

Pour bon nombre de Premières Nations, le fait qu'elles n'aient pas été suffisamment consultées lors de la mise en œuvre de la politique sur les conseils tribaux leur a laissé l'impression que la politique leur était imposée. Les Premières Nations et les conseils tribaux ont dû concilier leurs obligations de se conformer à la politique (bien qu'ils soutiennent toujours n'avoir pas été suffisamment consultés) avec ce qu'ils estiment être l'objectif ultime de cette même politique : l'autodétermination. Ce paradoxe a débouché sur un double message qui a souvent fait surface tout au long de l'évaluation : «Nous ferons ce qu'il faut pour obtenir des fonds, mais c'est à nous de décider ce que nous voulons véritablement en faire.» Dans une région, les représentants du MAINC ont souligné que les conseils tribaux avaient d'abord et avant tout été des organismes politiques auxquels le Ministère a imposé une fonction administrative. De nombreux participants ont affirmé que le mandat des conseils tribaux était déterminé sans la participation des Premières Nations et que les résultats n'étaient pas nécessairement conformes aux vœux des bandes. En outre, il existe une perception selon laquelle le niveau actuel de financement est insuffisant. Parmi les principales causes de cette perception, citons le fait que le financement destiné à la prestation de services consultatifs est considéré comme inférieur à celui dont disposait le Ministère lorsqu'il assurait ces services. En outre, la définition des services consultatifs a compliqué la prestation des dits services et la production de rapports, ce qui a entraîné des répercussions sur leurs coûts d'exécution.

On peut diviser en trois groupes les représentants régionaux, les participants aux études de cas et les conseils tribaux (près des deux cinquièmes d'entre eux) qui estiment que les mécanismes de financement sont trop rigides et sont tributaires d'une formule. Les membres du premier groupe soutiennent que la formule est dépourvue de mécanismes permettant de reconnaître l'existence de régions sous-développées ou de permettre la négociation de financement en fonction des besoins des conseils tribaux. En fait, les fonds sont alloués sans égard au niveau actuel de développement ou d'avancement des diverses régions. Les participants aux études de cas qui ont évoqué cette possibilité se sont demandés comment les «besoins» seraient définis et par qui ils seraient évalués. Tant et aussi longtemps que le financement ne tiendra pas compte des besoins relatifs, il semble que les intéressés dont la situation est la plus déplorable ne pourront s'en sortir.

Deuxièmement, d'autres ont affirmé que la formule de financement actuelle pénalise les petites collectivités. Sur ce plan, certains conseils tribaux sont d'avis que la formule ne tient pas compte de la croissance démographique. Des représentants régionaux ont indiqué qu'elle ne pondère pas adéquatement la taille de la population par rapport à la distance du conseil tribal. À ce sujet, les représentants d'un des conseils tribaux étudiés ont indiqué que la formule de financement les désavantage par rapport à d'autres conseils tribaux plus grands ou moins isolés.

Un troisième groupe estime que la rigidité actuelle du financement n'incite pas les conseils tribaux à exceller, quel que soit le domaine. Ces participants ont souligné que les niveaux de financement à long terme bloqués confèrent aux Premières Nations un faux sentiment de sécurité, les fonds ne visant habituellement que les services de base et peu de place étant faite à l'innovation. Voilà qui semble contredire d'autres représentants préoccupés par l'instabilité des fonds et l'incertitude des accords pluriannuels. Ces derniers semblent s'inquiéter des attentes de plus en plus grandes du MAINC pendant la durée d'une entente pluriannuelle et du fait que le financement sera probablement insuffisant.

Dans certains cas, la façon dont la politique a été élaborée et mise en œuvre a entraîné des problèmes de conformité.

La politique était conçue pour faire en sorte que des fonds soient consacrés à la prestation de certains services, mais ceux qui ont choisi d'affecter les ressources ailleurs n'ont pas été pénalisés. En fait, la mise en œuvre des services consultatifs illustre à merveille comment les conseils tribaux peuvent poursuivre leurs objectifs. En 1984, le Ministère savait déjà quels services il désirait transférer aux conseils tribaux. Ces services étaient «bien définis». En pratique, ils ne sont pas si clairs. L'énoncé de politique ministérielle où est définie la notion de «services consultatifs» semble avoir donné lieu à des interprétations différentes. Par exemple, les Premières Nations donnent aux conseils tribaux le mandat d'assurer des services financés par le MAINC. Tous semblent au courant de cette exigence, mais on est en droit de se demander quelles sont les caractéristiques qui font que les services de base sont uniques. Où commence le développement économique? Où prend fin le développement communautaire?

La définition des cinq services consultatifs est peut-être trop ambiguë. Cela a permis aux conseils tribaux de répartir les ressources en fonction de la demande locale plutôt qu'en fonction des directives stratégiques. L'ambiguïté a favorisé les conseils tribaux : les agents régionaux ont affirmé qu'ils n'avaient jamais appliqué de mesures draconiennes comme de retenir les subventions d'un conseil tribal qui est réputé ne pas offrir les cinq services consultatifs. Nombre d'entre eux affirment qu'il n'existe aucun mécanisme leur permettant de faire cela de toute façon. En conclusion : certains services semblent être favorisés au détriment de d'autres, ce qui donne l'impression que l'on n'assure pas les cinq services. Quand on examine les besoins variés et contradictoires des Premières Nations membres et la disponibilité des ressources, on n'est pas surpris de constater que certains conseils tribaux n'assurent pas chacun des cinq services consultatifs ni ne semblent le faire.

Étant donné ce problème de définition, il n'est également pas surprenant de constater que deux autres exigences relatives aux services ne semblent pas être respectées. Le souhait du Ministère de respecter des normes de service et d'atteindre l'objectif visant à en entreprendre des examens périodiques a été interprété de façon générale. La définition «imprécise» que le Ministère donne des services consultatifs devait être compensée par des normes plus précises définies par le conseil tribal. Ces normes devaient être compatibles avec le concept voulant que la bande dirige le conseil tribal et que les conseils tribaux répondent à ses besoins. Il s'est révélé très difficile d'élaborer des normes de service comme le prescrit la politique. Les trois conseils tribaux étudiés ont eu peine à définir des normes de service qui soient assez précises pour répondre aux exigences du Ministère et aux demandes des bandes. Les représentants des conseils tribaux interrogés dans le cadre d'une étude de cas ont fait remarquer que leur conseil assumait la responsabilité ambiguë de répondre à toute une gamme de besoins pressants des bandes, tout en respectant certaines normes, et à établir divers niveaux de rendement pour se conformer à la politique du MAINC.

Selon d'autres données, les représentants des conseils tribaux et du MAINC sont au courant de ces attentes. Dans certains cas, les conseils tribaux ont tenté de mettre en place les mécanismes nécessaires tandis que d'autres ont choisi d'offrir des services qui répondent davantage aux besoins des bandes plutôt que d'essayer de respecter les définitions de la politique. On voit souvent le problème de l'une des deux façons suivantes : le conseil tribal se conforme aux objectifs de la politique ou il se met au service de ses membres d'abord. L'évaluation n'a pas permis d'entendre une seule opinion voulant que les deux façons de voir puissent être compatibles, c'est-à-dire qu'il soit possible de desservir les Premières Nations tout en respectant le cadre de la politique. De nombreux représentants du Ministère pensaient qu'une définition stricte des services consultatifs pouvait ne pas être pertinente dans un contexte où l'on prévoit que les Premières Nations décideront ce que les conseils tribaux doivent faire pour satisfaire à leurs besoins.

La responsabilité des conseils tribaux envers le Ministère n'est pas claire. Beaucoup de gens pensent que les exigences relatives à la reddition de comptes sont trop nombreuses et trop fastidieuses.

En principe, les fonctionnaires du Ministère devraient au moins obtenir des conseils tribaux la preuve qu'ils sont dirigés par leurs Premières Nations membres, qu'ils leur rendent des comptes, que les cinq services consultatifs sont offerts et qu'ils se sont dotés de normes. En pratique, les fonctionnaires ne sont pas vraiment en mesure d'exiger cette information puisque cela semble aller à l'encontre de l'autonomie des Premières Nations et de leur autorité sur les conseils tribaux. De plus, à moins de retenir le financement (et, peut-être, d'avoir recours à la persuasion), aucun mécanisme ne permet de s'assurer de la conformité à la politique ministérielle. De plus, quand les conseils tribaux participent à des activités qui ne sont pas financées par le MAINC, le droit d'accès est limité. Les employés du Ministère ont donc tendance à obtenir leurs renseignements sur les relations entre les conseils tribaux et les Premières Nations lors de rencontres officieuses. Toutefois, depuis quelques temps, les employés du Ministère visitent de moins en moins souvent les Premières Nations et les conseils tribaux, ce qui nuit à l'efficacité de ce mécanisme.

Les participants des conseils tribaux ont signalé que les exigences relatives à la reddition de comptes sont trop nombreuses et trop fastidieuses, et qu'elles peuvent être interprétées comme un autre exemple de l'intrusion du MAINC dans les affaires des Premières Nations. Du même souffle, de nombreux participants ont affirmé que les fonctionnaires du Ministère transmettent des messages contradictoires au moment d'interpréter la politique de financement, ce qui ajoute davantage de confusion et de frustration au processus et qui entraîne une utilisation moins efficiente des ressources. Certains se demandent pourquoi la reddition de comptes au MAINC devrait être bien différente de celle à l'égard des Premières Nations membres. Toutefois, l'évaluation a permis de noter qu'il semble y avoir une certaine confusion entre la reddition de comptes exigée dans le cadre de la politique des conseils tribaux et celle exigée par le financement des programmes. Les fonctionnaires du Ministère ont déclaré ne posséder aucune précision au sujet des éléments à inclure dans les rapports exigés des conseils tribaux. Au moment de l'évaluation, le Ministère entreprenait également un examen des exigences relatives aux données des programmes que les Premières Nations doivent fournir dans le cadre des ententes de financement. Les constatations de cet exercice seront intégrées au guide de la reddition de comptes des Premières Nations en 1997-1998.

Solutions de rechange et améliorations possibles

La quatrième et dernière question de l'évaluation consiste à savoir s'il existe des solutions de rechange valables à la politique et si en l'absence de telles solutions nous pourrions l'améliorer en vue de mieux atteindre ses objectifs et de maximiser ses effets positifs, ou réduire au minimum ses effets négatifs. La présente section repose en grande partie sur les entrevues effectuées auprès de représentants des Premières Nations, des conseils tribaux et du Ministère.

En soulevant la question des solutions de rechange, l'évaluation a permis de découvrir que l'option consistant à financer directement les Premières Nations tout en leur permettant de décider s'ils finançaient les conseils tribaux était rejetée par la majorité des participants des Premières Nations et des conseils tribaux. Cela suppose que le Ministère doit demeurer présent, au moins à titre d'agent de financement. Si le Ministère continue à participer au financement d'un conseil tribal, il lui faudra établir une politique visant à régir à la fois l'admissibilité des bénéficiaires et le type de financement. Des améliorations ont été proposées au chapitre de la consultation, des services consultatifs et des mécanismes de financement. Certaines suggestions touchaient également au fonctionnement interne des conseils tribaux.

La plupart de ceux qui ont participé à l'évaluation ont rejeté le financement direct aux Premières Nations en tant que solution de rechange au financement des conseils tribaux offert par le Ministère.

Environ 86 p. 100 des participants des conseils tribaux et 79 p. 100 des participants des Premières Nations s'opposeraient au financement direct des bandes. La plupart des fonctionnaires dans les régions et tous les participants aux études de cas se sont également opposés au financement direct. Toutefois, il convient de signaler qu'environ un tiers des représentants des Premières Nations qui se sont opposés à la proposition ont ajouté «pour le moment». Parmi ceux qui n'étaient pas favorables à l'idée, la plupart ont invoqué comme raison le fait qu'une fois les fonds remis aux Premières Nations, la question qui se posait était de savoir combien elles en accorderaient au conseil tribal. Ce groupe était d'avis qu'il s'agissait d'une bonne idée en principe, et qu'il serait prêt à l'examiner plus sérieusement dans quelques années. Par conséquent, nombreux sont ceux qui croyaient que l'existence des conseils tribaux serait remise en question si cette option était adoptée trop tôt.

Dans une étude de cas, les personnes interrogées étaient d'avis que, si le financement passait par les bandes, leur conseil tribal disparaîtrait rapidement. Les bandes concentreraient leurs efforts sur les questions à court terme au détriment des problèmes plus importants malgré l'appui qu'elles donnaient par ailleurs au conseil tribal. Certains croyaient qu'il s'agissait d'une façon détournée pour le gouvernement d'éliminer le financement versé aux conseils tribaux. Selon une personne interrogée, en modifiant la méthode de financement des conseils tribaux, on mettrait un terme à un système qui fonctionne de la façon la plus efficace possible compte tenu de ses ressources.

Un petit groupe de Premières Nations (six) étaient persuadées que cette proposition de financement constitue une bonne idée parce qu'elles se sentent prêtes et qu'elles acquerront ainsi un plus grand sens de l'autonomie, ou parce que leur conseil tribal ne travaille pas dans leur intérêt. Les deux représentants des conseils tribaux qui étaient d'accord ont affirmé qu'ils étaient déjà sur la voie de devenir un intermédiaire entre le Ministère et les bandes.

Dans ce contexte, la plupart des représentants des conseils tribaux (62 p. 100) et des Premières Nations (77 p. 100) croient que la politique sur les conseils tribaux a sa raison d'être. Les participants sont favorables à la politique actuelle pour diverses raisons. Certains estiment que la politique est un cadre nécessaire susceptible d'orienter le processus de transfert et voient les conseils tribaux comme le moyen d'en surveiller la mise en œuvre. D'autres prétendent qu'un des avantages de la politique est qu'elle favorise les plus petites Premières Nations. Parmi ceux qui ont affirmé ne pas avoir besoin de la politique, certains étaient d'avis qu'elle maintenait trop de paliers bureaucratiques. Ils ont soutenu que les conseils tribaux sont trop éloignés des Premières Nations et qu'ils ne peuvent pas offrir des services personnalisés ou que les fonds consacrés à entretenir une structure supplémentaire au-dessus des Premières Nations devraient être consacrés aux services offerts à chacun des membres.

Nombre de participants n'ont rien proposé pour améliorer la situation. Une des suggestions présentées, à titre de principe, avait trait à une meilleure consultation des Premières Nations.

Environ les deux cinquièmes des participants des conseils tribaux et des Premières Nations qui ont participé aux entrevues téléphoniques ont affirmé que le Ministère ne pouvait rien faire ou qu'ils ne savaient pas ce qui pourrait être fait pour aider les conseils tribaux. D'autres ont formulé des suggestions. Les deux cinquièmes des représentants des conseils tribaux et les trois quarts des représentants des Premières Nations ont proposé qu'on les invite à toutes les étapes de la reformulation ou de la modification de toute politique. Nombre de ces représentants officiels étaient d'avis qu'ils n'avaient pas été correctement consultés dans le passé ou que le MAINC s'était déjà fixé des objectifs avant de procéder à toute consultation.

Tout au long de l'évaluation, l'un des thèmes qui est revenu le plus souvent à propos des améliorations à apporter à la politique sur les conseils tribaux était le souhait des Premières Nations et des conseils tribaux d'être traités comme des gouvernements, et par conséquent, comme des égaux dans leurs relations avec le MAINC. Qu'il ait été question d'ententes de financement, de consultations, de cadres organisationnels ou d'exigences au chapitre de la reddition de comptes, presque tous les participants ont souligné l'importance d'une «participation véritable» à la prise de décisions, c'est-à-dire des partenariats de gouvernement à gouvernement. Un participant nous a simplement déclaré : «Je consulterais les gens des Premières Nations de toutes les régions, leur chef et le conseil ainsi que les représentants des conseils tribaux afin de voir ce qu'ils aimeraient qu'un conseil tribal accomplisse pour eux. Puis, je consulterais le MAINC afin d'avoir son point de vue et je créerais une politique qui comprendrait le plus grand nombre d'effets positifs possibles. Et je ferais en sorte qu'elle soit suffisamment précise pour que toutes les parties l'adoptent.» De nombreux autres participants nous ont dit sensiblement la même chose, à des degrés divers. Quelques représentants des conseils tribaux croyaient que le Ministère devrait réexaminer les critères d'admissibilité actuels, soutenant qu'ils étaient trop rigides et qu'ils ne visaient pas le développement des Premières Nations. Le financement destiné au développement organisationnel en était un exemple.

Les principales suggestions d'améliorations à apporter à la politique actuelle sur les conseils tribaux concernent les services consultatifs. Ces suggestions vont d'une meilleure définition des services à une plus grande souplesse en passant par un accroissement des services.

De nombreux participants ont affirmé qu'une définition plus claire de la nature des services consultatifs pourrait aider les Premières Nations à mieux comprendre à quoi elles doivent s'attendre et à fixer des normes. Par exemple, sur le plan du conseil tribal, certains conseillers reconnaissent qu'ils ne savent pas exactement quelle est leur fonction.

Par ailleurs, certains participants ont proposé que l'on permette aux conseils tribaux de diriger l'organisation des cinq services consultatifs qu'ils assurent en tout temps aux collectivités. En plus de l'agencement actuel des services, les Premières Nations devraient avoir accès aux services consultatifs dans tous les domaines où on leur confie les programmes. Dans plusieurs cas, cela signifierait qu'on y inclut la santé communautaire, l'éducation, l'environnement, les questions juridiques, l'adhésion aux bandes, le fonctionnement et l'entretien ainsi que les services sociaux.

Nombre de plaintes à l'endroit du Ministère concernaient les mécanismes de financement et de reddition de comptes. On a proposé certaines améliorations dans ces domaines.

Les deux tiers des participants des conseils tribaux et des Premières Nations ont proposé des améliorations au financement. Certains de ces représentants officiels ont fait état du manque de souplesse et des «contraintes» liées aux fonds qu'ils reçoivent. Parmi les suggestions faites, notons les suivantes : modifier la formule de financement et reclasser le financement des conseils tribaux comme une subvention, permettant ainsi aux conseils tribaux et à leurs Premières Nations membres de fixer leurs priorités en matière de prestation de services. En ce qui concerne la formule de financement, les suggestions varient. Certains ont proposé que l'on fournisse un montant minimal à chacune des Premières Nations membres et que le reste soit réparti en fonction du nombre de membres. D'autres ont proposé que le financement soit lié non pas au nombre de personnes composant la population ou à l'existence de services consultatifs de base, mais plutôt aux besoins au chapitre du développement et des infrastructures.

On a également proposé que le Ministère cesse de modifier sa politique et ses méthodes de financement aussi fréquemment. Cette pratique crée des difficultés et engendre de la confusion à tous les niveaux parce que les employés des bureaux régionaux, des conseils tribaux et des Premières Nations apprennent à fonctionner d'une façon et sont ensuite obligés de la modifier.

L'évaluation a fait ressortir deux points de vue différents en ce qui concerne l'obligation du conseil tribal de rendre des comptes au MAINC. Certains participants des Premières Nations et des conseils tribaux ont affirmé que si l'on se dirigeait vers une relation intergouvernementale avec les Premières Nations, il faudrait alors que le Ministère s'en remette davantage aux rapports que les conseils tribaux présentent à leurs Premières Nations membres, notamment les états financiers. Cela réduirait le travail lié à la reddition de comptes. Par ailleurs, certains représentants régionaux ont proposé que l'Administration centrale fournisse des lignes directrices aux régions à ce sujet. On pourrait élaborer un modèle précis contenant des exemples clairs qui serait distribué aux régions afin d'assurer qu'elles disposent de tous les renseignements pertinents.

Certaines suggestions portaient sur le fonctionnement des conseils tribaux, plus particulièrement sur la reddition de comptes.

Malgré le haut niveau de satisfaction à propos des conseils tribaux, comme nous l'avons mentionné précédemment, des suggestions ont été faites afin d'améliorer la relation de reddition de comptes entre les conseils tribaux et les Premières Nations. Parmi ces suggestions on retrouve : organiser régulièrement des réunions (par exemple, à chaque trimestre) et à divers endroits de façon à ce que les déplacements soient partagés (afin d'encourager les chefs à surveiller les activités des conseils tribaux); nommer un directeur général ou un administrateur principal afin qui soit responsable des activités des conseils tribaux; disposer de politiques internes approuvées par les chefs.

On a également suggéré que les conseils tribaux étendent leurs activités de réseautage pour améliorer la collecte et la diffusion de renseignements. Le Ministère pourrait être utile en fournissant des renseignements comme des listes d'experts de divers domaines, notamment au chapitre de la formation et de l'informatique.

Leçons tirées, conclusions et recommandations

La dernière partie de l'évaluation traite des leçons que l'on peut tirer du travail d'évaluation et formule des conclusions et des recommandations. Elle utilise les constatations et les conclusions de l'évaluation présentées jusqu'ici pour arriver aux principales recommandations qui pourraient améliorer le fonctionnement de la politique.

On tire trois leçons principales : la politique sur les conseils tribaux a permis la diffusion de cette structure; les conseils tribaux s'occupent d'activités qui vont au-delà du financement reçu du MAINC dans le cadre de la politique; et l'existence de conseils tribaux a permis le transfert supplémentaire des services aux Premières Nations. À l'aide de la documentation recueillie et présentée dans le présent rapport, on peut tirer cinq grandes conclusions : une politique sur les conseils tribaux demeure justifiée; une telle politique est appuyée; le besoin de services consultatifs demeure; le niveau et la formule de financement apparaissent insuffisants; et la reddition de comptes envers le MAINC doit être précisée. Trois recommandations ont été formulées : la politique sur les conseils tribaux devrait être révisée, en particulier afin de réexaminer les critères d'admissibilité et la définition des services consultatifs; le niveau et la formule de financement devraient être examinés à la lumière des modifications proposées; et, enfin, la responsabilité envers le Ministère et la production de rapports qu'elle suppose devraient être revues.

Leçons tirées

Dans la présente section, nous faisons l'extraction des «leçons apprises» au cours de l'évaluation pour qu'elles deviennent des caractéristiques permanentes des conseils tribaux. Ces caractéristiques ne peuvent être changées par des modifications à la politique, mais on devrait en tenir compte.

La politique sur les conseils tribaux a permis d'étendre à de nombreuses Premières Nations le conseil tribal comme structure de prestation de services.

Comme l'histoire le démontre, les conseils tribaux existaient bien avant que le gouvernement n'élabore sa politique. Toutefois, la politique a permis d'offrir à un plus grand nombre de Premières Nations une structure qui avait été utile à certaines d'entre elles et a entraîné la création d'un certain nombre de conseils tribaux qui n'auraient pas été créés autrement.

Bien des conseils tribaux offrent aujourd'hui des programmes et services plus étendus que ceux financés par le MAINC.

L'évaluation a permis de constater que de nombreux conseils tribaux prenaient part à des activités qui n'étaient pas financées par le MAINC. Par exemple, des conseils tribaux participent à des entreprises, assurent des services financés par d'autres ministères et sont utiles aux Premières Nations de différentes façons qui ne sont pas nécessairement définies dans la politique, mais qui répondent aux besoins exprimés.

Les conseils tribaux ont permis au Ministère de transférer aux Premières Nations des services qu'il n'est plus en mesure de leur offrir.

La politique a été élaborée en tenant pour acquis que la nature de certains services assurés par le Ministère est telle qu'ils ne pourraient être transférés aux Premières Nations. Les conseils tribaux ont permis un transfert supplémentaire. Comme il a été mentionné dans le présent rapport, les Premières Nations se sont généralement montrées très satisfaites des services offerts par les services consultatifs que leur fournissent les conseils tribaux. Même si le Ministère fournit parfois des avis aux Premières Nations, il n'a plus la capacité de se substituer aux conseils tribaux.

Toutefois, les représentants des Premières Nations sont généralement d'avis que le Ministère ne les a pas suffisamment consultées avant la mise en œuvre de la politique. Au fil du temps, la relation entre les conseils tribaux et les Premières Nations a évolué, mais certains voient encore les conseils tribaux comme un prolongement du Ministère. Cela peut avoir une incidence négative sur les perceptions des conseils tribaux et les relations qu'ils entretiennent avec leurs Premières Nations membres.

Conclusions et recommandations

Les responsables de l'évaluation arrivent à cinq conclusions importantes dont découlent trois recommandations.

Conclusion 1

Malgré l'évolution du contexte, la politique sur les conseils tribaux demeure justifiée et le Ministère a toujours un rôle à jouer.

Selon les données recueillies au cours de l'évaluation, une politique sur les conseils tribaux a toujours sa raison d'être. Particulièrement dans le cas des petites Premières Nations, une structure visant à promouvoir leurs intérêts communs et à répondre aux besoins en programmes et services demeure essentielle. Comme l'option qui consiste à financer directement les Premières Nations est généralement rejetée, le Ministère continue à avoir un rôle à jouer, au moins à titre d'agent de financement. Toutefois, le climat dans lequel la politique évolue a changé. Ainsi, le contenu actuel de la politique doit être rajusté afin de tenir compte de cette nouvelle réalité.

Conclusion 2

Il existe des appuis considérables à l'égard des conseils tribaux, aussi bien qu'à l'égard de la politique qui les touche.

L'évaluation a permis de constater qu'il y avait, chez les conseils tribaux et les Premières Nations, un large appui en faveur du maintien des conseils tribaux et d'une politique les visant. Cet appui est également évident au sein du Ministère. La délégation des responsabilités du MAINC a fait que de nombreuses Premières Nations ont senti qu'elles dirigeaient maintenant les programmes et services. Toutefois, la politique actuelle ne bénéficie pas du même appui. Beaucoup de gens considèrent maintenant le Ministère comme trop envahissant, et souhaitent entretenir une relation de gouvernement à gouvernement.

La perception des conseils tribaux est souvent liée à leur rôle de fournisseurs de services consultatifs. Par exemple, une des exigences qu'impose le Ministère pour qu'un conseil tribal soit admissible au financement est qu'il s'engage à fournir les cinq services consultatifs décrits dans la politique. Cette exigence était peut-être nécessaire en 1984, mais nous n'avons pas de preuve qu'elle soit encore justifiée.

Conclusion 3

La notion de «services consultatifs», telle qu'elle est actuellement définie, demeure ambiguë. Toutefois, ce type de service demeure nécessaire.

Le grand nombre d'interprétations qui ont été proposées porte à croire que la définition actuelle des cinq services consultatifs est difficile à mettre en application et peut ne pas correspondre aux besoins actuels des Premières Nations. La politique a été élaborée à une époque où le Ministère était beaucoup plus directif dans ses relations avec les Premières Nations. Au cours des treize années d'existence de la politique, les Premières Nations sont devenues de plus en plus autonomes. Le Ministère a favorisé cette évolution. La définition actuelle est difficile à mettre en application, tant pour le Ministère que pour les conseils tribaux, et elle semble entrer en contradiction avec la volonté d'assurer que les Premières Nations dirigent les conseils tribaux. De plus, les besoins en services consultatifs des bandes ont évolué. Ces faits militent en faveur d'un réexamen de l'aspect de la politique concernant les services consultatifs. De plus, la vérification de cette politique a montré que certains problèmes de gestion découlaient directement de la définition des services et de l'obligation de fournir des normes de service. À l'heure actuelle, deux objectifs relatifs aux services ne sont pas atteints. Le souhait du MAINC d'assurer des normes de service et l'objectif que des examens périodiques de ces services soient entrepris ont tous deux été interprétés de façon large.

Par ailleurs, la nécessité de disposer de services consultatifs a été clairement démontrée. Une majorité de participants de tous les groupes a affirmé que les services consultatifs pouvaient favoriser le développement des gouvernements des Premières Nations. Même si les cinq services définis dans la politique actuelle sont acceptés, ces services ne suffisent pas à englober toute la réalité des programmes et des services de nombreuses Premières Nations. En particulier des besoins sont ressentis au chapitre des services juridiques, de l'éducation et des services sociaux.

Recommandation 1 : La politique sur les conseils tribaux devrait être modifiée pour que ceux-ci puissent mieux répondre aux besoins prioritaires des Premières Nations qu'ils représentent. En particulier, il faudrait revoir l'admissibilité des conseils tribaux au financement ainsi que la définition des services consultatifs et leurs modalités d'application.

Conclusion 4

Selon une perception largement répandue, le financement est insuffisant, et le mode de financement, déficient.

La majorité des participants des conseils tribaux et de certaines Premières Nations pensent que le niveau actuel de financement est insuffisant pour satisfaire aux besoins. Cette perception découle en grande partie du fait que les fonds actuellement destinés aux services consultatifs sont considérés comme inférieurs à ceux dont disposait le Ministère avant la délégation de services et du fait que la définition des services consultatifs a engendré, au chapitre de la prestation et de l'établissement de rapports, des difficultés qui ont eu des conséquences sur les coûts. Toutefois, il conviendrait de signaler que la méthode de l'évaluation n'a pas permis de déterminer si le financement et la formule de financement dont il est question ci-dessous étaient effectivement inadéquats.

Les faiblesses de la formule de financement sont liées à deux grands problèmes. Premièrement, certains conseils tribaux ont soutenu que la formule ne tenait pas compte de la croissance de la population et qu'elle ne pondérait pas correctement la taille de la population par rapport au degré d'éloignement du conseil tribal. C'est pourquoi, dans une étude de cas, l'un des conseils tribaux était d'avis que la formule de financement le défavorisait par rapport aux conseils tribaux plus importants ou moins isolés. Deuxièmement, la formule ne contiendrait aucun mécanisme permettant de reconnaître les régions sous-développées ou de négocier le niveau de financement en fonction des besoins des conseils tribaux. Tant que le financement ne tiendra pas compte des besoins relatifs, il semble que ceux qui se retrouvent dans les pires situations ne s'en sortiront pas. Toutefois, on a admis que les façons de définir les «besoins» et de déterminer qui les évaluerait étaient des problèmes difficiles à régler.

Recommandation 2 : Tout en tenant compte du cadre financier actuel, le Ministère devrait revoir le niveau et le mode de financement des services consultatifs dispensés par les conseils tribaux.

Conclusion 5

Concrètement, il est plutôt difficile de répondre aux exigences de la politique établie du point de vue de la responsabilité et de la reddition de comptes. Les conseils tribaux, les Premières Nations et le Ministère ont eu de la difficulté à établir un processus de reddition des comptes pour les conseils tribaux.

Ministère doivent obtenir des conseils tribaux la preuve qu'ils sont dirigés par leurs Premières Nations membres et qu'ils rendent des comptes, que des normes de service sont en place et qu'on évalue l'efficacité de ces services. Cela a eu des répercussions sur les rapports que doivent remettre les conseils tribaux et a engendré des problèmes de définition de ce qui était vraiment nécessaire. On a suggéré que le MAINC fonde ses exigences redditionnelles sur ce que les Premières Nations obtiennent de leurs conseils tribaux. Dans ce contexte, l'idéal serait une certaine forme de reddition de comptes axée sur les résultats qui combinerait ainsi la responsabilité des conseils tribaux et l'efficacité des services consultatifs. On a également mentionné que pour élaborer un cadre redditionnel il fallait prévoir des consultations.

Au cours de l'évaluation, le Ministère a entrepris un examen complet des exigences au chapitre des données des programmes que les Premières Nations doivent fournir dans le cadre des ententes de financement. Les résultats de cet exercice seront intégrés au guide d'établissement des rapports des Premières Nations de 1997-1998.

Recommandation 3 : Le Ministère, en consultation avec les conseils tribaux et les Premières Nations, devrait réviser les exigences applicables aux conseils tribaux du point de vue de la responsabilité et de la reddition des comptes, et ce en tenant compte des changements récents en matière d'ententes de financement.

Mandat

MANDAT

ÉVALUATION DE LA POLITIQUE SUR LES CONSEILS TRIBAUX

CONTEXTE : Même si les conseils tribaux existaient déjà auparavant, c'est en 1984 qu'une décision du Cabinet est venue approuver les conditions de financement du transfert de certains services consultatifs du MAINC, le principe du contrôle des bandes et le concept du financement préétabli. En juillet 1994, on comptait 82 conseils tribaux desservant 532 bandes et collectivités.

Les conseils tribaux peuvent assurer la prestation de tous les services et programmes pour lesquels le MAINC est investi du pouvoir de verser des fonds aux bandes. La politique sur le financement permet au gouvernement, à la demande des bandes indiennes, de verser directement aux conseils tribaux les sommes nécessaires pour maintenir un niveau de services prédéterminé. Au cours de l'exercice 1994-1995, ces conseils administraient 172,7 millions \$ au titre des programmes du MAINC. Pendant la même période, ils ont également reçu 24,2 millions \$ pour les services consultatifs et 21,1 millions \$ au titre des frais généraux.

Les conseils tribaux qui satisfont aux critères d'admissibilité et qui ont reçu le mandat nécessaire de leurs bandes membres peuvent bénéficier de financement dans les quatre catégories suivantes : 1) développement organisationnel, 2) gestion et administration, 3) services consultatifs pour l'administration des bandes, gestion financière, planification communautaire, services techniques et développement économique, et 4) services pour la prestation des programmes.

Pour être admissible au financement au titre des services consultatifs, les conseils tribaux doivent accepter la responsabilité des cinq services énumérés dans la catégorie 3 susmentionnée.

La vérification du financement des conseils tribaux, qui a récemment été achevée, a permis de constater que beaucoup de ceux-ci ne répondent pas aux critères d'admissibilité au financement, principalement parce qu'ils sont mal informés sur les normes de service, l'une des exigences principales d'admissibilité énoncées dans les Directives de programme du MAINC. La vérification a aussi révélé que le Ministère ne surveille pas de façon suffisamment serrée ce critère et d'autres exigences. Il est important que le MAINC vérifie périodiquement l'admissibilité des conseils tribaux au financement de façon à confirmer les choix des Premières nations quant aux modes de versement du financement et de prestation des services.

L'étendue du non-respect des ententes de financement par les conseils tribaux donne à penser qu'il y aurait lieu de réviser les directives et les procédures applicables.

JUSTIFICATION: Comme le Ministère achève le processus de transformation qui le fera passer d'organisme de prestation de services à un organisme de financement, toute responsabilité additionnelle que pourraient assumer les conseils tribaux s'inscrirait vraisemblablement dans des domaines juridiques comme celui de la gestion des terres ou de l'administration locale si des gouvernements tribaux plutôt que communautaires sont constitués. Étant donné que la politique, dans sa forme actuelle, met l'accent sur le contrôle des bandes et sur l'obligation des conseils tribaux de rendre compte au premier chef à leurs bandes membres, le Ministère doit savoir s'ils s'acquittent de cette responsabilité au regard des programmes financés par le MAINC. Le ministre a besoin de cette assurance pour pouvoir s'acquitter de son obligation de rendre compte de ces dépenses au Parlement.

La nécessité de procéder à l'évaluation de la politique sur le financement des conseils tribaux a été établie et approuvée par le Comité ministériel de vérification et d'évaluation (CMVE) dans le cadre de son Plan de vérification et d'évaluation pour 1994-1995.

PORTÉE : L'évaluation visera principalement à collecter des renseignements sur les résultats obtenus par les conseils tribaux et sur la mesure dans laquelle les objectifs du Ministère ont été atteints. En outre, elle identifiera les domaines où des améliorations sont possibles dans les limites du cadre financier actuel.

QUESTIONS : La politique sur les conseils tribaux dans sa forme actuelle est-elle encore justifiée?

Les objectifs du Ministère relatifs à la politique sur les conseils tribaux sont-ils atteints?

Quelles sont les incidences, prévues et imprévues, de la politique sur les conseils tribaux?

Quelles sont les solutions alternatives à la politique sur les conseils tribaux? Quelles leçons principales peut-on tirer de cette politique et quelles en sont améliorations possibles?

MÉTHODE : L'ébauche du rapport de vérification sera bientôt achevée et l'évaluation s'inspirera des constatations qui en ressortiront pour préciser davantage les points à évaluer. Les évaluateurs examineront certains aspects de la prestation des services consultatifs et des services et programmes principaux aux conseils tribaux et aux bandes affiliées ainsi qu'au sein du MAINC. Ils recueilleront aussi des renseignements sur les expériences des bandes non affiliées aux conseils tribaux aux fins de déterminer les meilleures pratiques et les leçons apprises.

Pour exécuter leur mission, les évaluateurs auront recours à diverses approches. À l'heure actuelle, il est prévu qu'ils utiliseront des études de cas, procéderont à des entrevues avec les dirigeants des conseils tribaux, les dirigeants politiques des Premières nations et des employés des bureaux régionaux et de district et effectueront des analyses de données ministérielles. Les régions qui seront visitées et le nombre d'études de cas seront établis à l'étape de la planification. En outre, les évaluateurs feront appel à un comité consultatif formé de représentants du MAINC et des conseils tribaux.

RESSOURCES : L'évaluation sera effectuée par des contractuels et des membres de la DGEVI qui en assurera la gestion. Le coût total devrait se situer autour de 90 000 \$.

CALENDRIER : L'évaluation commencera en juillet 1995 et sera achevée au plus tard en mars 1996.

APPROUVÉ PAR :

Alan Williams
Sous-ministre adjoint
Services ministériels
le 21 juin 1995

Plan d'action

AUDIT AND EVALUATION / VÉRIFICATION INTERNE ET ÉVALUATION

REQUEST FOR ACTION PLAN / DEMANDE DE PLAN D'ACTION

PROJECT / PROJET : 94/23

DATE SENT / DATE D'ENVOI :

DATE DUE / ÉCHÉANCE :

PAGE : 1 OF / DE : 1

PROJECT TITLE / TITRE DU PROJET : Évaluation de la politique du MAINC sur les conseils tribaux

REGION OR BRANCH / RÉGION OU DIRECTION GÉNÉRALE : Politique Socio-Économique et de la Programmation

(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. La politique sur les conseils tribaux devrait être modifiée pour que ceux-ci puissent mieux répondre aux besoins prioritaires des Premières Nations qu'ils représentent. En particulier, il faudrait revoir l'admissibilité des conseils tribaux au financement ainsi que la définition des services consultatifs et leurs modalités d'application.	36	Un document sera rédigé pour répondre aux trois recommandations. Celui-ci traitera également des conséquences de la mise en application des recommandations et sera diffusé aux employés régionaux aux fins de commentaire. La nécessité de consulter les conseils tribaux et les Premières nations sera déterminée dans le cadre de ce processus. Le document sera soumis à l'examen du Comité supérieur des politiques.	Directeur, Financement et programmes pour les Indiens.	31 octobre 1997
2. Tout en tenant compte du cadre financier actuel, le Ministère devrait revoir le niveau et le mode de financement des services consultatifs dispensés par les conseils tribaux.	36	Comme ci-dessus.	Directeur, Financement et programmes pour les Indiens.	31 octobre 1997
3. Le Ministère, en consultation avec les conseils tribaux et les Premières Nations, devrait réviser les exigences applicables aux conseils tribaux du point de vue de la responsabilité et de la reddition des comptes, et ce en tenant compte des changements récents en matière d'ententes de financement.	37	Comme ci-dessus.	Directeur, Financement et programmes pour les Indiens.	31 octobre 1997