



Indian and Northern
Affairs Canada

Affaires indiennes
et du Nord Canada

Évaluation de la mise en œuvre du Programme de gestion de l'environnement et des terres de réserve

18 juin 2009

Direction générale de l'évaluation de la
mesure du rendement et de l'examen
Secteur de la vérification et de l'évaluation

Canada 

Table des matières

LISTE DES SIGLES ET ACRONYMES	I
SOMMAIRE	II
<i>Conclusions</i>	ii
<i>Recommandations</i>	iv
RÉPONSE DE LA DIRECTION ET PLAN D'ACTION	V
1. INTRODUCTION	1
1.1 DESCRIPTION DU PROGRAMME	1
2. MÉTHODE D'ÉVALUATION	6
2.1 OBJECTIFS ET PORTÉE DE L'ÉVALUATION	6
2.2 ASPECTS ÉVALUÉS	6
2.3 APPROCHE	8
2.4 FORCES ET LIMITES DE L'APPROCHE	10
3. CONCLUSIONS DE L'ÉVALUATION – RAISON D'ÊTRE ET PERTINENCE	11
3.1 SURVOL	11
3.2 CONCLUSIONS	11
4. CONCLUSIONS DE L'ÉVALUATION – CONCEPTION ET PRESTATION	15
4.1 SURVOL	16
4.2 CONCLUSIONS	17
5. CONCLUSIONS DE L'ÉVALUATION – RÉSULTATS ET RÉUSSITES	22
5.1 SURVOL	23
5.2 CONCLUSIONS	23
6. CONCLUSIONS DE L'ÉVALUATION – RAPPORT COÛT-EFFICACITÉ ET SOLUTIONS DE RECHANGE	27
6.1 SURVOL	27
6.2 CONCLUSIONS	28
7. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS	29
7.1 CONCLUSIONS	29
7.2 RECOMMANDATIONS	30
Annexe 3.0 – Modèle logique	32

Liste des sigles et acronymes

AINC : Affaires indiennes et du Nord Canada

CGRR : Cadre de gestion et de responsabilisation axé sur les résultats

CP : Certificat de possession

CRPA : Commission royale sur les peuples autochtones

GPS : Système mondial de positionnement

LGPGFPN : *Loi sur la gestion du pétrole et du gaz et des fonds des Premières nations*

LGTPN : *Loi sur la gestion des terres des premières nations*

NALMA : Association nationale des gestionnaires des terres autochtones

PDGF : Programme de délégation de la gestion foncière

PFGT : Programme de formation en gestion des terres

PGETR : Programme de gestion de l'environnement et des terres de réserve

PN : Première nation

PRAT : Programme régional d'administration des terres

SIG : Système d'information géographique

Sommaire

Le présent document fait état d'une évaluation du Programme de gestion de l'environnement et des terres de réserve (PGETR). L'objectif de cette évaluation est d'évaluer la mise en œuvre du projet pilote¹ du PGETR, ce qui devrait faciliter les travaux à venir d'Affaires indiennes et du Nord Canada (AINC) en matière de planification et d'analyse de programmes stratégiques concernant la gestion des terres.

Le PGETR comprend un volet de formation et d'attestation professionnelle en matière de gestion des terres qui prépare certaines Premières nations à l'élargissement de leurs rôles et responsabilités à l'égard de la gestion des terres, de l'environnement et des ressources. Il comprend aussi des accords de contribution qui financent les activités de gestion des terres dans des collectivités ciblées, y compris certaines activités administratives qui font partie des transactions foncières.

L'évaluation porte sur la raison d'être et la pertinence du Programme, sa conception et son application, ses résultats et son succès de même que sur les moyens d'en améliorer la rentabilité. Elle vise les activités du Programme à partir d'avril 2005 jusqu'à mars 2008 et est fondée sur des études de documents, des entrevues avec des intervenants clés (n=40) et des études de cas sur des collectivités (n=7).

Conclusions

Raison d'être et pertinence

Dans l'ensemble, tout porte à croire qu'un programme comme le PGETR est nécessaire. Les conclusions montrent que la raison d'être du PGETR est conforme aux priorités d'AINC concernant la gestion des terres, à *Rassembler nos forces* (1998) et aux recommandations du *Rapport de la Commission royale sur les peuples autochtones* (1996). Les Premières nations et AINC s'entendent sur le fait qu'on doit encourager les efforts des Premières nations visant à mieux gérer leurs terres sans l'aide d'AINC. Le PGETR est considéré comme un point de départ qui prépare les Premières nations à la prochaine étape de la gestion des terres et qui les oriente vers la mise à exécution de la *Loi sur la gestion des terres des premières nations* (LGTPN). Bien des collectivités des Premières nations ont des occasions de développement économique et des problèmes environnementaux à prendre en compte et, dans ce sens, la gestion des terres est un élément essentiel qui permet de réagir à ces situations. À mesure qu'ils assument plus de responsabilités en matière de gestion des terres, les gestionnaires fonciers des Premières nations ont besoin de recevoir plus de formation. Or, bien que des établissements d'enseignement offrent des programmes de formation sur la gestion des terres, le PGETR n'a pas d'équivalent national.

¹ L'évaluation porte sur le projet pilote qui a commencé en juin 2005 avec la participation initiale de 16 Premières nations.

Conception et application

Les conclusions de l'évaluation montrent que le Programme a réussi à offrir aux gestionnaires fonciers l'occasion de participer à des formations, mais les participants à ces formations de même que de nombreux représentants d'AINC et des établissements de formation s'entendent sur le fait que le Programme devrait être plus pratique et adapté aux besoins de chaque collectivité. Les participants n'ont pas tous la même expérience en matière de gestion des terres et ont étudié dans des domaines variés. Ainsi, certains ont éprouvé plus de difficulté que d'autres à satisfaire aux exigences du cours et d'autres ne reçoivent pas l'aide nécessaire de la part des administrateurs de leur bande et ont de la difficulté à fournir le temps et les efforts pour réussir les cours.

Beaucoup des problèmes du Programme sont causés par des lacunes de planification et de communication. Les gestionnaires fonciers, les chefs de bande et le personnel régional d'AINC ne comprennent pas complètement les paramètres du Programme et les exigences de la formation. Il faudrait clarifier les rôles et responsabilités des différents intervenants (p. ex. l'administration centrale et les bureaux régionaux d'AINC et les collectivités des Premières nations). La grande quantité d'heures consacrées à obtenir du financement au début de chaque exercice financier consomme du temps que l'on saurait mieux investir dans la planification du programme.

Enfin, les groupes concernés ne saisissent pas complètement la formule de financement et ne croient pas que celle-ci soit en mesure de répondre raisonnablement aux besoins des Premières nations en vue de la transition vers la LGTPN.

Réussite

L'évaluation montre que les résultats du Programme varient selon les collectivités. Certains participants (et leur collectivité) estiment que la formation comprise dans le PGETR était très utile parce qu'elle a élargi leur vision de la gestion des terres pour inclure les enjeux environnementaux et la planification à long terme. Plus particulièrement, les cours du PGETR ont permis d'améliorer les compétences de planification et de préparation d'analyses de rentabilisation. Autre fait notable, le Programme a créé d'excellentes occasions de réseautage dont les bienfaits continueront à porter leurs fruits longtemps après la formation. De nombreuses collectivités découvrent qu'elles peuvent réduire leurs dépenses en accomplissant plus de travail à l'interne.

Bien que la formation comprise dans le PGETR ait donné certains résultats mesurables, les réels objectifs de la formation n'ont pas encore été atteints. En effet, la plupart des collectivités dépendent encore d'AINC pour établir des modèles de transactions foncières. L'évaluation a également montré qu'il y avait des lacunes dans la surveillance du Programme et qu'il était nécessaire d'y apporter d'importantes améliorations pour que l'on puisse mieux évaluer les résultats.

Rentabilité, facteurs de réussite et chevauchement

L'évaluation montre que le PGETR est un bon investissement, même si l'approche centralisée et la grande qualité de la formation coûtent cher au gouvernement fédéral. D'autres approches de conception et d'application du Programme sont actuellement étudiées et doivent être examinées plus en profondeur. Ces approches comprennent un modèle de formation mixte adaptée aux gestionnaires fonciers qui commencent leur emploi en raison du roulement du personnel dans les collectivités participantes, aux gestionnaires fonciers qui perfectionnent leurs compétences grâce à l'expérience acquise de même qu'à la relève. L'utilisation de la formation à distance et d'une approche décentralisée pourrait réduire les coûts, mais la qualité de la formation et les occasions de réseautage risqueraient d'en souffrir. La reconnaissance d'autres crédits de cours pourrait diminuer les coûts et il serait possible de réduire les dépenses relatives à l'hébergement en faisant appel aux services de résidences universitaires pendant le printemps et l'automne.

Recommandations

En général, l'évaluation a montré que le PGETR est réellement nécessaire et que le programme pilote devrait devenir un programme complet. Toutefois, en raison des résultats irréguliers et des nombreux facteurs de conception et d'application qui nuisent à l'efficacité du Programme, nous présentons les recommandations suivantes :

1. Améliorer la planification et la conception du Programme de même que la communication. Il faut résoudre un certain nombre de problèmes concernant la planification et l'organisation du Programme afin d'en améliorer les résultats. Plus particulièrement, il est nécessaire de clarifier et de faire valoir auprès des intervenants la vision du PGETR comme une étape intermédiaire vers la mise à exécution de la LGTPN. Il faut, pour motiver les améliorations à la conception du Programme, mener une analyse de l'écart entre la formation offerte par le PGETR et les besoins des collectivités en matière de formation sur la gestion des terres. Les changements qu'on apporte à la conception de la formation pour l'adapter aux besoins des collectivités (définis par l'analyse de l'écart) permettront d'améliorer les résultats du Programme. AINC doit, dans le cadre de ces changements, revoir la formule de financement du PGETR pour s'assurer que le Programme répond adéquatement aux besoins des collectivités participantes. Enfin, il est nécessaire de clarifier les rôles et les responsabilités des différents intervenants, y compris ceux de l'administration centrale et des bureaux régionaux d'AINC, des dirigeants communautaires et des gestionnaires fonciers. Dans l'ensemble, on doit améliorer la communication pour s'assurer que tous les intervenants connaissent et comprennent les éléments principaux du Programme et peuvent agir en temps opportun.

2. Actualiser le modèle de formation et assurer une surveillance du Programme. Le modèle de formation du PGETR doit être actualisé d'après les changements apportés à la conception du Programme. L'analyse des besoins en formation permettra d'améliorer le contenu et la prestation des cours. Les différentes options d'application et les points à améliorer qui ont été soulevés dans les conclusions de l'évaluation pourraient servir de solutions de rechange. Il faudrait utiliser une formule plus rentable qui comprendrait un modèle de formation mixte adaptée aux nouveaux participants et aux gestionnaires fonciers qui commencent leur emploi en raison du roulement du

personnel dans les collectivités participantes. Il est nécessaire de mettre en place un système qui permettra de surveiller les résultats du Programme et d'en rendre compte. Ce système devra être adapté aux changements apportés au Programme.

3. Obtenir un financement à long terme pour le PGETR. Des preuves tangibles attestent la raison d'être et la pertinence du PGETR. Nous recommandons que le Programme obtienne un financement à long terme, plus particulièrement un financement pluriannuel qui pourrait assurer la stabilité du Programme et permettre aux représentants d'AINC et des Premières nations d'effectuer des planifications à long terme.

Réponse de la direction et plan d'action

Évaluation de la mise en œuvre du Programme de gestion de l'environnement et des terres de réserve (PGETR)

N° de projet : à confirmer

Recommandations	Mesures	Gestionnaire responsable (titre)	Date de mise en œuvre et d'achèvement prévue
1. Améliorer la planification et la conception du Programme de même que la communication de la façon suivante afin d'améliorer les résultats : <ul style="list-style-type: none">Il est nécessaire de clarifier et de faire valoir auprès des intervenants la vision du PGETR comme une étape intermédiaire vers la mise à exécution de la <i>Loi sur la gestion des terres des premières nations</i> (LGTPN).Il faut, pour motiver les améliorations à la conception du programme, mener une analyse de l'écart entre la formation offerte par le PGETR et les besoins des	<ul style="list-style-type: none">On consultera les bureaux régionaux d'AINC et les intervenants en vue de concevoir une stratégie de communication qui contribuera à clarifier le rôle du PGETR à titre de point de départ vers la LGTPN.La formation sur le PGETR a été élaborée en collaboration avec les gestionnaires des terres des Premières nations afin de répondre	Directeur, DGTPN	Décembre 2009
		Directeur, DGTPN	Mars 2010

<p>collectivités en matière de formation sur la gestion des terres.</p>	<p>aux besoins en matière de capacité relativement à la gestion des terres sous le régime de la <i>Loi sur les Indiens</i>. Le programme de formation sera examiné et modifié au besoin dans le cadre des travaux du Comité directeur du PGETR, qui regroupe des membres de l'AC d'AINC, de l'Association nationale des gestionnaires des terres autochtones (NALMA) et de l'Université de la Saskatchewan.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Les besoins de formation des Premières nations dépendront du taux de roulement du personnel et des changements liés aux activités d'aménagement des terres dans la réserve. On a envisagé la possibilité d'offrir de la formation facultative avec les Premières nations participantes. L'élaboration de ces cours facultatifs dépendra de la disponibilité des fonds. 	<p>Directeur, DGTPN</p>	<p>Mars 2010</p>
<ul style="list-style-type: none"> • AINC doit, dans le cadre de ces changements, revoir la formule de financement du PGETR pour s'assurer que le Programme répond de manière équitable aux 	<ul style="list-style-type: none"> • La Direction de la gestion des terres des Premières nations (DGTPN) continuera à collaborer avec les Premières nations 	<p>Directeur, DGTPN</p>	<p>Décembre 2009</p>

<p>comprennent les éléments principaux du Programme et peuvent agir en temps opportun.</p>	<p>éléments clés du Programme. Tous les intervenants, les régions d'AINC et les Premières nations recevront la trousse une fois qu'on aura trouvé une source de financement viable et que le Programme aura été pleinement mis en œuvre.</p> <p>Par suite de la mise en œuvre complète du PGETR, on produira, avec l'aide des intervenants, une stratégie de communication détaillée ainsi qu'une trousse de communication à distribuer.</p>	<p>Directeur, DGTPN</p>	<p>Octobre 2011</p>
<p>2. Actualiser le modèle de formation du PGETR d'après les changements apportés à la conception du Programme et assurer la surveillance de celui-ci, afin de garantir l'amélioration continue du contenu et la prestation de la formation :</p> <ul style="list-style-type: none">• Il faudrait utiliser une formule plus rentable qui comprendrait un modèle de formation mixte adaptée aux nouveaux participants et aux gestionnaires fonciers qui commencent leur emploi en raison du roulement du personnel dans les collectivités participantes tout comme aux gestionnaires fonciers qui	<ul style="list-style-type: none">• La DGTPN explorera d'autres modes de prestation de la formation (p. ex. cours en ligne) avec ses partenaires (NALMA et Université de la Saskatchewan). On en discutera aux réunions ordinaires du Comité directeur.	<p>Directeur, DGTPN</p>	<p>31 mars 2010</p>

<p>cherchent à perfectionner leurs compétences.</p> <ul style="list-style-type: none">• Il est nécessaire de mettre en place un système qui permettra de surveiller les résultats du Programme et d'en rendre compte. Ce système devra être adapté aux changements apportés au Programme.	<ul style="list-style-type: none">• On a produit un CGRR-CVFR pour le PGETR qui exposait les indicateurs du rendement applicables. Cette information figurera dans la stratégie de mesure du rendement du PGETR; on y trouvera les exigences en matière de suivi et de communication.	Directeur, DGTPN	31 mars 2010
<p>3. Obtenir un financement à long terme puisque des preuves tangibles attestent la raison d'être et la pertinence du PGETR :</p> <ul style="list-style-type: none">• Plus particulièrement, un financement pluriannuel pourrait assurer la stabilité du Programme et permettre d'effectuer des planifications à long terme.	<ul style="list-style-type: none">• La DGTPN cherchera à obtenir du financement pluriannuel pour mettre en œuvre le PGETR en tant que programme à part entière, ce qui assurera du coup sa stabilité et permettra la planification à long terme.	Directeur, DGTPN	31 mars 2010

J'approuve la réponse de la direction et le plan d'action ci-dessus.

Sara Filbee
Sous-ministre adjointe

Date : _____

La réponse de la direction et le plan d'action de l'évaluation de la mise en œuvre du PGETR ont été approuvés par le Comité de l'examen, de la mesure du rendement et de l'évaluation le 2 juin 2009.

1. Introduction

La présente évaluation porte sur la mise en œuvre du projet pilote du PGETR et vise à faciliter les travaux à venir d'AINC en matière de planification et d'analyse de programmes stratégiques concernant la gestion des terres.

1.1 Description du Programme

AINC est le principal ministère responsable du respect des responsabilités juridiques, politiques et constitutionnelles du gouvernement fédéral dans les réserves et dans le Nord. Au cours des dernières années, le Ministère a commencé à appuyer la gouvernance des terres, des ressources et de l'environnement par les Premières nations au moyen de l'élaboration de lois et de règlements, de la mise en œuvre d'initiatives de gouvernance locales – notamment dans le cadre de la *Loi sur la gestion des terres des premières nations* (LGTPN) et de la *Loi sur la gestion du pétrole et du gaz et des fonds des Premières nations* (LGPGFPN) – et du renforcement des capacités professionnelles et institutionnelles en matière de gouvernance.

En 2002, AINC a effectué un examen détaillé des programmes de gestion des terres fondés sur la *Loi sur les Indiens*, soit le Programme régional d'administration des terres (PRAT) et le Programme de délégation de la gestion foncière (PDGF). Mettant en évidence le fait que ces programmes étaient limités et axés sur les opérations, cette étude a montré qu'ils ne répondent pas aux besoins d'AINC ni à ceux des Premières nations. Afin de remplacer le PRAT et le PDGF par le PGETR, il faut :

- passer d'un programme de financement fondé sur la gestion des terres à un programme de renforcement des capacités des Premières nations axé sur la gestion intégrée des terres et de l'environnement;
- changer le rôle « opérationnel » traditionnel du Ministère en un rôle de consultation et d'encadrement.

Le PGETR a été conçu pour favoriser la modernisation des pratiques de gestion, ce qui suppose notamment des responsabilités élargies en matière de gestion des terres, une formule de financement repensée et un programme de formation amélioré. Il vise aussi à encourager les collectivités des Premières nations à acquérir une expertise durable sur le plan de la gestion de la conformité, de l'environnement et de l'aménagement du territoire. Au départ, les objectifs du PGETR étaient les suivants :

- Renforcer la gouvernance et accroître la responsabilisation des Premières nations.
- Mettre en place une approche de formation intégrée qui comprend des mécanismes de renforcement de la capacité ainsi que du perfectionnement et du soutien institutionnel.
- Accroître la participation des Premières nations à toutes les activités de gestion des terres en confiant aux bureaux régionaux un rôle davantage axé sur l'encadrement et la consultation.

- Offrir des possibilités d'harmonisation avec la LGTPN, les processus relatifs aux traités et l'autonomie gouvernementale.
- Assurer une stabilité financière et faire des liens entre le financement des diverses activités et les résultats.
- Intégrer l'aménagement du territoire.

Le PGETR comprend un programme de formation et d'attestation professionnelle en gestion des terres qui vise à préparer les Premières nations à leurs nouvelles attributions, qui touchent un large éventail d'activités de gestion de l'environnement, des ressources et des terres. Le programme de formation permet d'accroître l'expertise des Premières nations par une approche en deux volets composée à la fois d'éléments de formation technique et postsecondaire. Le premier volet, actuellement offert par l'Université de la Saskatchewan, comprend des cours généraux sur les systèmes juridiques, la gestion des ressources naturelles et l'environnement. La deuxième partie, actuellement donnée par l'Association nationale des gestionnaires des terres autochtones (NALMA), traite en détail de la gestion des terres en vertu de la *Loi sur les Indiens*.

Exemples de formation postsecondaire du PGETR :

- **Présentation des concepts juridiques en gestion des ressources** : Aperçu des systèmes fonciers, passés et présents, utilisés au Canada et de l'élaboration des mesures législatives et de leurs répercussions sur les Premières nations.
- **Études environnementales I – économie et droit** : Introduction aux théories fondamentales de la biophysique et de l'économie qui sous-tendent la gestion des ressources naturelles.
- **Procédure et instruments juridiques pour la gestion des ressources** : Étude du droit immobilier, dans la mesure où il a des répercussions sur les réserves des Premières nations, y compris les modes de possession de biens, les transferts, les droits de propriété, les impôts et les responsabilités et obligations.

Exemples de formation technique du PGETR :

- **Principes fondamentaux** – Introduction aux concepts de l'aménagement du territoire et du développement durable ainsi que de la cartographie, des levés officiels, de la gestion de l'immobilier et des stratégies de conformité.
- **Intérêts collectifs et individuels** – Description approfondie des droits, des intérêts et des instruments associés aux régimes fonciers. Registre des terres indiennes : outils et systèmes, intérêts collectifs et individuels, successions.
- **Location** – Formation visant l'acquisition des connaissances et des compétences requises en ce qui concerne la location de terres de réserve conformément à la *Loi sur les Indiens*.
- **Permis** – Formation visant l'acquisition des connaissances et des compétences avancées requises en ce qui concerne les permis visant des terres de réserve conformément à la *Loi sur les Indiens*.

Le financement du PGETR est fourni aux Premières nations conformément à des accords de financement qui établissent une certaine relation entre le Ministère et les bénéficiaires par le transfert de divers degrés de pouvoirs aux Premières nations (de façon annuelle ou pluriannuelle). Le Programme est rendu possible grâce à la collaboration entre l'administration centrale et les bureaux régionaux d'AINC, les Premières nations, les conseils tribaux ainsi que les diverses associations, organisations et autres spécialistes des Premières nations et d'ailleurs.

Le modèle logique compris dans le Cadre de gestion et de responsabilisation axé sur les résultats (CGRR) de 2004 est présenté à l'annexe A du présent rapport.

Niveau de financement, rôles et responsabilités

Le financement devant être accordé à chaque Première nation dans le cadre du PGETR dépend du « niveau du PGETR » estimé. Trois niveaux ont été établis, selon la participation et les capacités de la Première nation sur le plan de la gestion de l'environnement et des terres.

- Le niveau un (niveau élémentaire) est le niveau auquel un financement de base est accordé pour assurer la formation professionnelle d'un gestionnaire foncier au sein de la collectivité de la Première nation.
- Le niveau deux (niveau opérationnel) prévoit un financement accru pour les Premières nations qui ont un gestionnaire foncier formé assumant la gestion de l'environnement et des terres.
- Le niveau trois (niveau de délégation) prévoit un financement accru pour les Premières nations qui ont un gestionnaire foncier formé et assument l'entière responsabilité de la gestion de l'environnement et des terres.

Le niveau de financement dépend également de ce qui suit :

- volume des activités de gestion des terres (dans le Système d'enregistrement des terres indiennes);
- population de la bande;
- superficie de la réserve;
- nombre de propriétés foncières individuelles;
- activités relatives à l'aménagement du territoire, à l'environnement et à la conformité;
- financement de base pour les coûts de gestion et de fonctionnement.

Des crédits supplémentaires sont prévus pour les responsabilités additionnelles, dont l'élaboration de plans d'aménagement du territoire, de plans communautaires d'environnement durable (PCED) et de cadres de conformité.

L'évaluation du « niveau du PGETR » de chaque Première nation devait être fondée sur des critères prédéfinis (en cours d'élaboration) et sur un processus d'évaluation en trois étapes, comme suit :

- autoévaluation par chaque Première nation;
- évaluation par le bureau régional d'AINC;
- négociation d'un niveau approprié en fonction des deux évaluations.

Les principales responsabilités des Premières nations établies dans les accords de financement comprennent notamment :

- l'emploi d'un gestionnaire foncier compétent selon le niveau attribué;
- la formation du gestionnaire conformément au plan de travail de la Première nation (annexe de l'accord de financement) pour passer au niveau suivant de gestion de l'environnement et des terres;
- la gestion responsable du financement accordé;
- l'utilisation des systèmes, des outils, des modèles et des autres formes de soutien fournis par l'administration centrale d'AINC pour la gestion de l'environnement et des terres.
- la préparation et le dépôt des rapports prévus dans chaque accord de financement;
- les responsabilités particulières liées à chacun des cinq domaines de gestion de l'environnement et des terres.

Les bureaux régionaux d'AINC doivent notamment réaliser les activités suivantes :

- Établir le niveau de chaque Première nation.
- Répartir les ressources entre les Premières nations selon la formule de financement du PGETR.
- Négocier avec les Premières nations et approuver la part des accords de financement qui concerne le PGETR.
- Conseiller les Premières nations sur l'élaboration et la mise en œuvre d'un plan de travail (qui sera joint à l'accord de financement) pour progresser dans l'échelle de financement du PGETR.
- Soutenir et conseiller les Premières nations, de façon ponctuelle, à propos des questions et des approches qui touchent la gestion de l'environnement et des terres.

- Examiner et approuver les opérations pour lesquelles les Premières nations n'ont pas de pouvoir délégué.
- Coordonner la présentation des rapports entre les Premières nations, la région et le Registre des terres indiennes.
- Surveiller la conformité avec les modalités des accords de financement relatives au PGETR.
- Colliger et examiner l'information sur le rendement présentée par les Premières nations relativement au PGETR.
- Analyser, en collaboration avec l'administration centrale d'AINC, l'information sur le rendement présentée par les Premières nations, déterminer les incidences de cette information sur le PGETR et, au besoin, modifier la politique ou la prestation du programme.

Les fonctions incombant à l'administration centrale d'AINC (principalement Terres et environnement) sont les suivantes :

- Élaborer les politiques.
- Concevoir les procédures, les outils, les modèles et les systèmes servant à la gestion de l'environnement et des terres.
- Élaborer les normes minimales et les critères nationaux du Programme.
- Obtenir les ressources et les répartir entre les régions.
- Définir les exigences relatives aux rapports.
- Gérer la mesure du rendement et les renseignements relatifs au Programme.

Projet pilote

En juin 2005, 16 Premières nations ont commencé à mettre à l'essai une partie de la formation du PGETR donnée par la NALMA. Actuellement, 52 Premières nations participent au PGETR. Les Premières nations ont également tiré profit du programme de formation durant l'étape du développement/des opérations en vertu de la LGTPN. Par conséquent, 77 Premières nations ont reçu la formation donnée par l'Université de la Saskatchewan ou la NALMA. En 2007-2008, les subventions et contributions accordées dans le cadre du PGETR totalisaient 11 500 000 \$. De cette somme, environ 2 400 000 \$ étaient destinés à la formation et 9 200 000 \$ ont été investis dans les collectivités pour la gestion des terres.

2. Méthode d'évaluation

La présente section décrit les objectifs de l'évaluation ainsi que les questions liées à l'orientation de cette dernière. On y présente également l'approche méthodologique de même que les forces et les faiblesses de celle-ci.

2.1 Objectifs et portée de l'évaluation

L'objectif de l'étude était de réaliser une évaluation de la mise en œuvre du projet pilote du PGETR afin d'aider la Direction de la gestion des terres des Premières nations dans l'analyse et la planification stratégique de programme relativement à la gestion des terres. La Direction doit en effet prendre acte des problèmes anciens et nouveaux, de même que des premières réussites et des avantages perçus des divers aspects du PGETR.

L'évaluation vise les activités qui se sont déroulées d'avril 2005 à mars 2008. Durant cette période, les dépenses se sont élevées à 13,7 M\$. Le travail sur le terrain a eu lieu d'octobre 2008 à janvier 2009.

2.2 Aspects évalués

L'évaluation a porté sur les questions suivantes :

A. Raison d'être et pertinence

- 1) Le PGETR permet-il de répondre à un besoin ou de combler une lacune en ce qui a trait à la réussite de la mise en œuvre des régimes de gestion des terres des Premières nations?
- 2) Le PGETR correspond-il aux priorités du Ministère et du gouvernement?
- 3) Le PGETR complète-t-il, reproduit-il ou chevauche-t-il d'autres initiatives de gestion des terres du gouvernement fédéral?

B. Résultats et réussites

4. La formation permet-elle aux participants d'acquérir suffisamment de connaissances et de compétences pour assumer les rôles et les responsabilités propres au PGETR (soit remplir les modèles appropriés, rédiger les documents normalisés d'AINC et suivre les processus appropriés d'AINC, de l'étape initiale de préparation jusqu'à la rédaction et au dépôt des documents)?

Le programme d'attestation professionnelle en gestion des terres (universitaire et technique) a-t-il eu des retombées (tant positives que négatives)?

5. Quels sont les résultats ou les retombées du PGETR dans les domaines suivants?

- a) amélioration de la coordination et de la circulation de l'information entre les Premières nations et leurs partenaires dans la réalisation des activités;
- b) amélioration du partenariat entre les Premières nations et les institutions des Premières nations;
- c) amélioration de l'accès des Premières nations au perfectionnement professionnel en matière de gestion des terres et de l'environnement;
- d) augmentation ou maintien des capacités des Premières nations en matière de gestion des terres et de l'environnement;
- e) augmentation de la participation des Premières nations ou réduction de la participation d'AINC dans les activités de gestion des terres de réserve et de l'environnement;
- f) modernisation de la gestion et de l'administration des terres de réserve et de l'environnement;
- g) autres.

6. Quels sont les principaux facteurs ayant eu une incidence (positive ou négative) sur la réussite de l'initiative? A-t-on prévu ou éprouvé jusqu'ici des problèmes qui pourraient nuire (ou qui ont nu) à la progression ou à la réussite du PGETR?

7. Le PGETR a-t-il eu des retombées imprévues (tant positives que négatives)?

C. Rapport coût-efficacité

8. Existe-t-il des moyens plus économiques de réaliser le PGETR et d'offrir la formation qui s'y rattache sans changer ni les objectifs ni les résultats (p. ex. modes de prestation, structures de gestion, interaction entre l'administration centrale et les bureaux régionaux)?

D. Conception et prestation

9. Dans quelle mesure la trousse de communication du projet pilote du PGETR a-t-elle favorisé la compréhension du PGETR par les Premières nations pour les aider à prendre des décisions éclairées? Si l'information n'était pas suffisante, que manquait-il?

10. Les évaluations des besoins et les stratégies de planification des programmes sont-elles adéquates (p. ex. stratégies de communication et de promotion)?

11. Dans quelle mesure les Premières nations ont-elles été aidées à passer des anciens programmes de gestion des terres d'AINC (soit les programmes de pouvoirs délégués que sont le PRAT et le PDGF) au PGETR? Qui a fourni cette aide (bureaux régionaux, administration centrale, sources autres que les Premières nations, organisations des Premières nations)?

12. La répartition des rôles et responsabilités prévue dans la structure générale du PGETR est-elle claire et adéquate?

- a) rôles des Premières nations,
- b) rôles de l'administration centrale d'AINC,
- c) rôles des bureaux régionaux d'AINC,

- d) rôles de l'Université de la Saskatchewan,
- e) rôles de la NALMA.

13. Dans quelle mesure la formule de financement du PGETR est-elle mieux adaptée aux activités et aux produits livrables propres à la gestion des terres (comparativement aux anciens programmes de gestion des terres liés à la *Loi sur les Indiens*, soit le PRAT et le PDGF)?

14. Les facteurs relatifs aux attentes, aux engagements et au temps à consacrer à la formation sont-ils bien compris par les participants et l'employeur (Première nation) avant le début de la formation? Sinon, pourquoi?

15. Dans quelle mesure le processus de demande de participation au programme d'attestation professionnelle en gestion des terres (universitaire et technique) est-il efficace?

16. Les processus et procédures de gestion concernant la surveillance et l'établissement de rapports sur les évaluations de la capacité et les autres activités de gestion financées sont-ils adéquats?

E. Leçons apprises

17. Quelles leçons peut-on tirer du PGETR?

2.3 Approche

Les méthodes et sources d'information suivantes ont été utilisées pour recueillir les éléments sur lesquels se fonde l'évaluation.

Examen de la documentation

Les diverses étapes de l'évaluation ont donné lieu à un examen de la documentation. Les premiers documents examinés nous ont servi à concevoir l'approche méthodologique de l'évaluation. Nous avons ensuite examiné d'autres documents pour recueillir les éléments sur lesquels fonder l'évaluation, plus particulièrement pour évaluer la raison d'être et la réalisation du programme. Les principales sources consultées sont les suivantes :

- CGRR du PGETR, mars 2004
- Cadre de vérification fondé sur le risque (CVFR) du PGETR, mars 2004
- Évaluation de 2002 du PRAT et du PDGF
- Manuel et trousse d'outils du PGETR
- Formule de financement du PGETR
- Formule de financement du PRAT
- Trousse de communication du PGETR
- Base de données de suivi du PGETR

- Trousse de formation de la NALMA
- Séance d'orientation de l'Université de la Saskatchewan
- Séance d'orientation de la NALMA
- Principales communications avec les participants des Premières nations
- Témoignages
- Lettres de plainte
- Budgets – Prestation de la formation
- Analyse budgétaire de l'Université de la Saskatchewan et de la NALMA
- Commission royale sur les peuples autochtones (1996)
- *Rassembler nos forces : le plan d'action du Canada pour les questions autochtones* (1998)
- Rapport sur les plans et les priorités d'AINC (2008-2009)

Entrevues

Nous avons réalisé des entrevues approfondies pour obtenir des faits, des explications, des exemples et des points de vue sur divers sujets; ces entrevues ont permis de recueillir des renseignements importants. Les entrevues ont été effectuées auprès des groupes suivants :

- personnel de l'administration centrale d'AINC (n=4),
- personnel des bureaux régionaux d'AINC (n=6),
- gestionnaires fonciers et autres administrateurs des Premières nations (n=20),
- formateurs et représentants des établissements de formation (n=10).

La plupart des entrevues ont été réalisées par téléphone, sauf dans la région d'Ottawa-Gatineau. Certaines entrevues ont été réalisées en personne dans le cadre d'études de cas. La plupart du temps, les répondants recevaient le questionnaire d'avance.

Études de cas au sein des collectivités

De nombreuses autres personnes ont été rencontrées en entrevue dans le cadre des sept études de cas réalisées dans le but d'obtenir de plus amples renseignements sur les retombées du programme, le contexte, les obstacles, les pratiques exemplaires, etc.

Les études de cas ont consisté à faire des visites de deux jours pendant lesquelles ont eu lieu des entrevues et des réunions avec le gestionnaire foncier et avec d'autres représentants de la collectivité (à l'exception d'une étude de cas réalisée au téléphone à la demande de la Première nation). Dans certains cas, le personnel des bureaux régionaux a également été interrogé. En plus des entrevues, toutes les études de cas sont étayées par des sources documentaires, notamment des textes figurant dans Internet à propos des collectivités.

Le choix des cas devant faire l'objet d'une étude a été fait en collaboration avec l'administration centrale et les bureaux régionaux d'AINC. La sélection n'a pas été faite au hasard : elle a plutôt été faite dans le but d'inclure des cas où le programme a bien fonctionné et d'autres où les choses se sont moins bien passées, afin d'obtenir un échantillon qualitativement représentatif.

2.4 Forces et limites de l'approche

Une des principales forces de l'approche réside dans le fait que plus de la moitié des 52 collectivités ayant participé au projet pilote du PGETR était représentée dans la cueillette de données (20 entrevues menées auprès de gestionnaires fonciers et sept études de cas).

Par contre, le manque d'information quantitative concernant les retombées constitue l'une des limites de l'évaluation. En effet, bien que les études de cas fournissent de l'information fondée sur des faits dans une certaine mesure, aucune information quantitative n'a été recueillie de façon systématique ni déduite par hypothèse. On aurait pu tenter un exercice de comparaison, mais il aurait été très difficile de constituer un groupe de collectivités comparables assez grand, étant donné : 1) le caractère hétérogène des collectivités participant au projet pilote; 2) le fait qu'on a retenu les collectivités les « plus prêtes » pour le projet pilote (au lieu de les sélectionner aléatoirement).

Puisqu'il s'agit d'une évaluation de la mise en œuvre, nous n'avons pas considéré comme indispensable d'effectuer une mesure quantitative des retombées, avec ou sans groupe de comparaison. L'évaluation a aussi permis de confirmer qu'il était trop tôt pour mesurer toutes les retombées du PGETR (le projet pilote n'est en place que depuis trois ans, et la première cohorte d'étudiants n'a été diplômée qu'il y deux ans). Cependant, nous avons mesuré les retombées immédiates du PGETR, et on trouvera dans la section suivante les éléments d'information qui montrent dans quelle mesure le PGETR atteint son objectif.

3. Conclusions de l'évaluation – Raison d'être et pertinence

1. Le PGETR permet-il de répondre à un besoin ou de combler une lacune en ce qui a trait à la réussite de la mise en œuvre des régimes de gestion des terres des Premières nations?
2. Le PGETR correspond-il aux priorités du Ministère et du gouvernement?
3. Le PGETR complète-t-il, reproduit-t-il ou chevauche-t-il d'autres initiatives de gestion des terres du gouvernement fédéral?

3.1 Survol

Selon l'évaluation, dans l'ensemble, le PGETR a toujours sa raison d'être. Cette raison d'être est conforme aux priorités d'AINC concernant la gestion des terres, au contenu du document *Rassembler nos forces* (1998) et aux recommandations issues du rapport de la Commission royale sur les peuples autochtones (1996). Les Premières nations et AINC s'entendent sur le fait qu'on doit encourager les efforts des Premières nations visant à mieux gérer leurs terres sans l'aide d'AINC. Le PGETR est considéré comme un point de départ qui prépare les Premières nations à la prochaine étape vers la mise à exécution des dispositions de la LGTPN. De nombreuses collectivités des Premières nations ont des perspectives de développement économique qui nécessitent des capacités de gestion des terres et doivent résoudre des problèmes environnementaux. Comme la gestion des terres est considérée comme un outil fondamental de développement économique, il est indéniable que les gestionnaires fonciers des Premières nations ont besoin de recevoir plus de formation à mesure que s'accroissent leurs responsabilités en matière de gestion des terres.

Aucun programme ne fait double emploi avec le PGETR. Il existe d'autres programmes de formation sur la gestion des terres dans certains établissements postsecondaires, mais ils ne sont pas aussi complets que la formation offerte dans le cadre du PGETR. Quelques bureaux régionaux d'AINC donnent un peu de formation officieuse (mentorat).

3.2 Conclusions

Le PGETR correspond aux priorités du Ministère et du gouvernement. On peut entre autres s'en remettre au rapport de la Commission royale sur les peuples autochtones (1996), qui reconnaît le droit inhérent des peuples autochtones à l'autonomie gouvernementale ainsi que la responsabilité du gouvernement du Canada de les aider dans ce processus. À la suite de ce rapport, le gouvernement fédéral a publié le document *Rassembler nos forces : le plan d'action du Canada pour les questions autochtones* (1998), dans lequel sont proposées des mesures pour renforcer les

capacités des Premières nations et pour faciliter la transition vers l'autonomie gouvernementale. Comme on le soutient dans le rapport de la Commission royale, les peuples autochtones doivent posséder les bons outils pour renforcer la capacité de gouvernance, et le gouvernement fédéral a l'obligation d'aider les peuples autochtones dans ce processus. Pour ce faire, le gouvernement fédéral a proposé de multiples stratégies, dont l'élaboration et la mise en œuvre de programmes visant à accroître les pouvoirs des Premières nations en matière de gestion foncière dans les réserves. Ainsi, dans le document *Rassembler nos forces*, on propose de mettre en œuvre des initiatives visant à créer des programmes d'attestation professionnelle en gestion des terres et à accélérer le transfert de la gestion des terres aux peuples autochtones. Selon le gouvernement fédéral, ces initiatives favoriseront le développement économique et le renforcement des capacités de gouvernance.

Dix ans plus tard, le principal objectif de *Rassembler nos forces*, soit l'autonomie gouvernementale des peuples autochtones, reste au cœur des projets et des priorités d'AINC. Dans le Rapport sur les plans et les priorités de 2008-2009, AINC réitère son appui aux Premières nations qui sont prêtes à progresser vers ce but. Le PGETR est considéré comme le point de départ vers la LGTPN, et vers l'objectif général d'autonomie gouvernementale.

Selon l'examen de gestion portant sur la formation offerte dans le cadre du projet pilote du PGETR réalisé en 2007, les objectifs du programme de formation du PGETR étaient pertinents et le sont toujours aujourd'hui. Les résultats indiquaient que les gestionnaires fonciers éprouvaient d'importants besoins de formation pour mieux connaître la *Loi sur les Indiens* et acquérir diverses compétences liées à la gestion communautaire, au développement économique, à l'élaboration de politiques, à l'expertise en matière de ressources naturelles et d'environnement et à l'aménagement du territoire, de même que des connaissances techniques concernant par exemple l'utilisation des systèmes mondiaux de positionnement (GPS) et des systèmes d'information géographique (SIG).

Les éléments recueillis dans le cadre de l'évaluation montrent clairement que le PGETR est toujours pertinent et nécessaire. De manière générale, les Premières nations souhaitent accéder à l'autonomie, notamment dans le domaine de la gestion des terres. Or le PGETR constitue une étape importante dans cette direction, s'inscrivant dans une progression, à la suite du PRAT, vers l'application intégrale de la LGTPN. Selon l'évaluation, même s'il reste des problèmes importants de conception et de prestation à régler, le PGETR est de nature à renforcer les capacités des Premières nations et à faciliter leur transition vers le nouveau régime.

Sur le plan pratique, l'évaluation a permis d'établir la nécessité d'améliorer la gestion des terres des Premières nations en décentralisant le processus administratif des transactions foncières (surtout les baux commerciaux), qui nécessite des consultations, des relevés d'arpentage, des examens des services publics, des évaluations environnementales et des approbations. Il appert que les Premières nations sont plus aptes qu'avant à établir leurs propres priorités et à rendre le processus plus efficient en accomplissant une partie du travail de bureau. En conséquence, la formation dans le domaine administratif est essentielle, tout comme dans le domaine de l'environnement.

L'évaluation a permis de mettre au jour les questions suivantes relativement aux terres et aux perspectives de développement économique dont il faut traiter immédiatement et au sujet desquelles le PGETR peut aider les Premières nations :

- volume élevé des transactions dans la plupart des collectivités (certaines accusent un lourd retard dans le traitement des transactions, qu'elles soient résidentielles ou commerciales); les transactions nécessitent des évaluations environnementales et les collectivités tentent de renforcer leurs capacités de gestion des projets fonciers qui soulèvent des problèmes environnementaux, notamment en ce qui concerne la gestion des dépotoirs;
- litiges relatifs aux terres;
- élaboration des plans d'urbanisme et zonage commercial, y compris la consultation communautaire, les évaluations, les relevés d'arpentage et les transactions foncières.

Toutes ces tâches relèvent des gestionnaires fonciers (ou d'autres gestionnaires) et il y a lieu d'aider les collectivités à concevoir et à maintenir des services locaux de gestion des terres. Certaines collectivités souhaitent accéder au statut qui leur permettra d'appliquer intégralement la LGTPN, et tout porte à croire que le PGETR les aidera à atteindre cet objectif plus rapidement que s'il n'y avait pas de programme du genre.

D'autres signes indiquent que la formation offerte dans le cadre du PGETR est pertinente, c'est-à-dire qu'elle permet de répondre à d'urgents besoins sur le plan de la gestion des terres, dont les suivants :

- Même si de nombreux participants ont une connaissance appréciable des domaines dont ils sont responsables, leur compréhension globale des grandes questions qui touchent la gestion des terres présente des lacunes. Selon l'évaluation, le PGETR permet aux gestionnaires fonciers de comprendre le cadre général de la gestion des terres.
- Il existe chez les Premières nations un besoin indéniable de mieux connaître les lois, règlements et politiques ayant trait aux ressources naturelles et à l'aménagement du territoire touchant directement les réserves. Le PGETR répond à ce besoin d'informer les collectivités au sujet des enjeux environnementaux.
- Les gestionnaires fonciers des Premières nations manquent de connaissances dans des domaines précis comme les finances (p. ex. lecture et production d'états financiers) et les sciences appliquées. Le PGETR peut répondre à ce besoin.
- Les gestionnaires fonciers doivent s'occuper de dossiers très divers. Ils ont besoin de la formation nécessaire pour connaître les principes de planification opérationnelle et d'administration. Alors que les gestionnaires fonciers connaissent bien tout ce qui se rapporte à leur situation particulière, le PGETR facilite le développement de la capacité des Premières nations en administration des affaires.

Dans l'ensemble, l'évaluation a permis de conclure que le PGETR est considéré comme un programme essentiel qui facilite la transition du PRAT vers le PGETR, tout en encourageant les Premières nations à élargir leurs responsabilités. Il appert que le PGETR ne fait double emploi avec aucune autre initiative du gouvernement fédéral. En effet, bien que certains collèges communautaires offrent des cours de gestion des terres, ces derniers ne sont ni offerts à l'échelle

nationale ni comparables au PGETR, car ils traitent tous uniquement de principes généraux de gestion de l'environnement et des terres. Le PGETR est unique en ce sens qu'il porte sur des aspects techniques de la gestion des transactions foncières.

Il pourrait y avoir un certain chevauchement par rapport au financement du développement économique destiné à l'aménagement du territoire des collectivités, et les collectivités pourraient utiliser le financement des bandes, par l'entremise de leurs budgets généraux, pour l'appliquer à la gestion des terres. Cela dit, on ne peut s'attendre à ce que l'une ou l'autre de ces solutions ait les mêmes retombées que le PGETR.

4. Conclusions de l'évaluation – Conception et prestation

9. Dans quelle mesure la trousse de communication du projet pilote du PGETR a-t-elle favorisé la compréhension du PGETR par les Premières nations pour les aider à prendre des décisions éclairées? Si l'information n'était pas suffisante, que manquait-il?

10. Les évaluations des besoins et les stratégies de planification des programmes sont-elles adéquates (p. ex. stratégies de communication et de promotion)?

11. Dans quelle mesure les Premières nations ont-elles été aidées à passer des anciens programmes de gestion des terres d'AINC (soit les programmes de pouvoirs délégués que sont le PRAT et le PDGF) au PGETR? Qui a fourni cette aide (bureaux régionaux, administration centrale, sources autres que les Premières nations, organisations des Premières nations)?

12. La répartition des rôles et responsabilités prévue dans la structure générale du PGETR est-elle claire et adéquate?

- a) rôles des Premières nations,
- b) rôles de l'administration centrale d'AINC,
- c) rôles des bureaux régionaux d'AINC,
- d) rôles de l'Université de la Saskatchewan,
- e) rôles de la NALMA.

13. Dans quelle mesure la formule de financement du PGETR est-elle mieux adaptée aux activités et aux produits livrables propres à la gestion des terres (comparativement aux anciens programmes de gestion des terres liés à la *Loi sur les Indiens*, soit le PRAT et le PDGF)?

14. Les facteurs relatifs aux attentes, aux engagements et au temps concernant la formation sont-ils bien compris par les participants et par l'employeur (Première nation) avant le début de la formation? Sinon, pourquoi?

15. Dans quelle mesure le processus de demande d'attestation professionnelle en gestion des terres (universitaire et technique) est-il efficace?

16. Les processus et procédures de gestion concernant la surveillance et l'établissement de rapports sur les évaluations de la capacité et les autres activités de

4.1 Survol

Selon l'examen de gestion du volet formation du projet pilote du PGETR réalisé en 2007, la prestation et le contenu de la formation postsecondaire et de la formation technique offertes dans le cadre du PGETR sont satisfaisants. Par contre, l'étape de la conception et de la réalisation du projet pilote s'est heurtée à des difficultés. Plus particulièrement, l'examen de gestion de 2007 a mis au jour les difficultés et les obstacles suivants pouvant nuire à la réussite du PGETR : 1) contraintes de temps et problèmes liés à la charge de travail des participants, 2) nécessité d'adapter le programme au degré de formation et à l'expérience des participants, 3) retards dans le financement et les approbations, 4) demande excessive, 5) roulement chez le personnel et les dirigeants des collectivités.

Dans l'ensemble, l'évaluation montre que le Programme a réussi à fournir aux gestionnaires fonciers l'occasion de participer à une formation. Ces gestionnaires se sont dits, pour la plupart, satisfaits du contenu et de la prestation du cours. Toutefois, la majorité des participants de même que de nombreux représentants d'AINC et des établissements de formation s'entendent sur le fait qu'il est nécessaire d'améliorer le cours pour qu'il soit plus pratique et adapté aux besoins des participants. Les participants ont des bagages très variés, aussi bien en ce qui concerne le degré de scolarité que l'expérience en matière de gestion des terres. Aussi certains ont-ils de la difficulté à satisfaire aux exigences du cours. Sans compter que certains participants ne reçoivent pas l'aide nécessaire de la part des administrateurs de leur bande et ont de la difficulté à fournir le temps et le travail nécessaires à la réussite du cours.

Bon nombre des problèmes mis au jour par la présente évaluation et par l'examen de gestion sont causés par des lacunes de planification et de communication. Plus exactement, les gestionnaires du Programme consacrent beaucoup de temps au début de chaque exercice à trouver les ressources nécessaires à la mise en œuvre du Programme, temps qui pourrait être mieux investi dans la planification. Par ailleurs, certains ont fait remarquer qu'un financement pluriannuel permettrait aux gestionnaires du PGETR de régler la plupart des problèmes de prestation par une meilleure planification.

De manière générale, les intervenants (soit les gestionnaires fonciers, les chefs de bande et le personnel des bureaux régionaux d'AINC) connaissent mal les paramètres du Programme et les exigences de formation. Il importe de préciser les rôles et responsabilités.

Enfin, les groupes concernés comprennent mal la formule de financement et ne croient pas que celle-ci soit en mesure de répondre raisonnablement aux besoins des Premières nations ni de faire la transition vers l'application intégrale de la LGTPN.

4.2 Conclusions

Rôles et responsabilités

Selon l'évaluation, la répartition des rôles et des responsabilités des divers intervenants n'est pas claire. Bien que de nombreux répondants connaissent généralement bien les rôles d'AINC (administration centrale et bureaux régionaux), ce n'est pas le cas de tout le monde, surtout en ce qui a trait aux différences entre les rôles des gestionnaires fonciers d'AINC et ceux des Premières nations.

Certains participants des Premières nations se plaignent du fait que les représentants d'AINC ne sont pas aussi disponibles pour répondre aux questions qu'ils devraient l'être. Les répondants ont indiqué que la charge de travail et la méconnaissance du PGETR attribuable au roulement de personnel expliquent probablement cet état de fait. Il appert que d'autres facteurs peuvent expliquer ce manque de clarté et de compréhension, dont l'étape à laquelle les participants se trouvent dans le processus ainsi que le taux de roulement de personnel chez les gestionnaires fonciers des collectivités des Premières nations participantes. La réunion de ces facteurs contribue à la mauvaise communication entre AINC et les collectivités des Premières nations.

On remarque également que les intéressés saisissent mal les différences entre les anciens programmes (p. ex. PDGF) et le PGETR. Plus particulièrement, les nouvelles tâches associées au PGETR que les participants devront accomplir entraînent certaines difficultés. Par exemple, les nouvelles exigences relatives aux baux dans le cadre du PGETR sont mal comprises.

Selon l'évaluation, le rôle des établissements de formation, soit donner des cours pertinents, est bien compris. Les répondants se réjouissent des efforts de collaboration entre AINC et les établissements de formation visant à développer et à améliorer la formation en fonction des compétences des diplômés. De manière générale, tout porte à croire qu'on a fait d'importants progrès dans la conception et la prestation du Programme, tout au long de son évolution.

Communications

Il semble que certains participants aient éprouvé des problèmes en raison du fait que AINC a manqué de ponctualité dans ses communications avec les collectivités à propos de la participation potentielle de ces dernières au PGETR. Dans quelques cas, on a fait savoir à des collectivités qu'elles avaient été choisies pour participer au projet pilote seulement quelques jours avant le début de la formation, ce qui a rendu les consultations communautaires et les résolutions du conseil de bande (RCB) impossibles dans les faits. Or les communications à l'échelle communautaire sont essentielles pour garantir l'adhésion des intéressés durant tout le processus (soit la volonté politique de participer pleinement). Les aînés et les nouveaux conseils de bande pourraient retarder la mise en œuvre des activités de gestion foncière si la raison d'être du PGETR est mal comprise et si les incidences de la participation des conseils ne sont pas claires. Les répondants ont proposé que l'on prépare des brochures et des documents sur la

formation à l'intention des conseillers et des membres de la collectivité (surtout les aînés), pour expliquer les principes et les exigences de la gestion foncière.

L'évaluation révèle que de nombreux participants comprennent mal les critères d'admissibilité et le processus de sélection. Tant les représentants régionaux d'AINC que les Premières nations ne connaissent toujours pas la façon exacte employée pour choisir les bandes et collectivités participantes. Les conséquences inconnues de la participation au PGETR sont également source de préoccupation. Il semble que les participants et collectivités sont incertains des incidences des obligations fiduciaires découlant de la *Loi sur les Indiens*; par conséquent, cette situation soulève des préoccupations au sujet de la capacité de la collectivité de respecter les exigences du PGETR. Le fait que des fonds continuent d'être acheminés dans le cadre du PRAT et du PGETR à la fois ne peut que contribuer à la confusion. Pour apaiser certaines inquiétudes, on suggère de faire une présentation aux collectivités pour leur expliquer pourquoi on les a choisies et ce qu'on attend d'elles.

D'après l'évaluation, même si les établissements de formation fournissent aux participants tous les renseignements nécessaires à propos du PGETR (p. ex. au moyen d'un guide et d'une séance d'information), les participants et leurs collectivités sont toujours confus à propos de ce qui est financé et de l'engagement nécessaire en termes de temps.

Planification

L'évaluation a notamment porté sur les activités de planification du PGETR. Dans l'ensemble, il semble que l'instabilité du financement du PGETR ait empêché AINC d'effectuer la planification annuelle dans le respect des échéances, ce qui a entraîné des répercussions importantes sur les activités du Programme. Les gestionnaires du PGETR passent beaucoup de temps à trouver les ressources nécessaires au Programme à la fin de l'exercice, alors qu'ils devraient s'occuper de planification.

Il appert que les gestionnaires du Programme doivent surmonter des obstacles d'ordre bureaucratique liés au cycle de financement qui expliquent l'interruption périodique de projets et les offres de dernière minute de participation à la formation. On a indiqué que l'adoption d'un accord de financement pluriannuel du Programme, selon les modalités du PGETR, permettrait aux gestionnaires de régler la plupart des questions de conception et de prestation par une meilleure planification.

Selon l'évaluation, les représentants régionaux d'AINC connaissent mal les principes généraux de planification. En revanche, les établissements de formation participent activement aux activités de planification et sont souvent consultés par l'administration centrale d'AINC, en collaboration continue avec les principaux partenaires, afin d'examiner les besoins. Il semble que les établissements de formation soient ouverts aux changements et s'efforcent constamment d'adapter leurs stratégies, en procédant notamment à l'embauche d'experts-conseils à titre d'assistants à l'enseignement.

Aide à la transition

Les observations recueillies au sujet du financement de la transition ne sont pas unanimes. Alors que certains répondants sont reconnaissants pour le financement destiné à faciliter la transition vers le PGETR, d'autres estiment qu'il est insuffisant. Même si certaines Premières nations ont reconnu que la transition avait été facilitée par le financement et le soutien des représentants régionaux, la plupart déplorent un manque de financement et d'encadrement. Dans de nombreux cas, les demandes de renseignements des Premières nations restent sans réponse. En particulier, les baux représentent une grande source de préoccupation et le modèle d'AINC, qui devait être adapté par chaque collectivité, a été jugé trop général. Il semble que les ressources ministérielles aient été insuffisantes pour assurer un soutien complet. Les représentants régionaux d'AINC reconnaissent qu'ils manquent de ressources et qu'ils ne sont pas en mesure de consacrer le temps nécessaire pour soutenir la formation des Premières nations.

Formule de financement du PGETR

La formule de financement des collectivités des Premières nations qui participent au PGETR est fondée sur les activités relatives aux transactions, outre un financement supplémentaire accordé aux collectivités qui ont un plan environnemental, un plan d'aménagement du territoire ou un cadre de présentation des rapports. Il semble, selon l'évaluation, que la formule de financement soit mal comprise. Il semble en outre qu'elle ne réponde pas aux besoins des Premières nations qui se sont montrées intéressées à compléter leur transition en vue de la prise en charge de l'application de la LGTPN. En effet, la création d'un plan d'aménagement du territoire nécessite des apprentissages considérables, et il faut beaucoup de temps et d'expérience pour maîtriser des sujets comme la réglementation municipale, le zonage, l'arpentage et les ententes communautaires.

La formule de financement favorise la location plutôt que les permis, et elle ne tient pas compte des transactions de propriétés foncières, de sorte que certaines collectivités reçoivent moins de financement dans le cadre du PGETR qu'elles en recevaient dans le cadre du PRAT. Certaines collectivités n'ont ni baux ni projets d'aménagement commerciaux. En outre, la formule ne tient pas compte du temps nécessaire pour achever une transaction. Par exemple, les enquêtes auprès des bandes au sujet des accords ou des enjeux environnementaux peuvent retarder considérablement les transactions et la bande doit assumer les coûts qui s'ensuivent.

L'évaluation indique également qu'il arrive souvent que les fonds ne soient pas suffisants pour les services que les Premières nations doivent fournir (p. ex. embauche d'experts-conseil, SIG et cartographie et gestion des enjeux environnementaux). Le niveau de financement a ainsi pour effet de limiter certaines collectivités dans la prise en charge de leurs nouvelles responsabilités. De nombreux éléments d'information recueillis indiquent que AINC doit soutenir davantage la transition vers le PGETR dans certains domaines comme la consultation des collectivités, la planification environnementale, la connaissance générale du sujet et l'orientation afin de préparer les Premières nations à assumer leurs nouveaux rôles.

Prestation de la formation

Le volet formation du PGETR est une des principales activités du Programme et a été visé par l'évaluation (méthode de sélection des participants et des collectivités, charge de travail liée à la formation et pertinence de cette dernière).

Les conditions d'admissibilité à la formation sont toujours source de préoccupation. Selon l'évaluation, l'état de préparation des participants est très variable. Il faudrait donc procéder à une évaluation de chaque participant avant la formation. Pour ce faire, les participants pourraient remplir un formulaire ou être reçus en entrevue pour discuter des attentes (p. ex. en ce qui concerne la matière traitée) de même que de la charge de travail nécessaire et du temps qu'il faudra consacrer.

L'évaluation a permis de constater que tous les intervenants ne comprennent pas bien la méthode de sélection des candidats. Par ailleurs, les représentants régionaux d'AINC devraient participer davantage au processus de sélection pour qu'on puisse profiter de leurs connaissances et de leurs relations avec les collectivités et les personnes du milieu de la gestion foncière.

La charge de travail liée à la formation représente toujours un problème. Selon l'évaluation, les participants les plus jeunes et les plus instruits n'ont pas eu de difficulté à suivre la formation, mais certains responsables des terres des Premières nations d'expérience ont éprouvé des difficultés, surtout au niveau universitaire (ils ont trouvé que la matière était trop complexe pour le temps alloué, surtout lorsqu'il fallait passer un examen). Bien que les participants qui ont suivi de la formation supplémentaire après le projet pilote semblent mieux préparés (pour les études de niveau universitaire), la question de la conciliation des charges de travail et de la vie de famille est toujours source de préoccupation.

La diversité de l'état de préparation des participants et le manque de soutien des bandes envers les membres des collectivités participantes ont une incidence sur la réussite de la formation. En effet, le manque de soutien des bandes rend la tâche plus ardue aux participants, qui ont de la difficulté à effectuer leurs travaux et à terminer leur formation sans subir des dérangements majeurs pour des questions pressantes liées au travail. Selon l'évaluation, on doit préparer les participants au rôle d'étudiant (p. ex. formation en communication, en gestion du temps et en prise de notes).

À cet égard, l'évaluation indique que les professeurs ou les formateurs pourraient aider les participants à se préparer s'ils avaient la liste de ces derniers avant le début du cours (par exemple, ils pourraient envoyer un questionnaire aux étudiants pour évaluer leurs connaissances et leurs attentes). Si les professeurs ou les formateurs recevaient une liste des étudiants au moins un mois avant le début du trimestre, ils pourraient évaluer ces derniers et octroyer des crédits de transfert à ceux qui ont déjà suivi une formation. La plupart des formateurs tentent d'adapter leur enseignement aux besoins du groupe, mais ils pourraient encore mieux le faire s'ils connaissaient d'avance l'état de préparation des participants.

Dans l'ensemble, il appert que, d'une cohorte à l'autre, le processus de recrutement s'est amélioré (c.-à-d. que les dernières cohortes sont mieux informées au sujet du PGETR, des détails du Programme et des attentes).

Pertinence du contenu du cours

Selon l'évaluation, le PGETR représente une bonne introduction à la formation opérationnelle. De plus, le site Web de la NALMA est un outil pratique qui présente de l'information à l'intention des gestionnaires fonciers des Premières nations. Cependant, l'évaluation indique aussi que la formation ne s'attarde pas suffisamment au Système d'enregistrement des terres indiennes. Il appert qu'un financement régional additionnel pour soutenir les activités d'encadrement portant sur des actions comme le fait de remplir des modèles ou de rédiger des permis pourrait être utile à cet égard. Les cours techniques pourraient aussi être plus pratiques.

Dans l'ensemble, les personnes interrogées sont enthousiastes à l'idée de participer au Programme et apprécient cette possibilité. Selon l'évaluation, la formation est utile dans une bonne mesure et a contribué au développement d'aptitudes pratiques, comme l'établissement de plans. Cependant, on doit perfectionner le cours pour le rendre plus pratique afin de former des agents des terres des Premières nations pleinement compétents. On constate que de nombreux participants ont éprouvé des difficultés dans l'apprentissage de la matière universitaire, mais aussi qu'il ont eu du mal à adapter ce qu'ils avaient appris pour l'appliquer dans leurs propres collectivités et répondre aux exigences du système sur le terrain. Pour certains, les cours étaient trop spécialisés, dans des domaines n'ayant rien à voir avec les besoins de leur collectivité (étant par exemple trop axés sur les besoins des collectivités agricoles ou pas assez sur le pétrole et le gaz). On constate aussi qu'il y aurait lieu d'approfondir la formation sur les lois et sur la gestion environnementales et qu'on devait également être en mesure de se conformer au Guide de la gestion des terres d'AINC, aux lois et aux règlements.

Dans l'ensemble, l'évaluation a indiqué que le programme de formation traite d'un vaste éventail de sujets. Toutefois, il a été difficile d'inculquer aux étudiants les connaissances et compétences requises pour fonctionner dans le cadre du PGETR dans un délai aussi serré (p. ex. selon certains, un module de deux semaines sur l'évaluation environnementale n'est pas assez long).

Utilisation du financement dans la collectivité

L'évaluation montre que, généralement, les répondants comprennent mal à quoi est appliqué le financement dans les collectivités (formation, dotation, aménagement du territoire, baux, ressources naturelles, coûts d'exploitation, etc.).

5. Conclusions de l'évaluation – Résultats et réussites

4. La formation permet-elle aux participants d'acquérir suffisamment de connaissances et de compétences pour assumer les rôles et les responsabilités propres au PGETR (soit remplir les modèles appropriés, rédiger les documents normalisés d'AINC et suivre les processus appropriés d'AINC, de l'étape initiale de préparation jusqu'à la rédaction et au dépôt des documents)?

Le programme d'attestation professionnelle en gestion des terres (universitaire et technique) a-t-il eu des retombées (tant positives que négatives)?

5. Quels sont les résultats ou les retombées du PGETR dans les domaines suivants?

a) amélioration de la coordination et de la circulation de l'information entre les Premières nations et leurs partenaires dans la réalisation des activités; amélioration du partenariat entre les Premières nations et les institutions des Premières nations;

b) amélioration de l'accès des Premières nations au perfectionnement professionnel en matière de gestion des terres et de l'environnement;

c) augmentation ou maintien des capacités des Premières nations en matière de gestion des terres et de l'environnement;

d) augmentation de la participation des Premières nations ou réduction de la participation d'AINC dans les activités de gestion des terres de réserve et de l'environnement;

e) modernisation de la gestion et de l'administration des terres de réserve et de l'environnement;

f) autres.

6. Quels sont les principaux facteurs ayant eu une incidence (positive ou négative) sur la réussite de l'initiative? A-t-on prévu ou éprouvé jusqu'ici des problèmes qui pourraient nuire (ou qui ont nui) à la progression ou à la réussite du PGETR?

7. Le PGETR a-t-il eu des retombées imprévues (tant positives que négatives)?

5.1 Survol

Selon l'évaluation, les résultats du Programme sont inégaux d'une collectivité à l'autre. La formation du PGETR s'est avérée très utile pour certains participants (et pour leurs collectivités), car elle leur a permis d'élargir leur perspective de la gestion des terres en y intégrant des éléments comme les enjeux environnementaux et la planification à long terme. Plus particulièrement, les cours du PGETR ont facilité le développement d'aptitudes dans la préparation et la planification d'analyses de rentabilisation. Signalons aussi que le Programme a fourni d'excellentes possibilités de réseautage qui ont été profitables longtemps après la formation. De nombreuses collectivités constatent qu'elles peuvent accomplir plus de travail à l'interne, ce qui leur permet de réaliser des économies.

Bien que la formation du PGETR ait donné des résultats mesurables, elle n'a pas encore porté tous les fruits escomptés. La plupart des collectivités dépendent toujours de l'aide d'AINC pour remplir des modèles de transactions foncières.

L'évaluation montre également que le suivi du Programme laisse à désirer, et qu'il faudrait y apporter d'importantes améliorations pour mieux rendre compte du rendement du Programme.

5.2 Conclusions

L'évaluation montre que, dans de nombreuses collectivités, la formation et le financement sous forme de contributions ont permis aux gestionnaires fonciers de mettre en application de différentes façons ce qu'ils avaient appris. Cependant, l'évaluation montre aussi que la formation a été moins utile aux participants que ceux-ci ne l'avaient prévu. En outre, la formule de financement ne semble pas permettre aux Premières nations de gérer les transactions foncières ou les activités liées aux terres comme prévu. Même si les résultats de l'examen de gestion du volet formation du projet pilote (2007) indiquent que la formation du PGETR engendre des résultats positifs qui auront probablement des répercussions positives à long terme et que le taux de réussite était satisfaisant et comparable à celui d'autres groupes qui suivent des cours similaires à l'université, les participants remettent tout de même en question l'utilité de la formation.

On prévoit que le PGETR aura des répercussions dans divers domaines, notamment la participation des Premières nations à la gestion des terres, de même que d'autres retombées économiques et sociales, dont les suivantes :

Participation des Premières nations à la gestion des terres et à la modernisation de celle-ci

On s'attendait à ce que les Premières nations retenues pour le projet pilote assument plus de fonctions de gestion des terres dans le cadre du PGETR. Il s'avère que, dans certains cas, le PGETR a effectivement permis d'accroître le rôle des Premières nations dans les transactions

foncières. En effet, la formation a permis aux Premières nations de participer de plus en plus à des activités et à la prise de décisions dans ce domaine. Dans l'ensemble, la participation accrue aux activités de gestion des terres grâce à la formation du PGETR a permis ce qui suit :

- une vision plus large de la gestion des terres, surtout en ce qui a trait aux enjeux environnementaux, et dans certains cas, la création de plans d'aménagement du territoire;
- la présentation des questions liées à la gestion des terres en tant que priorités pour les collectivités;
- la préparation des collectivités à la prochaine étape (soit l'application de la LGTPN) [p. ex. élaboration de plans d'aménagement du territoire et de codes fonciers].

L'évaluation a montré, plus particulièrement, que le PGETR a obtenu un certain succès relativement à différents aspects ayant trait à la gestion des terres et à la prise de décisions des Premières nations. Ainsi, pour certaines collectivités, la formation a permis de mieux connaître l'aménagement du territoire et le potentiel de développement. Les enjeux environnementaux sont pris en compte dans le processus de planification. La formation a permis à certaines collectivités de réaliser des activités de gestion des terres de façon plus rapide, plus efficace et plus compétente qu'avant. Les gestionnaires fonciers des Premières nations sont de mieux en mieux outillés pour donner des conseils judicieux sur la gestion des terres et pour prendre des décisions éclairées. Les collectivités dépendent de moins en moins de l'aide d'AINC (c.-à-d. que les collectivités adaptent les modèles de la NALMA en fonction de leurs besoins). En outre, certains gestionnaires savent maintenant mieux utiliser les ordinateurs et les bases de données pour la gestion des terres.

Cela dit, AINC semble toujours effectuer une bonne part du travail administratif et, dans certains cas, la gestion des terres en entier. Même si les Premières nations ont accepté de plus amples responsabilités liées aux transactions de baux, les représentants régionaux d'AINC répondent toujours à des questions et offrent toujours des conseils quotidiennement. Ainsi, la formation a eu des retombées limitées dans certaines collectivités. De nombreux gestionnaires fonciers des Premières nations éprouvent notamment beaucoup de difficulté à trouver un équilibre entre les multiples responsabilités associées à l'administration de leur bande, y compris la gestion des terres. Selon l'évaluation, le PGETR n'offre pas suffisamment de ressources aux collectivités pour élaborer un plan d'aménagement.

Développement économique et répercussions sociales

Selon l'évaluation, la formation et les contributions offertes dans le cadre du PGETR ont eu des retombées économiques et sociales positives dans certaines collectivités. En effet, certaines Premières nations ont amélioré leurs compétences en gestion des terres et tiennent notamment de plus en plus compte des enjeux environnementaux, ce qui a pour effet d'améliorer l'utilisation des terres et la qualité de vie des collectivités. De plus, le développement des capacités et des connaissances a permis aux Premières nations de s'attaquer à des dossiers juridiques, de réaliser des activités relatives au SIG et à la cartographie et d'effectuer du travail de planification. Les collectivités accomplissent de plus en plus ce type de travail à l'interne (signe d'une amélioration des capacités), ce qui permet de réduire les coûts liés aux consultations et d'économiser

d'avantage. Certaines collectivités peuvent maintenant mettre à jour des plans et des politiques d'utilisation des terres désuets grâce au PGETR.

Il semble aussi que, grâce à la formation, certaines collectivités des Premières nations soient de plus en plus sensibilisées à la protection des espèces naturelles (c.-à-d. des espèces en voie de disparition). En outre, on envisage maintenant de protéger les cours d'eau et les marécages. On connaît maintenant mieux les outils servant à la protection et la façon de trouver des renseignements sur ces outils.

Voici des exemples de la façon dont les participants utilisent à bon escient leurs nouvelles compétences et connaissances :

- Certains participants assument un rôle de leadership administratif au sein de la collectivité et deviennent des intervenants majeurs dans le développement communautaire, surtout en ce qui a trait à l'exploitation des ressources minières.
- Certains services de gestion des terres utilisent les nouvelles connaissances relatives aux politiques, aux procédures et aux règlements pour orienter les pratiques relatives à l'exploitation minière, encourager la signature d'accords de gestion concertée avec les sociétés d'État et générer des revenus.
- Certains participants mettent à profit leurs compétences en planification opérationnelle pour aider les bandes à convertir les terres agricoles traditionnelles en vue de faire la culture du gazon.
- D'autres utilisent leurs nouvelles connaissances en matière de gestion financière pour évaluer les plans d'affaires des promoteurs qui envisagent de louer des terres pour y installer de nouvelles entreprises.
- Certains gèrent mieux les propriétés des bandes; par exemple, dans un cas, un participant a évalué un terrain que le conseil de bande envisageait d'acheter et a montré au conseil que le prix de vente était trop élevé.
- D'autres utilisent mieux les baux commerciaux.
- Certains se servent des connaissances acquises pour gérer les travaux publics et les ensembles résidentiels (en recourant à leurs nouvelles compétences en gestion de projet, en planification et en recherche pour la gestion des terres et dans d'autres domaines).
- D'autres intègrent les nouvelles connaissances concernant la protection et les lois environnementales (pour protéger le patrimoine naturel).
- D'autres enfin s'en servent pour améliorer les communications entre les Premières nations et la NALMA en posant des questions sur les enjeux environnementaux.

Bien que l'évaluation ait permis de constater des retombées positives dans certaines collectivités, la plupart des collectivités n'ont signalé que des retombées sociales et économiques limitées. De nombreux répondants ont indiqué que le PGETR n'avait pas permis de régler le problème du manque de ressources consacrées à la gestion des terres des Premières nations. Ainsi, le Programme ne prévoit pas de financement pour les relevés d'arpentage, qui sont essentiels au règlement des litiges relatifs aux terres et aux propriétés. L'évaluation a montré de façon très claire la nécessité d'adapter la formation aux besoins des régions et des collectivités. Parmi les

changements recommandés, on propose aussi d'accorder des crédits pour les cours déjà suivis et de prévoir plus de temps pour les cours.

Il s'avère que le soutien des conseils de bande, des dirigeants locaux et du public est un élément essentiel à la réussite d'un programme comme le PGETR. De nombreux répondants ont indiqué qu'il était trop tôt pour dire si le PGETR aidera ou non les Premières nations à atteindre l'autonomie dans le domaine de la gestion des terres.

La cérémonie de remise des diplômes a été décrite comme étant une expérience hors du commun. Les observateurs constatent que les diplômés éprouvent un sentiment de fierté et d'accomplissement : « Ils retournent dans leurs collectivités la tête un peu plus haute. »

Circulation de l'information et réseautage

Les renseignements recueillis indiquent clairement que le PGETR offre d'importantes possibilités de réseautage et de création de relations durables entre les participants. Après quelques semaines de formation, les participants se sont liés et se sont mis à discuter de divers problèmes entre eux. On a encouragé l'apprentissage coopératif en formant des équipes constituées de personnes aux connaissances diverses afin que les participants puissent connaître plusieurs points de vue sur les problèmes qui se posent aux collectivités des Premières nations. En outre, il y a eu d'importantes activités de mentorat entre les participants de niveau avancé et ceux qui éprouvaient des difficultés. La première cohorte du projet pilote a été décrite comme un « groupe très uni » dont les membres interagissaient et se consultaient mutuellement.

Longtemps après le cours, de nombreux participants ont continué à se consulter au sujet de questions précises relatives à la gestion de l'environnement et des terres et au sujet de la façon de passer à la prochaine étape (LGTPN). Les participants ont indiqué qu'il était plus facile pour les Premières nations de procéder ainsi que de s'adresser directement aux représentants du gouvernement.

Suivi des résultats du programme

L'évaluation a montré que le suivi laissait à désirer et qu'il y avait lieu d'y apporter d'importants changements pour améliorer l'établissement des rapports sur le rendement. Actuellement, les exigences relatives aux rapports sont minimales, et il appert qu'on doit mettre en place un système amélioré de surveillance du rendement.

6. Conclusions de l'évaluation – Rapport coût-efficacité et solutions de rechange

8. Existe-t-il des moyens plus économiques de réaliser le PGETR et d'offrir la formation qui s'y rattache sans changer ni les objectifs ni les résultats (ex. : nouveaux modes de prestation, structures de gestion, interactions entre l'administration centrale et les bureaux régionaux)?

La présente section traite de la question du rapport coût-efficacité, qu'on peut définir comme le ratio des coûts liés au Programme par rapport aux résultats obtenus. L'évaluation a servi à recueillir des renseignements permettant d'évaluer divers moyens de réduire ce ratio, soit en réduisant les coûts sans nuire sensiblement aux résultats, soit en améliorant les résultats sans augmenter sensiblement les coûts.

Aucune donnée du Programme ne permettait d'évaluer le rapport coût-efficacité (c.-à-d. les coûts administratifs par rapport aux extrants, comme les subventions et contributions); cependant, les répondants se sont exprimés sur les diverses façons dont on pourrait améliorer le rapport coût-efficacité.

6.1. Survol

L'évaluation a montré que le PGETR a des retombées positives, malgré les coûts élevés pour le gouvernement fédéral attribuables à l'adoption d'une approche centralisée et onéreuse (investissements et dépenses considérables en temps et en déplacements). De nombreux répondants ont proposé l'instauration d'un mécanisme de télé-apprentissage et l'adoption d'une approche décentralisée comme moyens de réduire les coûts. Par contre, on a fait remarquer qu'une telle approche pourrait nuire à la qualité de la formation et au réseautage. Cependant, une meilleure planification du calendrier pourrait permettre de réduire les coûts d'hébergement par le recours à des résidences universitaires au lieu des chambres d'hôtel.

6.2 Conclusions

Voici les observations recueillies au sujet des moyens d'améliorer le rapport coût-efficacité du Programme :

- Modifier certains aspects de la formule de financement (p. ex. la formule par hectare favorise certaines bandes qui possèdent de vastes terres et qui reçoivent des montants importants qui ne sont pas toujours justifiés).
- Louer des chambres d'hôtel avec une cuisinette afin de réduire le coût des repas, ou louer des résidences universitaires ou faire l'achat de locaux pour la formation plutôt que de louer des locaux à gros prix.
- Donner de la formation en région ou certains éléments de la formation en ligne ou par vidéoconférence.
- Recourir à une approche mixte pour conserver les avantages de la formation en personne relativement au réseautage.
- Adopter un mode de prestation mixte de la formation pour les participants de la relève, les gestionnaires fonciers qui sont nouveaux en raison du roulement et les gestionnaires fonciers qui cherchent à perfectionner leurs compétences.
- Établir des conditions générales liées aux ressources affectées au PGETR afin de réduire le temps que les gestionnaires du Programme consacrent chaque année aux demandes de financement.

Il existe de bonnes raisons de rejeter l'idée de la décentralisation. En effet, certains répondants ont indiqué que la formation en ligne ou à distance aurait probablement pour effet de réduire l'efficacité (en effet, s'il est difficile pour des étudiants habitués à l'université de réussir des cours à distance, qu'en sera-t-il des participants des Premières nations qui n'ont pas la même scolarité?). L'évaluation a aussi montré que l'isolement des participants qui découlerait d'une approche décentralisée pourrait réduire les avantages liés au réseautage. Par ailleurs, on sait aussi que la NALMA a déjà essayé de donner des cours sur Internet, mais que de nombreuses bandes n'avaient pas d'accès à haute vitesse.

Selon l'évaluation, pour améliorer l'efficacité et l'efficience du Programme, il faut recueillir des renseignements sur le rendement afin de pouvoir constituer des rapports sur la façon dont les Premières nations utilisent le financement du PGETR et sur les résultats du Programme.

7. Conclusions et recommandations

7.1 Conclusions

Les éléments d'information recueillis pour cette évaluation permettent de tirer les conclusions suivantes.

Raison d'être et pertinence

En général, tout porte à croire qu'un programme comme le PGETR est nécessaire. Les conclusions de l'évaluation montrent que la raison d'être du PGETR est conforme aux priorités du gouvernement et à celles d'AINC concernant la gestion des terres, à *Rassembler nos forces* (1998) et aux recommandations du *Rapport de la Commission royale sur les peuples autochtones* (1996). Les Premières nations et AINC s'entendent sur le fait qu'on doit encourager les efforts des Premières nations visant à mieux gérer leurs terres sans l'aide d'AINC. Le PGETR est considéré comme un point de départ qui prépare les Premières nations à la prochaine étape de la gestion des terres et qui les oriente vers la mise à exécution de la *Loi sur la gestion des terres des premières nations* (LGTPN). De nombreuses collectivités ont des occasions de développement économique et des problèmes environnementaux à prendre en compte et, dans ce sens, la gestion des terres est un élément essentiel qui permet de réagir à ces situations. Comme ils assument plus de responsabilités en matière de gestion des terres, les gestionnaires fonciers des Premières nations ont besoin de recevoir plus de formation.

Aucun autre programme national ne ressemble au PGETR.

Conception et application

Dans l'ensemble, les conclusions montrent que le Programme a réussi à fournir aux gestionnaires fonciers l'occasion de participer à une formation. Ces gestionnaires se sont dits, pour la plupart, satisfaits du contenu et de la prestation du cours. Toutefois, la majorité des participants de même que de nombreux représentants d'AINC et des établissements de formation s'entendent sur le fait qu'il est nécessaire d'améliorer le cours pour qu'il soit plus pratique et adapté aux besoins des Premières nations. Ceux qui se présentent à la formation ont des expériences très différentes et certains éprouvent de la difficulté à satisfaire aux exigences du cours. Certains participants ne reçoivent pas l'aide nécessaire de la part des administrateurs de leur bande et ont de la difficulté à fournir le temps et les efforts pour réussir les cours.

Beaucoup de ces problèmes sont causés par des lacunes de communication. Les gestionnaires fonciers, les chefs de bande et même le personnel régional d'AINC ne comprennent pas complètement les paramètres du Programme et les exigences de la formation. Il y aurait lieu de clarifier les rôles et responsabilités des différents intervenants, notamment l'administration centrale d'AINC, les bureaux régionaux et les collectivités. Tous ces problèmes sont causés par des lacunes au cours de la planification annuelle du PGETR : au début de chaque exercice

financier, la grande quantité d'heures consacrées à obtenir les ressources nécessaires au fonctionnement du programme consomme du temps que l'on saurait mieux investir dans la planification du PGETR.

Enfin, les intervenants ne comprennent pas complètement la formule de financement et ne croient pas que celle-ci soit en mesure de répondre aux besoins des Premières nations en vue de la transition vers la LGTPN.

Réussite

Les résultats du Programme ne sont pas les mêmes pour chaque collectivité. Par exemple, la formation a permis à certains participants d'élargir leur vision de la gestion des terres pour y inclure de nouveaux aspects comme les enjeux environnementaux, la planification à long terme et les problèmes relatifs aux terres. Toutefois, la plupart des collectivités dépendent encore d'AINC pour remplir leurs modèles de transactions.

La majorité des collectivités ont déclaré que le PGETR a eu peu d'effets économiques et sociaux. Certaines ont fait état d'effets indéniables en ce qui concerne l'élaboration de plans et la résolution de problèmes en matière de gestion et d'environnement. De nombreuses collectivités ont dit économiser beaucoup d'argent en effectuant plus de travail à l'interne. Les cours ont permis aux participants d'acquérir des compétences utiles à l'accomplissement de différentes tâches, comme l'analyse de rentabilisation et la planification, et leur ont donné d'excellentes occasions de réseautage.

Il faut, afin de diffuser les résultats du Programme, grandement améliorer la surveillance du Programme.

Rentabilité, facteurs de réussite et chevauchement

De nombreuses personnes ont dit que le PGETR était bénéfique même si l'approche centralisée et la grande qualité de la formation coûtent cher au gouvernement fédéral (frais de déplacement, heures de travail). L'évaluation a permis de définir un certain nombre de solutions de rechange, notamment l'utilisation de la formation à distance et d'une approche plus décentralisée qui permettrait de réduire les dépenses, mais qui risquerait de miner la qualité de la formation et des occasions de réseautage. Le choix du moment où a lieu la formation pourrait réduire les coûts d'hébergement si l'on faisait appel aux services de résidences universitaires. La reconnaissance des cours suivis antérieurement pourrait également diminuer les coûts.

7.2 Recommandations

En général, l'évaluation a montré que le PGETR est réellement nécessaire et que le programme pilote devrait devenir un programme complet. Toutefois, en raison des résultats irréguliers et des nombreux facteurs de conception et d'application qui nuisent à l'efficacité du Programme, nous présentons les recommandations suivantes :

1. Améliorer la planification et la conception du Programme de même que la communication. Il faut résoudre un certain nombre de problèmes concernant la planification et l'organisation du Programme afin d'en améliorer les résultats. Plus particulièrement, il est nécessaire de clarifier et de faire valoir auprès des intervenants la vision du PGETR comme une étape intermédiaire vers la mise à exécution de la LGTPN. Il faut, pour motiver les améliorations à la conception du Programme, mener une analyse de l'écart entre la formation offerte par le PGETR et les besoins des collectivités en matière de formation sur la gestion des terres. Les changements qu'on apporte à la conception de la formation pour l'adapter aux besoins des collectivités (définis par l'analyse de l'écart) permettront d'améliorer les résultats du Programme. AINC doit, dans le cadre de ces changements, revoir la formule de financement du PGETR pour s'assurer que le Programme répond de manière équitable aux besoins des collectivités participantes. Enfin, il est nécessaire de clarifier les rôles et les responsabilités des différents intervenants, y compris ceux de l'administration centrale et des bureaux régionaux d'AINC, des dirigeants communautaires et des gestionnaires fonciers. Dans l'ensemble, on doit améliorer la communication pour s'assurer que tous les intervenants connaissent et comprennent les éléments principaux du Programme et peuvent agir en temps opportun.

2. Actualiser le modèle de formation et assurer une surveillance du Programme. Le modèle de formation du PGETR doit être actualisé d'après les changements apportés à la conception du Programme. L'analyse des besoins en formation permettra d'améliorer le contenu et la prestation des cours. Les différentes options d'application et les points à améliorer qui ont été soulevés dans les conclusions de l'évaluation pourraient servir de solutions de rechange. Il faudrait utiliser une formule plus rentable qui comprendrait un modèle de formation mixte adaptée aux nouveaux participants et aux gestionnaires fonciers qui commencent leur emploi en raison du roulement du personnel dans les collectivités participantes. Il est nécessaire de mettre en place un système qui permettra de surveiller les résultats du Programme et d'en rendre compte. Ce système devra être adapté aux changements apportés au Programme.

3. Obtenir un financement à long terme pour le PGETR. Des preuves tangibles attestent la raison d'être et la pertinence du PGETR. Nous recommandons que le Programme obtienne un financement à long terme, plus particulièrement un financement pluriannuel qui pourrait assurer la stabilité du Programme et permettre aux représentants d'AINC et des Premières nations d'effectuer des planifications à long terme.

* * *

Annexe 3.0 : Modèle logique du Programme de gestion de l'environnement et des terres de réserves (PGETR)

