

Faculté des Sciences de l'Administration

**Le directeur général
(gérant de bande) et l'administration
des bandes indiennes**

Essai présenté par:

Denis Robichaud

**pour l'obtention du grade
M.B.A. (Management)**

**École des Gradués
Université Laval**

Janvier 1992

Table des matières

Introduction	7
 Partie I: Méthodologie	
1- Intérêt du sujet: le rôle du gérant de bande	11
2- Définition de la problématique de recherche	12
2.1- Problème général	12
2.2- Le problème spécifique.....	14
2.3- Survol de la littérature publiée	15
3- Méthodologie	23
3.1- Le champ de recherche autochtone	23
3.2- Vers un choix méthodologique	25
3.3- La recherche préliminaire	27
3.4.- La recherche	27
3.5- Limites de l'étude.....	30

Partie II: Le gérant de bande indienne

1- Antécédents historiques.....	32
1.1- La Loi sur les Indiens	32
1.2- De l'agent indien au gérant de bande indienne.....	39
2- Le contexte actuel en vertu de la Loi sur les Indiens	42
2.1- Les pouvoirs actuels des bandes en vertu de la <u>Loi sur les Indiens</u>	43
2.2- Les modalités modernes d'application.....	51
2.2.1- Les ententes territoriales	52
2.2.2- Les programmes de dévolution	55
2.2.2.1- Paiements de transfert souples (Flexible transfer.....	56
2.2.2.2- Modes optionnels de financement.	57
2.2.2.3- Terres Revenus et Fiducie.....	59
3- Les champs d'activité des bandes indiennes.....	61
4- Le gérant de bande actuel	67
4.1- Les tâches des gérants de bande indienne du Canada.	67
4.2- Rôles d'appoints complétant la description de tâches du.....	79
4.3- Qualifications standards requises pour occuper le poste de gérant de bande.....	81
4.3.1- Aptitudes et compétences requises	81
4.3.2- Formation	82
4.3.3- Indices de compatibilité du travailleur et de l'emploi....	82
4.4- Profil des gérants en poste	85
4.5- Le rôle des femmes dans l'administration indienne	89
4.6- Liens du gérant de bande avec le secteur politique.....	91
4.6.1- Le secteur politique Indien.....	91
4.6.2- La relation entre les secteurs politique et administratif.....	94
4.7- Les besoins de formation	97

Partie III: Gérant et gestion stratégique

1- Pourquoi la gestion stratégique?	101
1.1- La stratégie est-elle un concept nouveau chez les autochtones?	101
1.2-Des visions différentes dans un environnement commun	104
1.3- La nécessité d'un outil de gestion efficace.....	106
2- Vers un modèle de gestion stratégique indien	107
2.1- Les facteurs qui inhibent la gestion stratégique	107
2.2- Les bases pour un modèle de gestion stratégique indien.....	109
2.2.1- Les modèles de Ansoff et de Glueck	109
2.2.2- Les modèles de gestion stratégique pour les PME.....	112
2.2.3- Les travaux de Roberge, de Bherer, et d'Elias.	114
2.3- Proposition d'un modèle de gestion stratégique.....	117
2.3.1- Étape 1: Évaluation des ressources internes de la communauté.	120
2.3.2- Étape 2: Évaluation de l'environnement externe de la communauté.	123
2.3.3- Étape 3: Identification des priorités.....	125
2.3.3.1- Les quatre fronts stratégiques de Roberge	126
2.3.3.2- Les ressources humaines et la détermination des priorités de développement.	127
2.3.3.3.- Le cinquième front stratégique la dimension politique.....	129
2.3.3.3.1- Identification des désirs et des aspirations de la population	129
2.3.3.3.2- Identification des désirs et aspirations des dirigeants de la bande.....	130
2.3.4- Étape 4: Consensus de la population.	131
2.3.5- Étape 5: Mise en oeuvre.....	133
2.3.5.1- Écriture du plan stratégique.....	133

2.3.5.2- Les ressources humaines	135
2.3.5.3- Modification ou création de structures fonctionnelles.....	136
2.3.5.4- Modification des institutions.....	137
2.3.6- Étape 6: Évaluation de la stratégie	138
Conclusion	143
Annexe 1: Bibliographie	154
Annexe 2: Organigrammes de bandes indiennes du Canada	170

Liste des tableaux

Tableau I: Évolution de la main-d'oeuvre en milieu autochtone	13
Tableau II: Nombre de bandes ayant demandé leur admission aux MOF	59
Tableau III: Présentation d'un organigramme de bande simple.....	63
Tableau IV: Présentation d'un organigramme de bande complexe.....	64
Tableau V: Structure administrative de bande: Organigramme type	66
Tableau VI: Comparaison des descriptions de tâches de gérant de bande (CCDP et MAINC).....	75
Tableau VII: Sommaire des exigences du poste de gérant de bande	84
Tableau VIII: Répartition des années d'expérience des gérants de bande.....	87
Tableau IX: Nombre moyen d'années d'expérience du gérant de bande par rapport aux autres postes	87
Tableau X: Modèle de Glueck.....	111
Tableau XI: La planification stratégique de la petite entreprise (Stoner et Fry)	112
Tableau XII: Modèle de gestion stratégique (Roberge 1988).....	115
Tableau XIII: Proposition d'un modèle stratégique adapté à la réalité autochtone	120
Tableau XIV: Aspects fondamentaux de l'évaluation de programme.....	141

Introduction

La plupart des Canadiens retrouvent leurs ancêtres parmi ceux qui ont quitté la France aux XVII^e et XVIII^e siècles et ceux venus des îles britanniques aux XVIII^e et XIX^e siècles pour coloniser une grande partie de l'est du Canada. Les Inuit de l'Arctique, pour leur part, peuvent faire remonter leur ascendance canadienne à un millier d'années. Seuls les Amérindiens peuvent prétendre descendre d'ancêtres établis au Canada depuis au moins l'époque de la dernière période glaciaire.¹

Les premiers habitants du Canada arrivent d'Asie par le détroit de Béring il y a 15,000 ou 20,000 ans. La Béringie est alors parcourue par des troupeaux qui, n'ayant jamais rencontré d'hommes, sont des proies faciles. C'est en les poursuivant que les chasseurs du paléolithique de Sibérie orientale passent sans le savoir sur un nouveau continent. Lorsque les Européens découvrent le Nouveau Monde, les premières nations auront donc eu des milliers d'années pour développer un éventail de cultures, de sociétés et de groupes linguistiques riches et diversifiés. Leur histoire, encore mal connue, s'étend sur une durée plus de vingt fois supérieure à celle du Canada depuis la venue des Européens.

L'introduction des armes à feu et la propagation de maladies nouvelles bouleversent la situation. Pendant plusieurs décennies, la population autochtone décline et la survie de certaines cultures indiennes et Inuit s'en trouve menacée. En 1876, le Parlement du Canada adopte sa première loi sur les Indiens. En dépit des modifications qui y seront apportées, plusieurs dispositions demeurent encore aujourd'hui en vigueur.

La loi prévoit que le contrôle exercé par le gouvernement s'étendra aux terres des réserves indiennes. La Loi interdit explicitement la vente, l'aliénation ou la

¹R. McGHEE, Le Canada au temps des envahisseurs, Musée Canadien des Civilisations, Montréal, Libre Expression, 1989.

location de toute terre de réserve indienne sous réserve de cession ou de location préalable à la Couronne. L'Acte des Sauvages de 1876 prévoit également l'élection de chefs de bande indienne, auxquels elle accorde des pouvoirs limités sur des questions telles que la répartition des terres dans les réserves et l'entretien des routes. En fait, ces chefs de bande sont des sortes d'agents du gouvernement fédéral, qui exercent des pouvoirs limités sous supervision fédérale.

À la suite de plusieurs décennies de ténacité et de patience, les autochtones réussissent à rendre le gouvernement et l'ensemble de la population du Canada conscients du fait qu'ils constituaient jadis des nations libres et autosuffisantes. Aujourd'hui, en cherchant une forme d'autonomie gouvernementale satisfaisante, ils veulent occuper la place qui leur revient dans la société canadienne. En même temps, ils veulent conserver la riche diversité des cultures traditionnelles qu'ils ont perpétuées au cours des milliers d'années qui ont précédé la venue des Européens sur ce continent.

Un transfert de pouvoir important s'effectuera au profit des autochtones au cours des années. Aujourd'hui, environ 70% des fonds (2 milliard\$) du Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien sont dépensés directement par les bandes. Ce processus s'échelonne sur une période relativement courte. Avec le temps, les nations autochtones développent des organisations politiques permettant de réunir les voix de tous les autochtones du Canada et de faire des représentations efficaces devant les gouvernements fédéral et provinciaux.

Parallèlement aux institutions politiques, il se crée une force de travail s'apparentant à une "fonction publique" et fournissant des services aux populations autochtones. Des consultants, avocats ou administrateurs professionnels, viennent se greffer à cette force de travail fournissant l'assistance nécessaire au développement économique, à la conclusion d'ententes territoriales et à la prise en charge de certains secteurs.

Il se trouve suffisamment de pouvoir et de ressources entre les mains des autochtones pour nous permettre de se poser des questions au sujet du fonctionnement de leurs administrations dans les traditions politiques canadiennes et autochtones.

À cet égard, un grand nombre de recherches traitent des éléments culturels, économiques, sociaux, juridiques et constitutionnels en relation avec les gouvernements autochtones. Parmi ces recherches, très peu s'intéressent à l'administration publique en milieu autochtone. Ainsi, l'actualité récente et la

littérature scientifique permettent de mettre en lumière les rôles de l'exécutif (chefs et conseillers), du législatif (constitution, ententes territoriales, etc.) et du juridique (police amérindienne, juges autochtones, etc.). Mais le niveau administratif occupe très peu de place dans le débat et la raison de cette lacune n'est certes pas son degré d'importance.

Plusieurs auteurs reconnaissent le besoin, pour les sociétés éloignées ou en développement, de compter sur une administration compétente dans la livraison de services à la population. Les programmes gouvernementaux de dévolution donnent donc lieu à la naissance d'une nouvelle génération d'administrateurs: la fonction publique autochtone.

Dans cette étude, nous nous penchons sur la fonction publique indienne (indiens inscrits vivant dans les réserves et terre de la Couronne du Canada) et, plus précisément, aux nouveaux "hauts fonctionnaires" de la "fonction publique autochtone": les gérants de bandes indiennes². Elle a pour objectif de réaliser:

- un historique sur l'évolution des administrations indiennes, incluant les nouvelles ententes territoriales;
- le cadre juridique dans lequel opèrent les administration autochtones;
- les responsabilités actuelles des gérants de bande au Canada;
- l'évolution possible des responsabilités des gérants de bande dans l'avenir; et
- une proposition d'un modèle de gestion stratégique indien.

Le présent ouvrage se divise en trois parties. La première partie présente la méthodologie utilisée pour la réalisation de la recherche. La seconde partie expose les activités et les contextes historique, juridique et organisationnel des gérants de bande actuels. Enfin, la troisième partie propose un modèle stratégique adapté à la réalité autochtone.

²Nous traitons de l'ensemble de la fonction publique autochtone dans un autre ouvrage rédigé en collaboration avec le professeur Harold Bherer, dont la parution est prévue pour l'automne 1992.

Partie I
Méthodologie

1- Intérêt du sujet: le rôle du gérant de bande

Il est de plus en plus question d'autonomie gouvernementale dans le discours des bandes indiennes du Canada. Cette autonomie oblige les organisations indiennes à se doter de structures administratives capables d'assumer la gestion de la prise en charge des programmes jadis administrés par les fonctionnaires du MAINC.

La mise en place de ces structures implique la création de postes d'administrateurs de haut niveau ayant pour tâche la planification, l'organisation, la direction et le contrôle des activités visant à offrir des services à la communauté.

Parmi ces hauts fonctionnaires, le "premier haut fonctionnaire" correspond à l'appellation de **gérant de bande**. Son rôle consiste principalement à faire le lien entre la faction politique de la bande (Conseil de Bande), l'administration et les membres de la communauté. Ses activités se comparent à celles d'un directeur général de municipalité ou de village allochtone à la différence qu'il opère dans un contexte culturel et institutionnel différent.

Les descriptions des tâches de gérant sont très variées d'une bande à l'autre allant de la description très surchargée, en passant par le modèle de la Classification Canadienne Descriptive des Professions (CCDP) et celui proposé par le Ministère, à la description très simple et générale. Il est donc impossible de représenter les descriptions des tâches du gérant de bande par un modèle standard.

Le gérant de bande possède une grande influence sur toutes les activités de la communauté, en particulier sur les orientations du Conseil de bande et les stratégies de prise en charge des programmes dévolus par le Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien (MAINC). Dans certaines bandes, il porte à la fois les chapeaux de "premier haut fonctionnaire" et de membre élu du Conseil de bande.

La littérature sur ce sujet laisse voir que le poste de gérant de bande est, avec celui de chef, le plus important dans l'administration de la bande. Il joue souvent le rôle d'homme-orchestre comblant les lacunes de ses directeurs et de ses employés, agissant comme personne-ressource pour tous les intervenants de la communauté et influençant les grandes orientations et l'avenir de la communauté dont il fait partie.

La présente étude vise donc à définir le personnage et le contexte dans lequel il évolue. La décision d'étudier le rôle du gérant de bande et tout ce qui tourne en périphérie est motivée par l'importance politique et stratégique du poste manifestée dans la littérature consultée.

2- Définition de la problématique de recherche

2.1- Problème général

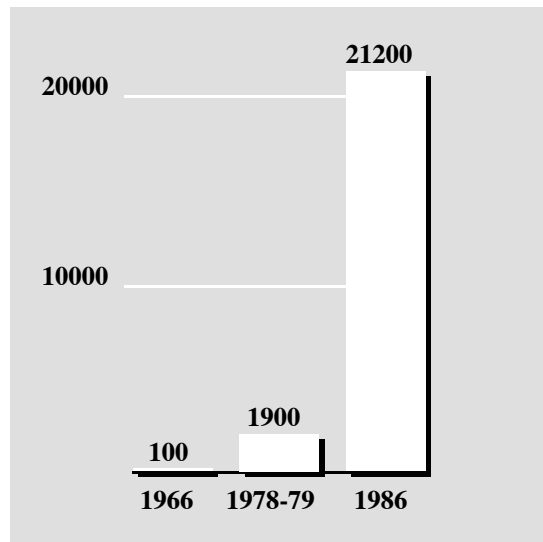
Les conseils de bande, tels que nous les connaissons aujourd'hui sont des organisations relativement récentes. Le Rapport Penner³ mentionne que ce n'est qu'à partir de l'amendement de la Loi sur les Indiens de 1951, que les administrations autochtones commencent vraiment à se développer.

À travers le Canada, le nombre de personnes employées par les bandes augmente substantiellement au cours des années. Le tableau I présente l'évolution de la main-d'oeuvre en milieu autochtone. Le MAINC estime qu'en 1966, il n'y a pas plus de 100 indiens agissant comme personnel administratif dans les communautés. En 1978-79, on estime le nombre d'employés administratifs à temps partiel et à temps plein à environ 1,900 personnes. La croissance est attribuée à l'augmentation des fonds de support aux bandes du Gouvernement fédéral⁴. Selon le recensement de 1986, environ 21,200 personnes sont employées dans le secteur de "l'administration publique" en milieu autochtone. De ce nombre, 15,100 personnes sont affectées dans les services des gouvernements locaux, et d'éducation élémentaire et secondaire. Les 6,100 autres personnes sont engagées par d'autres organismes d'administration publique comme les gouvernements fédéral et provinciaux.

³CANADA. CHAMBRE DES COMMUNES, Rapport du Comité spécial sur l'autonomie politique des indiens au Canada, Ottawa, Chambre des Communes, 1ere session, 32e législature, Procès-verbaux du Comité spécial sur l'autonomie politique des Indiens, Fascicule no. 40, 12 et 20 octobre 1983.

⁴L.C. HANSEN, Strategies for Development on Nipissing Indian Reserve no. 10, a thesis submitted in conformity with the requirements for the degree of Doctor of Philosophy, Toronto, School of Graduate Studies, Department of Anthropology, University of Toronto, 1985.

Tableau I: Évolution de la main-d'oeuvre en milieu autochtone



La grande majorité des employés engagés par les administrations publiques dans les réserves indiennes est constituée d'autochtones enregistrés sous la Loi sur les Indiens. Ce groupe représente environ 18,300 personnes. Pour 1990, l'étude QASR⁵ mentionne que les estimations obtenues des bureaux régionaux du Ministère des Affaires indiennes et du Nord Canadien démontrent qu'il y a environ 16,000 personnes travaillant à l'administration et à la livraison des services dans les bandes indiennes et les conseils de nation. Ce qui représente une moyenne de 24 postes pour chaque bande et conseil de nation.

L'importance, pour les communautés éloignées, de développer une administration locale efficace est soulevée dans plusieurs ouvrages. Faisant allusion aux pays "sous-développés", Riggs⁶ mentionne que le succès des entreprises publiques dépend de l'efficacité et de l'efficacité de leur administration. Des politiques favorables peuvent échouer si elles ne sont pas mises en place de façon efficace. Une grande attention doit donc être portée à l'implantation et à l'impact de politiques spécifiques visant la croissance de

⁵CANADA. MINISTÈRE DES AFFAIRES INDIENNES ET DU NORD, The Indian Public Sector: Analysis of Existing Data and Discussion of Other Data Issues, Ottawa, Ministère des affaires indiennes et du Nord, Quantitative Analysis and Socio-demographic Research, Finance and professional Services, July 1990.

⁶F.W.RIGGS, "Public Administration: A Neglected Factor in Economic Development", dans: F.W. RIGGS, Administration in Developing Countries: The Theory of Prismatic Society, Boston, Houghton Mifflin Company, 1964. pp.243-259

l'économie car elles ont une grande influence sur la croissance des communautés en général.

Avant l'introduction des programmes financiers par le MAINC, Hansen⁷ exprimait son point de vue au sujet du développement de gouvernements locaux dans les communautés indiennes:

"The development of effective local government requires not only a responsible political system in which political leaders are controlled by elections and other forms of community pressure, but also the existence of at least a minimum degree of executive and administrative capacity.

What is required , therefore, is the creation of a reserve civil service. Local government...require some executive capacity if their policies are to be characterized by continuity, and if they are to acquire a source of advice and information independent of the Indian Affairs Branch. Without a local civil service the band council is shorn of much of its potential for effectively making and implementing policy underlining added. "

L'augmentation de la main-d'oeuvre autochtone et le désir croissant d'autonomie gouvernementale posent un problème sérieux aux communautés indiennes: la mise en place de structures fonctionnelles et la formation d'une main-d'oeuvre qualifiée, permettant de rencontrer les objectifs de développement des communautés et d'assurer des services de qualité aux populations visées par les politiques de dévolution du MAINC.

2.2- Le problème spécifique

Le poste de gérant de bande est créé dans les années 60 en remplacement de l'agent indien. Le gérant devient alors la pierre angulaire permettant l'accès à l'autonomie gouvernementale. Depuis quelques années, les politiques de dévolution du MAINC augmentent substantiellement ses responsabilités et la question des nouvelles fonctions du gérant de bande devient de plus en plus, avec le temps, une problématique suscitant un intérêt de recherche. Cette problématique suppose des réponses à certaines questions spécifiques:

⁷L.C. HANSEN, Strategies for Development on Nipissing Indian Reserve no. 10, a thesis submitted in conformity with the requirements for the degree of Doctor of Philosophy, Toronto, School of Graduate Studies, Department of Anthropology, University of Toronto, 1985.

- Quel est le rôle du gérant de bande au sein des communautés indiennes?
- Quelles sont les tâches accomplies par les gérants de bande indienne?
- Quelles sont les qualifications requises pour occuper le poste de gérant de bande?
- Dans quel contexte les gérants de bande évoluent-ils?

La question spécifique, pour les fins de la présente étude, est le profil général des gérants de bande indienne au Canada, l'environnement dans lequel ils opèrent et les outils de gestion utilisés dans l'exercice de leurs fonctions. Pour répondre à cette question, il sera nécessaire d'étudier les caractéristiques spécifiques du poste de gérant de bande, d'analyser les contextes historique, politique et judiciaire dans lesquels les gérants de bande évoluent et de développer un diagnostic relatif aux outils de gestion traditionnels adaptés à la réalité culturelle des bandes indiennes.

2.3- Survol de la littérature publiée

On constate certaines lacunes dans les travaux scientifiques antérieurs: le secteur exécutif (administration) des bandes indiennes du Canada ne semble pas avoir été, jusqu'à maintenant, une préoccupation de recherche de la communauté scientifique. Le présent survol a pour objectif d'approfondir le contenu de la littérature à ce propos et de démontrer la pertinence de notre question spécifique de recherche.

Plusieurs ouvrages récents traitent d'un sujet très à la mode: l'autonomie politique des Indiens et les effets des réclamations territoriales sur les populations autochtones (citoyenneté, développement économique et social, terres, environnement, etc.)⁸ Bien que fournissant d'excellents éléments

⁸Pour le lecteur désirant approfondir ces questions, nous recommandons la consultation des ouvrages suivants: F. CASSIDY, N. DALE, After Native Claims? The Implications of Comprehensive Claims Settlements for Natural Resources in British Columbia, Lantzville, B.C., and Halifax, N.S., Oolichan Books and The Institute for Research on Public Policy, 1988.; F. CASSIDY, Aboriginal Self-Government: Defining a Research Agenda, 2nd ed., Victoria, University of Victoria and The Institute for Research on Public Policy, August, 1989; F. CASSIDY, R.L. BISH, Indian Government: Its Meaning in Practice, Lantzville, B.C., and Halifax, N.S., Oolichan Books and The Institute for research on public Policy, 1989.

d'analyse de la situation politique autochtone, ces ouvrages ne traitent pas vraiment des fonctions administratives nécessitées par l'autonomie.

Ainsi, Hawkes⁹ s'intéresse aux responsabilités et aux rôles des gouvernements face aux peuples autochtones sans faire mention de l'existence d'une éventuelle "fonction publique autochtone".

La bibliographie publiée par Dyer¹⁰, contient 3,162 titres de thèses et d'essais comprenant chacun un chapitre ou plus concernant directement les Indiens, les Métis et les Inuit du Canada. Parmi ces ouvrages, environ une centaine de documents provenant de toutes les universités à travers le Canada ont été retenus pour consultation. Deux thèses seulement proviennent de département d'administration des affaires et une d'un département d'administration publique: Fleischer¹¹ se penche sur les problèmes rencontrés par les promoteurs dans l'utilisation des terres d'une réserve indienne. Scotnicki¹² formule un guide des nouvelles ententes au Canada (Convention de la Baie James, Loi des Cris et des Naskapis, The Western Arctic (Inuvialuit) Claims Settlement et the Sechelt Indian Band Self-Government Act). Curtis¹³ examine trois entreprises à risque de Colombie Britannique à partir de théories des organisations contemporaines.

Parmi les autres thèses consultées, on retrouve une variété de sujets traités par d'autres disciplines: l'anthropologie, les arts, les sciences sociales, politiques et

⁹D.C. HAWKES (Ed.), Aboriginal peoples and Government responsibility: Exploring Federal and Provincial Roles, Ottawa, Carleton University Press, 1989.

¹⁰A.J. DYER, Indian, Metis and Inuit of Canada in thesis and dissertations 1892-1987, Saskatoon, University of Saskatchewan, 1989.

¹¹D.E. FLEISCHER , An Examination of the Factors upon which the Development of Indian Lands in British Columbia is Contingent, research project submitted in partial fulfilment of the degree of Master of Business Administration, Burnaby (B.C.), Department of Business Administration, Simon Fraser University, November 1981.

¹²C. SCOTNICKI, Recent Treaties in Land Claims and Self-Government : the James Bay Agreement, the Cree-Naskapi Act, the Western Arctic (Inuvialuit) Claim Settlement and the Sechelt Indian Band Self-Government Act, prepared for the Gitksan Wet'suwet'en Tribal Council, Victoria, School of Public Administration, University of Victoria, January 1987.

¹³J.R.H. CURTIS , Culture and Organization in Westcoast Amerindian Economic Ventures, a research project submitted in partial fulfilment of the requirements for the degree of Master of Business Administration, Burnaby (B.C.), Department of Economics and Commerce, Simon Fraser University, August 1977.

de l'éducation. Mais, aucun de ces ouvrages ne traite spécifiquement de l'administration indienne. Nous avons identifié ceux qui éclairent certaines des dimensions qui nous préoccupent et nous en décrivons brièvement l'orientation.

Hansen¹⁴ examine les stratégies utilisées par une communauté indienne pour administrer leur position socio-économique dans la société canadienne. Il examine également les effets du changement de la politique du MAINC sur la structure et les fonctions du gouvernement local, en particulier le développement et l'administration des ressources. Il souligne l'importance de la création d'une administration publique efficace pour appuyer le processus d'autonomie gouvernementale.

Kanary¹⁵ étudie l'initiative du gouvernement fédéral relativement au développement économique des autochtones: *The Native Economic Development Program (NEDP)*. Son ouvrage débute par une revue de la littérature traitant du rôle de la petite entreprise (autochtone et allochtone) relatif au développement économique dans un contexte théorique et appliqué. L'auteur conclut avec une série de suggestions pour une meilleure utilisation du NEDP, par les groupes autochtones, pouvant les aider à atteindre leurs objectifs économiques à long terme.

Nicholls¹⁶ étudie la capacité des Indiens du Canada à la gestion d'un gouvernement local dans une réserve. Il tente de démontrer dans quelle mesure les Indiens sont impliqués dans l'administration de leurs affaires et de découvrir comment, comparativement aux autres canadiens, ils sont frappés d'incapacité en vertu de leurs statuts légal, social et économique.

Il mentionne que les gouvernements locaux non-indiens (municipalité) sont développés sous des contrôles légaux et économiques complexes provinciaux,

¹⁴L.C. HANSEN, *Strategies for Development on Nipissing Indian Reserve no. 10*, a thesis submitted in conformity with the requirements for the degree of Doctor of Philosophy, Toronto, School of Graduate Studies, Department of Anthropology, University of Toronto, 1985.

¹⁵J.M. KANARY, *A Formula for Native Economic Self Reliance : the Native Economic Development Program*, submitted in partial fulfilment of the requirements for the degree of Masters Development Economics, Halifax, Dalhousie University, April 1986.

¹⁶J.E.O. NICHOLLS, *The Capacity of Canadian Indians for Local Government on their Reserves*, a thesis submitted in partial fulfilment of the requirements for the degree of Master of Arts, Vancouver, Department of Political Science, University of British Columbia, May 1966.

tandis que les gouvernements indiens sont développés sous la législation fédérale de la Loi sur les Indiens. Cette loi limite les fonctions des administrations indiennes; les programmes sont essentiellement développés par des agences externes, avec un minimum d'input locaux, la bande n'étant responsable que de la livraison de ces programmes. Un grand nombre de contrôles étant exercés par les officiers fédéraux, les administrateurs servent essentiellement à l'application des programmes gouvernementaux.

Nicholls est d'avis qu'un moyen servant à réduire les différences entre les capacités indiennes et non indiennes serait de favoriser l'intégration des bandes et des municipalités dans un modèle commun de gouvernements locaux. Malgré cela, l'auteur conclut que l'évolution des gouvernements locaux sous la Loi sur les Indiens actuelle semble être la voie la plus appropriée dans l'utilisation des capacités indiennes pour implanter des services locaux et développer des habiletés non indiennes chez les indiens.

Notzke¹⁷ analyse les problèmes de développement des réserves canadiennes en étudiant les cas de deux réserves de l'Alberta: La réserve Peigan à Brocket et la réserve Stoney à Morley. Son approche traite de tous les ingrédients du développement: le potentiel physique d'une part et l'aspect humain d'autre part.

Cloutier¹⁸, présente la situation de la gestion du personnel au Conseil Cri de la Santé et des Services Sociaux de la Baie James. L'auteur propose un changement dans la structure et la culture organisationnelle de l'organisme afin d'y enrayer le haut taux de roulement du personnel. Il mentionne que les difficultés concernant la main-d'oeuvre, son roulement et sa formation, sont les principales questions à l'ordre du jour du Conseil. Ces problèmes de main-d'oeuvre placent l'organisme au centre d'un cercle vicieux et l'empêchent de bien remplir sa mission d'augmenter la qualité de vie de la population par l'amélioration de son état de santé bio-psycho-social. La deuxième partie de sa mission concernant l'autochtonisation complète de la structure du Conseil reflète cette prise de conscience de la part de l'administration. Ainsi, le

¹⁷C. NOTZKE, The Development of Canadian Indian Reserves as Illustrated by the Example of the Stoney and Peigan Reserves, a thesis submitted in partial fulfilment of the requirements for the degree of Doctor of Philosophy, Calgary, Faculty of Graduate Studies, Department of Geography, University of Calgary, August 1982.

¹⁸L. CLOUTIER, L'ambiguïté de la gestion étrangère: le roulement de personnel au Conseil Cri de la santé et des services sociaux de la Baie James, mémoire présenté pour l'obtention du grade de Maître ès Arts, Québec, Université Laval, juillet 1988.

Conseil doit d'une part, maintenir le navire à flot afin d'assurer la livraison des services de qualité en faisant appel à une main-d'oeuvre allochtone et d'autre part, former sur le tas à moyen et à long terme, une main-d'oeuvre autochtone.

L'auteur recommande que les politiques du Conseil devraient aboutir à la construction d'une culture organisationnelle tenant compte de ces deux éléments et minimisant les impacts de l'apport de la main-d'oeuvre allochtone, de son intense roulement et des problèmes culturels issus de l'absence de main-d'oeuvre autochtone. Les politiques devraient situer cette culture dans la durée afin d'éliminer de constants soubresauts et stabiliser le mode de fonctionnement administratif afin de permettre graduellement, avec l'arrivée de la main-d'oeuvre autochtone formée, la prise en charge par cette dernière de ses propres services socio-sanitaires.

Schneider¹⁹ explore la proposition inuit Nunavut des points de vue de ses limites et de ses possibilités pour le développement de l'auto-détermination inuit. Trois domaines sont examinés: l'administration économique, gouvernementale et l'éducation. L'auteur constate que le niveau peu élevé de participation inuit et les intrants dans le processus de développement des politiques et des programmes ne seront pas corrigés simplement en créant des gouvernements autonomes inuit. Il y a un danger réel que le manque de formation et d'expérience des inuit dans l'administration des institutions publiques résulte dans la duplication des systèmes actuels sans les innovations souhaitées pour satisfaire ou accommoder la façon de faire inuit.

Benner²⁰ réalise sa recherche à partir de six études de cas traitant de femmes autochtones au travail et détermine les caractéristiques et les conditions spéciales du succès de leur performance. L'auteur a voulu découvrir les pensées et les réponses des femmes autochtones au travail vis à vis leur rôle à l'intérieur du système culturel de la bande. Cette étude apporte certaines réponses aux questions concernant les femmes qui accèdent à des postes administratifs.

¹⁹T.F. SCHNEIDER, Inuit Self-Government in the N.W.T.: the Nunavut proposal, a thesis submitted in conformity with the requirements for the degree of Master of Arts, Kingston, Queen's University, December 1988.

²⁰C.S.BENNER, Six Indian Women: a Preliminary Study of the Employment of Indian Women on Reserves, a thesis submitted in partial fulfilment of the requirements for the degree of Master of Arts in Anthropology, Calgary, Faculty of Graduate Studies, University of Calgary, April 1979.

Dominique et Deschênes²¹ présentent une bibliographie fournissant un guide de lecture et permettant au public intéressé d'aborder la documentation et d'y repérer rapidement les références correspondant à ses intérêts. La bibliographie contient plus de 1,200 publications scientifiques favorisant une meilleure compréhension des populations amérindiennes et inuit du Québec. La consultation de cette bibliographie n'a pas permis d'identifier d'ouvrages pouvant préciser notre question de recherche. Cependant, elle livre de façon indirecte, des informations relativement au rôle des conseils de bande vis-à-vis les programmes du MAINC.

La consultation des index Point de repère, Index analytique de périodiques de langue française, et de Canadian Periodical Index et le dépouillement des revues: Recherches Amérindiennes au Québec, inuit Studies, the Canadian Journal of Native Studies et Rencontre a permis la découverte d'un seul article pouvant servir à préciser notre question de recherche: Gibbins et Ponting²² proposent un modèle de gouvernement autochtone reconnaissant l'importance des ressources et des rapports sociaux. Les auteurs présentent quatre processus nécessaires à une autonomie réussie: légitimité, intégration sociale, articulation politique, intégration et consolidation politique. Ces processus se produisant petit à petit à travers une période transitoire d'apprentissage. Les auteurs indiquent également la manière de les implanter.

Quelques ouvrages, s'approchant de notre objet de recherche ont été repérés. Dans son essai, Roberge²³ démontre l'impact d'un cadre législatif (Loi sur les Indiens) sur la gestion des organisations. L'auteure développe un outil de gestion stratégique adapté à partir des acquis du management. Elle identifie les éléments majeurs de la Loi sur les Indiens qui ont une incidence sur l'émergence, l'organisation et la gestion générale des entreprises et, par extension, sur le développement économique autonome des communautés. Elle cerne le type d'administration qui découle de cette loi en décrivant la spécificité des pratiques managériales du milieu amérindien. Elle fait le bilan provisoire de la situation actuelle sur le plan politique et propose un modèle

²¹R. DOMINIQUE, J.G. DESCHÊNES, Cultures et sociétés autochtones du Québec: bibliographie critique, Québec, Institut québécois de recherche sur la culture, 1985.

²²R. GIBBINS, J.R. PONTING, "Faces and Interfaces of Indian Self-Government", The Canadian Journal of Native Studies, vol. VI, no. 1, 1986. pp.43-62

²³J. ROBERGE, L'incidence d'un cadre législatif sur la gestion des organisations: l'exemple de la Loi sur les Indiens, Essai présenté pour l'obtention du grade de M.B.A.(management), Québec, Ecole des Gradués, Université Laval, juillet 1988.

de gestion stratégique aux administrations de bande, dans l'optique de "l'autonomie en pratique".

S'inspirant des travaux de Roberge, Bherer²⁴ publie un article indiquant certaines pistes menant vers une autonomie concrète. L'auteur présente les facteurs et les critères importants devant être pris en considération dans la préparation des accords, la détermination des priorités, les négociations et ultimement, dans la pratique de l'autonomie par les bandes indiennes. Il développe une feuille de route comprenant cinq thèmes de réflexion sur l'accès à l'autonomie: la nécessité de fixer des priorités, la position centrale du critère des ressources humaines à cet égard, la nécessité d'un diagnostic réaliste, la nécessité d'établir un consensus, et l'opportunité de dégager une assiette de revenus autonomes.

Par la suite, Bherer, Gagnon et Roberge²⁵ publient un ouvrage traitant du contexte et de la problématique de l'entrepreneuriat autochtone au Canada. La recherche met en évidence les particularités du processus de création et de gestion des entreprises en milieu autochtone. On constate que la culture et la dynamique locales ont une forte influence sur les motivations, visions et pratiques des entrepreneurs. Faisant le point sur la situation socio-économique des entrepreneurs autochtones, les auteurs indiquent de nouvelles pistes de recherche et présentent certaines dimensions dont il faut tenir compte dans toute initiative visant à améliorer le sort des autochtones du Canada.

Elias²⁶ s'intéresse au développement des communautés indiennes. L'auteur préconise l'intégration des méthodes modernes au mode de pensée traditionnel autochtone. La connaissance et le contrôle de l'information sont perçus comme étant à la base du développement des communautés indiennes. Il insiste également sur l'importance de l'information dans la détermination des besoins et de la mise en oeuvre d'un processus de planification.

²⁴H. BHERER, "L'Autonomie : Comment la mettre en pratique?", dans: Vers une plus grande autonomie: document de réflexion, Village des Hurons Wendake (Québec), L'Institut de formation autochtone du Québec inc., 1988.pp. 22-31

²⁵H. BHERER, S. GAGNON, J. ROBERGE, Wampoum et lettres patentes: étude exploratoire de l'entrepreneuriat autochtone, Québec, L'Institut de recherches politiques, Les Presses de l'Université Laval, 1989.

²⁶P.D. ELIAS, Development of Aboriginal People's Communities, North York (Ont.), Captus Press, Centre for Aboriginal Management Education and Training (CAMET), 1991.

Les ouvrages de Roberge²⁷ Bherer²⁸ et d'Elias sont parmi ceux s'approchant le plus de nos préoccupations de recherche. On y retrouve des informations relatives à l'administration d'une bande indienne et un modèle de gestion stratégique adapté à la réalité autochtone. C'est d'ailleurs à partir du modèle de Roberge que nous proposerons un modèle de planification stratégique indien.

L'attitude revendicatrice des Indiens du Canada soulève la question des compétences requises dans la réalisation d'un projet de société. À cet égard, la notion d'autonomie gouvernementale revendiquée par les autochtones ouvrent de nouveaux champs à la recherche en administration. Nous constatons que, jusqu'à présent, la plupart des spécialistes de la question autochtone se sont alignés sur le discours des chefs des Premières Nations. L'administration des bandes indiennes et plus précisément la "fonction publique autochtone" est pratiquement ignorée par ceux-ci. Voilà pourquoi très peu d'ouvrages traitent spécifiquement de l'administration des bandes indiennes. Comme plusieurs auteurs reconnaissent l'importance de compter sur une administration autochtone compétente et efficace pour soutenir l'action politique, nous tenterons donc dans la présente recherche, de combler, du moins en partie, cette lacune.

²⁷J. ROBERGE, L'incidence d'un cadre législatif sur la gestion des organisations: l'exemple de la Loi sur les Indiens, Essai présenté pour l'obtention du grade de M.B.A.(management), Québec, Ecoles des Gradués, Université Laval, juillet 1988.

²⁸H. BHERER, S.GAGNON, J. ROBERGE, Wampoum et lettres patentes: étude exploratoire de l'entrepreneuriat autochtone, Québec, L'Institut de recherches politiques, Les Presses de l'Université Laval, 1989.

3- Méthodologie

Le présent chapitre décrit le processus ayant servi à déterminer la méthodologie de notre étude. Indirectement, nous l'espérons, les futurs chercheurs y trouveront des informations spécifiques sur les difficultés à surmonter quand vient le temps de choisir une méthode de recherche en milieu autochtone.

3.1- Le champ de recherche autochtone

Le champ de recherche autochtone au Canada pose, au chercheur allochtone, un très grand nombre de défis:

- Les défis d'ordre physique.

Environ 2,250 parcelles de terres de réserves sont réparties entre les 580 bandes indiennes du Canada. La population moyenne de ces bandes s'élève à 550 personnes. Seulement 16 d'entre elles (3p. 100) comptent plus de 2000 personnes. Selon le recensement de 1986²⁹, l'ensemble des indiens inscrits compte 263,245 personnes dont 37,6% vivent à l'extérieur des réserves.

- Les défis d'ordre géographique

Très peu de communautés autochtones sont situées près des milieux urbains. Le système de réserves isole les communautés dans des territoires souvent difficiles d'accès. Les communautés Inuit, par exemple, sont pour la plupart accessibles uniquement par bateau ou par avion. Plusieurs communautés ne disposent pas des infrastructures nécessaires pour accueillir d'éventuels chercheurs. Ces inconvénients risquent d'augmenter substantiellement les frais de transport, de logement et de nourriture d'une recherche.

- Les défis d'ordre ethnique.

²⁹ CANADA. G.Y. LAROCQUE, R.P. GAUVIN, Points saillants du recensement de 1986 sur les Indiens inscrits: Tableaux annotés, Ottawa, Affaires indiennes et du Nord Canada, Analyse quantitative et recherche socio-démographique, Finances et services professionnels, 1989.

Il est souvent difficile pour un allochtone de s'intégrer dans un milieu autochtone. Les autochtones ont développé avec le temps une certaine méfiance vis à vis des approches de "l'homme blanc". De plus, la très grande diversité du milieu autochtone au chapitre de la culture, des traditions, de l'organisation social et politique demande au chercheur une très grande adaptabilité.

- Les défis d'ordre comportemental.

Chaque communauté possède un code de comportement particulier. Il est important de bien connaître les règles s'appliquant à la communauté visitée et d'en respecter l'application.

- Les défis d'ordre social

Le système social de plusieurs communautés autochtones peut être au prise avec différents problèmes (familiaux, raciaux, toxicomanie etc.). Ces facteurs peuvent affecter les modalités d'un plan de recherche.

- Les défis d'ordre académique

Les aléas d'un milieu hétérogène comme celui des autochtones demandent au chercheur de concilier les exigences d'une méthodologie scientifique aux contraintes rencontrées dans un milieu d'intégration difficile. La validité des données recueillies en milieu autochtone est parfois difficile à démontrer. Les statistiques publiées par Statistiques Canada, le MAINC et les bandes indiennes démontrent bien la nature de ce problème. Les statistiques de population (indiens inscrits, C-31, métis, etc.) varient en fonction de la source consultée. Cette situation est due au fait que les informations proviennent souvent de sources différentes et peu fiables.

Le chercheur doit connaître les difficultés inhérentes à son objet de recherche. Ces difficultés, associées aux objectifs de la recherche, serviront au choix d'une méthodologie. En milieu autochtone, une approche de recherche équilibrée devra tenir compte de tous les facteurs mentionnés ci-haut.

3.2- Vers un choix méthodologique

Plusieurs avenues méthodologiques s'offrent à nous dans la réalisation de la présente étude. Il existe un grand nombre d'approches différentes, plus ou moins rigides, préconisées par les chercheurs en management. Le défi est donc de découvrir une méthode permettant l'atteinte de nos objectifs de recherche.

La première option que nous avons analysée est la recherche-action. Celle-ci se fait sur le terrain, c'est-à-dire dans des milieux d'action humaine: milieux de travail, milieux d'éducation, milieux de vie communautaire, etc.. Le chercheur désirant amorcer une recherche-action est libre de choisir les finalités qui conviennent le mieux au caractère de sa recherche. La revue des concepts et des méthodes de la recherche-action amène à se demander si elle peut faire l'objet d'une méthodologie utilisable et réaliste dans le champ d'intérêt qui nous occupe? La recherche-action demande au chercheur une implication personnelle dans le processus et une implication étroite de l'objet de sa recherche. Dans un contexte autochtone, la diversité et l'étendue de l'objet de recherche rendent difficile la cueillette d'informations pan-canadiennes. De plus, la collaboration des bandes indiennes risque d'être difficile à obtenir. Compte tenu des objectifs à atteindre et des contraintes reliées à la présente étude, le choix d'une méthode de recherche-action risque donc d'être trop onéreux quant au temps, à l'énergie et aux sommes d'argent qu'il faudrait investir.

L'enquête et l'entrevue sont sans doute parmi les plus répandues des méthodes de collectes de données en sciences sociales. L'approche consiste essentiellement à observer l'objet de recherche et les facteurs qui l'influencent. Elle peut s'effectuer à l'aide d'entrevues ou de sondages, ou se faire par le biais de l'observation directe sur le terrain. Étant donnée l'ampleur de notre champ de recherche, cette méthode serait, au même titre que la recherche-action, trop coûteuse à utiliser pour répondre à nos objectifs spécifiques de recherche.

Le sondage est probablement la méthode la plus utilisée et la moins coûteuse dans le cas de collectes de données³⁰. Cependant, les avantages de flexibilité, de simplicité et de rapidité de cette méthode ne parviennent pas à justifier son utilisation en milieu autochtone. Les difficultés relatives à la standardisation de l'information quand il faut produire une représentation adéquate de la

³⁰A. BLAIS, "Le sondage", dans: Gauthier B., Recherche sociale, de la problématique à la collecte de données, Québec, Presses de l'Université du Québec, 1987, pp. 317-357

réalité, et le faible succès observé par le passé dans les milieux autochtones rendent cette méthode inapplicable dans le cas dont nous nous préoccupons..

L'observation directe est souvent employée lorsqu'il y a absence de données ou d'analyses sur la situation étudiée. Cependant, l'observation directe ne peut s'appliquer qu'à une situation sociale délimitée dans l'espace et dans le temps, étant donné l'exhaustivité et l'ouverture de son approche et la présence intensive sur le terrain qu'elle exige du chercheur³¹. L'observation directe pourrait servir à répondre, du moins en partie, à notre question de recherche. Toutefois, son caractère limité et ses coûts en temps et en argent la rendent plus ou moins attrayante.

L'étude de cas est une stratégie de recherche empirique permettant d'étudier des phénomènes contemporains dans la réalité là où les frontières entre le phénomène et son contexte ne sont pas toujours évidentes³². Cette méthode assure une meilleure compréhension de conditions spécifiques locales. Dans une perspective pan-canadienne, son utilisation exige un échantillonnage représentant toutes les nations autochtones du pays. De plus, la méthode exige d'être appuyée par du matériel documentaire. Compte tenu de l'emplacement physique des réserves, et en l'absence de matériel documentaire, nous ne pouvons envisager l'utilisation de la méthode des cas.

Le but de notre étude est de tracer un portrait le plus fidèle possible des gérants de bande autochtone à travers le Canada. Il est donc important que l'information recueillie soit la plus récente, représente une vision pan-canadienne et s'approche le plus étroitement possible de ce qui se passe sur le terrain (les communautés indiennes).

Dans l'état actuel des connaissances, très peu de recherches permettent de tracer précisément le profil d'un gérant de bande indienne au Canada. Étant donné l'état de la situation, nous nous proposons, pour les fins de la présente étude, de procéder à une revue systématique de la littérature (analyse documentaire) publiée ou non pour en faire l'analyse systématique.

L'analyse documentaire est plus qu'une simple revue de littérature. Elle consiste en une recension et une analyse systématique de tout ce qui a été écrit

³¹A. LAPERRIÈRE, "L'observation directe", dans: B. GAUTHIER, Recherche sociale, de la problématique à la collecte de données, Québec, Presses de l'Université du Québec, 1987, pp.227-246

³²G. MACE, Guide d'élaboration d'un projet de recherche, Québec, Les Presses de l'Université Laval, 1988.

sur le sujet. Les bibliographies scientifiques et les répertoires servent à former un premier corpus bibliographique. Les monographies de terrain et les ouvrages de nature plus générale viennent par la suite se greffer au corpus. Elle permet entre autres de préciser une question de recherche, trouver une théorie pour encadrer une problématique, opérationnaliser des concepts, créer des mesures opératoires, etc.. Elle donne également accès à des recherches effectuées par d'autres disciplines et couvrant un champ d'étude souvent difficile d'accès. Elle permet d'accéder à une vaste étendue d'informations à un prix raisonnable.

3.3- La recherche préliminaire

Une recherche documentaire préliminaire fut réalisée dans le but de préciser la problématique de recherche. Cette recherche préliminaire a permis d'identifier les travaux scientifiques antérieurs traitant des autochtones à travers le Canada. Les fichiers de plusieurs centres de documentation et bibliothèques furent dépouillés et plusieurs personnes furent rencontrées dans le but d'identifier les publications disponibles.

Cette étape de l'étude complétée, nous étions donc en mesure d'évaluer les différentes avenues méthodologiques et de tracer notre plan de recherche. De plus, certains instruments bibliographiques disponibles (bibliographies, recherche sur fichiers manuels et informatiques, index de périodiques, etc.) furent diagnostiqués et testés.

3.4.- La recherche

Notre démarche fut grandement facilitée par l'accès aux données recueillies et aux grilles d'interprétation développées, par le professeur Harold Bherer, dans une recherche en cours sur l'administration publique autochtone. Cette recherche sur l'administration publique autochtone avait conduit à une prise de contact avec certains instituts de recherches autochtones du Canada. Par la suite, on développa un diagnostic détaillé sur l'apport des différentes sources bibliographiques en communiquant avec les bureaux régionaux du MAINC à travers le Canada et en consultant les bibliothèques universitaires par l'entremise d'index et de fichiers informatisés³³. Ces éléments simplifièrent la

³³La recherche comprend la consultation d'un grand nombre de fichiers informatisés dans le champ de l'administration publique autochtone dont entre autres le fichier CAMET de l'Université de Lethbridge en Alberta et la banque de données DOBIS de la Bibliothèque Nationale du Canada et du Parlement d'Ottawa.

réalisation de notre revue de littérature, de notre analyse et d'une partie de notre réflexion.

Cette première phase du travail consistait donc à assembler tous les matériaux, documents et autres sources d'informations pertinentes. Deux sources principales ont servi à la réalisation de cette étude: la première consiste en une littérature de type général, tels les thèses de maîtrise ou de doctorat produites dans les universités à travers le Canada et les ouvrages produits par les centres de recherches autochtones du Canada.

La deuxième source consiste en des études de cas et des monographies récentes traitant de communautés indiennes. Ces études proviennent de diverses sources; certaines furent réalisées à l'occasion d'une réorganisation administrative, d'autres en vue de soumettre une candidature à un programme du ministère et d'autres encore visent à évaluer l'impact de diverses dispositions administratives sur la vie organisationnelle et communautaire.

Cette revue de littérature va au delà d'une revue conventionnelle puisque la documentation étudiée comporte bon nombre d'études de cas et de monographies de terrain récentes et fort bien documentées. Cependant, ces études de cas et monographies ont été réalisées dans un cadre différent des objectifs de notre étude. Elles livrent de façon indirecte des renseignements pertinents à nos fins, mais pas au point de transformer en véritable étude de terrain l'étude documentaire livrée avec le présent document.

Dans le cadre de cette recherche qui repose surtout sur des sources documentaires, nous avons dû opter pour une unité standard, la Classification Canadienne Descriptive des Profession (CCDP), pour décrire les postes de gérant de bande indienne. Il eut été impossible de décrire la nature des fonctions sans référer à un standard reconnu; le CCDP apparaît comme l'ouvrage tout indiqué, puisqu'il est le plus utilisé par les professionnels en analyse des postes de travail. En l'absence d'un code analogue applicable aux fonctions de l'administration autochtone, il devient donc le meilleur outil disponible pour classer les informations recueillies.

Cependant, il n'en demeure pas moins que le CCDP n'a pas été établi pour tenir compte de la réalité des bandes indiennes. Dès lors, de grandes distorsions risquent d'apparaître entre les normes professionnels du CCDP et celles formulées dans la réalité par les bandes indiennes. À titre d'exemple, les normes du CCDP relatives au poste de Directeur général sont :

Un diplôme universitaire dans le domaine des arts, des sciences, de la technique ou des sciences de l'éducation, selon la nature de leur travail; et quatre ou cinq ans d'expérience pratique de l'administration comme cadres intermédiaires; ou un diplôme de fin d'étude secondaire, au moins dix ans d'expérience pratique comme cadres intermédiaires, complétée par des études à temps partiel dans le domaine de leur travail.

Les exigences, quant au poste de gérant de bande, formulées par les bandes indiennes, se présentent comme suit, du moins à la lumière de nos observations et de notre expérience:

Ce travail exige une bonne connaissance des divers règlements et procédures du Ministère ainsi que des programmes transférés par le Ministère pour bien conseiller les membres du Conseil et protéger les intérêts de la communauté. Le travail requiert également une bonne connaissance de la comptabilité et des principes qui guident l'administration d'un bureau en général pour préparer et maintenir les budgets, maintenir un système de filières, tenir des records statistiques etc.. Une connaissance générale de la construction de maisons, chemins, eau et égouts serait utile pour s'assurer que les spécifications sont suivies et les normes respectées. Une douzième année serait souhaitable ou l'expérience équivalente.

Très peu de bandes indiennes disposent de candidats correspondants aux critères du CCDP. La norme d'une douzième année d'étude, établie par les communautés indiennes, pour combler un poste aussi exigeant que celui de directeur général apparaît très significative. C'est pourquoi les normes professionnelles du CCDP sont utilisées dans la présente étude uniquement comme outil de référence et de mesure des aptitudes requises et des besoins de formation pour des responsabilités comparables dans l'ensemble de l'économie canadienne. Le CCDP représente peut-être le niveau de qualification devant être atteint par les gérants de bande. Cependant, il ne représente ni la réalité amérindienne actuelle, ni un modèle à imiter à tout prix.

La présente étude est basée sur l'exploitation d'une imposante documentation recueillie à travers le Canada. On trouvera dans la bibliographie tous les ouvrages ayant servi à sa réalisation. Cette étude s'appuie également sur l'opinion d'experts et de responsables consultés à l'occasion de la cueillette des données.

3.5- Limites de l'étude

Les limites de l'étude se situent principalement à trois niveaux. En premier lieu, les autochtones sont au nombre de 500,000 environ au Canada. Les deux tiers vivent dans les réserves et sont répartis dans 580 bandes. La plus grande réserve compte 14,000 personnes et la plus petite environ 35. La moitié des Indiens avec statut vivent dans des réserves de moins de 1000 personnes. Les différents groupes de langage, les différentes nations et traditions, les variations du niveau social et les éléments d'ordre démographique et culturel des Indiens du Canada rendent donc difficile l'interprétation des résultats de façon globale.

Deuxièmement, nous ne possédons aucun moyen de contrôler la validité des résultats des recherches utilisées dans la présente étude. Plusieurs bandes autochtones refusent de collaborer à des enquêtes ou à des recherches³⁴. De plus, l'expérience démontre que les informations fournies par les bandes sont parfois périmées ou incomplètes. Les données doivent donc être interprétées en tenant compte de ces contraintes.

Troisièmement, le modèle stratégique proposé dans cette étude n'a pas été développé à partir de nos propres recherches empiriques. La littérature publiée et non-publiée et l'expérience de certains intervenants en milieu autochtone ont servi de base à sa conception. D'autre part, ce modèle n'a pas été testé sur le terrain.

³⁴À titre d'exemple, 90 bandes (136 réserves) refusèrent de collaborer au recensement de 1986. Ces refus rendent impossible toute comparaison avec d'autres résultats de recherches statistiques.

Partie II

Le gérant de bande indienne

Les gérants de bande opèrent à l'intérieur d'un contexte particulier régie par la Loi sur les Indiens. La seconde partie comporte d'abord un historique présentant l'évolution de la Loi sur les Indiens et les origines du poste de gérant de bande. Ce survol historique s'avère utile et nécessaire à la compréhension de la deuxième section exposant le contexte organisationnel actuel des gérants de bande du Canada. Dans la troisième section, on trouvera une description des champs d'activité des bandes indiennes permettant de bien situer le gérant à l'intérieur de son organisation. Enfin, la quatrième section présente le gérant de bande actuel en exposant les tâches accomplies, les qualifications requises pour le poste, les relations entre le gérant de bande et le secteur politique, et les besoins de formation.

1- Antécédents historiques

La notion de gouvernement autonome, tel que nous la connaissons aujourd'hui, est très récente chez les peuples autochtones. Au cours de l'histoire, les Indiens ont été gardés dans l'ignorance et les gouvernements les ont toujours encadrés de manière à contrôler totalement l'administration et la vie communautaire des bandes indiennes.

Un des instruments les plus efficaces utilisés par le Gouvernement est la Loi sur les Indiens. Cette loi est au coeur des revendications actuelles des peuples autochtones. Toute la structure administrative des bandes indiennes est issue de cette loi. Ses effets ont une influence directe sur le travail des gérants de bande indienne de tout le Canada.

La présente section comporte donc en première partie l'historique de la Loi sur les Indiens. La seconde partie traitera de l'évolution de l'administration indienne depuis la création du poste d'agent indien jusqu'au gérant de bande actuel.

1.1- La Loi sur les Indiens

La première loi homogène sur les Indiens a été adoptée en 1876 et amendée substantiellement, la dernière fois, il y a plus de trente ans. À cette époque, les autochtones étaient qualifiés de "Sauvages".

La loi de 1876 aura une importance capitale pour l'avenir des communautés autochtones de Canada. En plus de confirmer le statut particulier des Indiens, elle peut être considérée comme un mécanisme de contrôle social et d'assimilation.

Ainsi, on peut lire dans l'Acte pour amender et refondre les lois concernant les Sauvages³⁵ les passages suivant:

"L'expression "Sauvage" signifie,-

Premièrement.- Tout individu du sexe masculin et de sang sauvage, réputé appartenir à une bande particulière;

Secondement.-Tout enfant de tel individu;

³⁵Acte pour amender et refondre les lois concernant les Sauvages, S.C. 1876, chap. 18.

Troisièmement.- Toute femme qui est ou a été légalement mariée à tel individu..."(article 3.3)

" ...Pourvu que toute femme Sauvage qui se mariera à un autre qu'un sauvage ou un Sauvage sans traités, cessera d'être une Sauvage dans le sens du présent acte..."(article 3.3 (c))

"...Les expressions "personne" et "individu" signifient un individu autre qu'un Sauvage, et à moins que le contexte n'exige clairement une autre interprétation."(article 3.12)

Le gouvernement détermine ceux qui peuvent être qualifiés de "Sauvage" et ne considère pas, au sens de la loi, les autochtones comme des personnes au même titre que les autres canadiens. De plus, on exerce une discrimination vis à vis le sexe des "Sauvages". Une femme autochtone perd son statut dès qu'elle contracte mariage avec un individu autre qu'un "Sauvage". Cet état de fait ne sera corrigé que le 28 juin 1985 avec l'entrée en vigueur de la Loi C-31.

La loi concernant les "Sauvages" détermine également les pouvoirs des administrations autochtones:

" Le chef ou les chefs d'une bande réunis en conseil pourront faire, sujet à ratification par le Gouverneur en conseil, des règles et règlements relatifs aux objets suivants:

1. À la salubrité publique;
2. Au maintien de l'ordre et du décorum dans les assemblées des Sauvages réunis en conseil général, ou en d'autres occasions;
3. À la répression de l'intempérance et de l'immoralité;
4. Aux mesures à prendre pour empêcher les bestiaux de faire des dégâts;
5. À l'entretien des chemins, ponts, fossés et clôtures;
6. À la construction et réparation des maisons d'école, salles de conseil et autres édifices publics appartenant aux Sauvages;
7. À l'établissement des fourrières et à la nomination de gardiens de fourrière;

8. À l'affermage des terres de leurs réserves et à l'établissement d'un registre de ces fermages."(article 63)

Les rôles attribués à l'administration de la bande sont limités à ceux d'un concierge, d'un gardien de la tempérance et d'un préposé à l'entretien.

La loi concernant les "Sauvages" limitent également le droit à une instruction convenable:

" Tout Sauvage auquel sera conféré le degré de docteur en médecine ou tout autre degré par une université d'enseignements, ou qui sera admis dans une province du Canada à l'exercice de la profession légale comme avocat, ou comme conseil, solliciteur ou procureur, ou qui sera admis à l'exercice du notariat, ou qui entrera dans les ordres sacrés, ou qui sera licencié par une dénomination de chrétien comme ministre de l'Évangile, deviendra et sera *ipso facto* émancipé sous l'empire du présent acte."(article 86.1)

La Loi interdit aux "Sauvages" de participer aux élections fédérales et provinciales. Ce n'est qu'en 1969 que le suffrage universel sera accordé dans l'ensemble du Canada, tant aux élections fédérales que provinciales, aux Indiens qui n'avaient pas droit de vote (soit les Indiens demeurant dans les réserves).

Le Gouvernement canadien tente également de supprimer certaines institutions traditionnelles. Il refuse de reconnaître officiellement le gouvernement haudenosaunee³⁶ et emprisonne ses chefs. En 1924, la GRC

³⁶Les Iroquois ou Indiens des Six Nations, ou encore Haudenosaunee (Peuple de la cabane longue), possèdent une constitution officielle, mémorisée par les anciens qui la récitent tous les cinq ans. Elle prévoit un régime démocratique dans lequel chaque famille élargie choisit comme chefs un homme et une femme âgés pour parler en son nom dans leurs conseils respectifs. Les débats sur les questions d'intérêt commun se déroulent selon des règles strictes qui permettent d'atteindre un consensus de façon efficace, afin d'assurer l'unité de la communauté. Un code de lois, exprimées généralement sous forme d'exhortations plutôt que d'interdictions régit le comportement officiel et civil. Les lois sont adoptées par une assemblée de deux chambres. Un conseil des anciens supervise la marche générale des affaires. Le système est dit "héréditaire" car les dirigeants sont choisis parmi les membres de chaque famille élargie. Contrairement à la croyance populaire voulant que les chefs exercent un pouvoir dictatorial, ces derniers sont en fait soumis à la surveillance étroite de leur peuple qui peut les relever de leurs fonctions. Source: CANADA. CHAMBRE DES COMMUNES, Rapport du Comité spécial sur l'autonomie politique des indiens au Canada,

effectue une descente de police à la salle du conseil de la réserve des Six Nations. Tous les dossiers et les symboles officiels du gouvernement sont saisis; ils ne seront jamais rendus.

Comme les institutions des haudenosaunee, le potlatch³⁷ est déclaré hors-la-loi par le Gouvernement canadien. Tous les instruments de cérémonie et les symboles du gouvernement ont été confisqués par le Gouvernement fédéral. Bien qu'une partie de ces objets ont été rendus, beaucoup sont encore dispersés dans les musées canadiens et étrangers. Or, malgré ces suppressions, les gouvernements traditionnels comme le système du potlatch ou celui des haudenosaunee continuent d'exister.

Le Parlement crée, en 1946, un comité mixte spécial du Sénat et de la Chambre des communes chargé d'étudier différentes révisions éventuelles de la Loi sur les Indiens. Lors de ces audiences, la population canadienne apprend combien les Indiens sont tombés au-dessous des normes de qualité de vie, de santé et d'instruction comparativement aux autres citoyens du pays. La malnutrition et les maladies dues aux mauvaises conditions de logement sont générales. Il apparaît également que plus de 8000 enfants indiens n'ont accès à aucune forme de scolarité.

En 1951, la Loi subit son premier amendement. La clause relative à l'émancipation involontaire est maintenue, tout comme les dispositions régissant le statut d'Indien. La Loi sur les Indiens de 1951 ne modifie donc en rien les dispositions établissant une discrimination fondée sur le sexe. La loi subit cependant quelques changements. Les lois interdisant les potlatch et les

Ottawa, Chambre des Communes, 1ere session, 32e législature, Procès-verbaux du Comité spécial sur l'autonomie politique des Indiens, Fascicule no. 40, 12 et 20 octobre 1983

³⁷Le potlatch, cérémonie pratiquée par de nombreuses premières nations de la côte ouest, consiste à des assemblées convoquées par les chefs des communautés ou des nations. Au cours de cérémonies, de chants, de danses et de discours, on portait au pouvoir de nouveaux chefs. On redistribuait les richesses selon une économie fondée sur le partage, plutôt que sur l'accumulation; on donnait et on enregistrait les noms; on tenait des conseils politiques et on prenait des décisions; on se remémorait l'histoire et on l'enseignait, et on donnait des conseils spirituels. Elle comprend tous les éléments nécessaires au maintien de la continuité, d'un bon gouvernement et d'une identité collective, et elle permet aux divers peuples de mener leurs propres affaires et de déterminer eux-mêmes leur destinée. Source: CANADA. CHAMBRE DES COMMUNES, Rapport du Comité spécial sur l'autonomie politique des indiens au Canada, Ottawa, Chambre des Communes, 1ere session, 32e législature, Procès-verbaux du Comité spécial sur l'autonomie politique des Indiens, Fascicule no. 40, 12 et 20 octobre 1983

autres cérémonies du même genre sont annulées. Les Indiens sont autorisés à entrer dans des bars publics et à y consommer de l'alcool.

Afin d'aider davantage les Indiens à atteindre la parité avec les autres Canadiens, le Gouvernement fédéral les consulte très fréquemment en 1968 et en 1969 sur des projets de modification de la Loi sur les Indiens. Le Livre Blanc sur la politique indienne que le gouvernement propose alors est cependant rejeté sans équivoque par les Indiens. Puis, en 1972, la Fraternité des Indiens du Canada (aujourd'hui Assemblée des Premières nations) présente au gouvernement un document intitulé La maîtrise indienne de l'éducation indienne. Par l'entremise de ce document, la Fraternité revendique pour les collectivités indiennes le droit de se charger de l'éducation de leurs enfants par l'intermédiaire de leurs propres conseils scolaires.

Ces propositions sont adoptées par le ministre des Affaires indiennes en 1973. Peu de temps après, le système d'éducation des Indiens est laïcisé et les écoles résidentielles³⁸ sont fermées. De plus, des programmes spéciaux visant l'élaboration d'un système éducatif conforme aux valeurs traditionnelles de la culture indienne sont établis. Aujourd'hui, un grand nombre de bandes indiennes du Canada administrent en tout ou en partie leurs programmes d'éducation.

Plusieurs événements des années 1970 et 1980 permettent aux Indiens de s'approcher plus que jamais de l'autodétermination qu'ils désirent depuis si longtemps:

- La Convention de la Baie James et du Nord québécois de 1975, qui constitue la première entente conclue sur des revendications foncières autochtones dans le Canada moderne. Cette entente, et les procès qui l'ont précédée, marquèrent une très grande étape sur la voie de la reconnaissance des droits ancestraux.
- La reconnaissance, dans la Loi constitutionnelle de 1982, de l'existence des droits ancestraux et issus de traités des Indiens, des Inuit et des Métis du Canada.

³⁸Par l'intermédiaire du système des écoles résidentielles, la politique gouvernementale d'assimilation se poursuivait. Éloignés de leur foyer, les enfants indiens n'avaient pas le droit de parler leur propre langue ni d'observer les croyances religieuses et les rituels de leurs pères.

- La création, par le Parlement fédéral, d'un comité spécial en décembre 1982 pour répondre aux questions qui se posent relativement à l'administration de la Loi sur les Indiens et aux demandes incessantes des autochtones visant l'augmentation de leurs pouvoirs et l'amélioration de leur qualité de vie.

- La Conférence des premiers ministres sur les questions constitutionnelles intéressant les autochtones, tenue en mars 1983. Un accord visant la modification de la Constitution est signé. Les modifications proposées sont les suivantes:
 - 1) la reconnaissance constitutionnelle des droits acquis dans le cadre des ententes de règlements des revendications foncières;
 - 2) la garantie de la reconnaissance égale, pour les hommes et les femmes, des droits ancestraux et issus de traités;
 - 3) l'engagement à consulter les autochtones avant l'adoption de toute modification les concernant; et,
 - 4) l'engagement de tenir une série de conférences sur les questions touchant les autochtones, jusqu'en 1987.

- Le Rapport Penner³⁹, publié en 1983 critiquant fortement la Loi sur les Indiens. Le Comité spécial Penner met en relief un certain nombre de données révélatrices de l'étendue de la désorganisation sociale des Indiens. Il note qu'en dépit des améliorations apportées au cours des dix dernières années, le taux de mortalité des Indiens est toujours de deux à quatre fois plus élevé que celui des non-indiens. Il souligne que le taux d'enfants indiens placés dans des établissements d'aide à l'enfance est cinq fois plus élevé que la moyenne nationale. Seulement 20% des enfants indiens fréquentent l'école jusqu'à la fin des études secondaires, pour un taux national de 75%. Il note également que la dernière révision apportée à la Loi sur les Indiens (1951) n'a pas changé les caractéristiques principales de la Loi de 1876.

En juin 1985, le Parlement adopte une loi (C-31) mettant un terme à plus de cent ans de discrimination. Les modifications apportées par cette dernière permettront à tous les Indiens qui ont perdu leur statut en raison de certaines dispositions injustes, de le recouvrer. Il s'agit surtout de femmes indiennes ayant perdu leur statut et leur état de membre d'une bande à l'occasion de

³⁹CANADA. CHAMBRE DES COMMUNES, Rapport du Comité spécial sur l'autonomie politique des indiens au Canada, Ottawa, Chambre des Communes, 1ere session, 32e législature, Procès-verbaux du Comité spécial sur l'autonomie politique des Indiens, Fascicule no. 40, 12 et 20 octobre 1983

mariages avec des non-indiens. De plus, quelque 8000 Indiens ayant été émancipés volontairement en vertu de la Loi, recouvreront leur statut d'Indien. Il s'agit des personnes ayant perdu leur statut lorsqu'elles sont entrées dans les ordres, ont terminé leurs études universitaires, ont décidé de voter aux élections fédérales ou se sont engagées dans l'armée.

En dépit de certains assouplissements dans les politiques gouvernementales, la Loi sur les Indiens est encore aujourd'hui l'outil de base de la majorité des administrations indiennes. Nous verrons, dans la section 2.1, quels sont les effets actuels de la Loi, sur la formation des conseils de bande et les pouvoirs qui leurs sont accordés.

Nous aborderons maintenant, à la lumière de ce qui précède, l'évolution du poste de gérant de bande de 1876 à nos jours.

1.2- De l'agent indien au gérant de bande indienne

La loi concernant les "Sauvages" de 1876 crée deux postes de fonctionnaires fédéraux ayant énormément d'emprise sur l'administration des bandes indiennes: le surintendant-général et l'agent indien. Au sens de la loi, l'expression "Surintendant-général" signifie le Surintendant des affaires des Sauvages et, "l'agent", est souvent appelé le commissaire, le surintendant, ou tout autre officier agissant d'après les instructions du Surintendant-Général.

Au début, l'agent indien est un militaire. Avec les années, le poste sera progressivement comblé par des fonctionnaires fédéraux. L'agent indien deviendra vraiment actif après la guerre. Avant cette date, il n'y avait pratiquement pas d'assistance aux bandes indiennes, sauf lorsque les communautés religieuses faisaient des représentations auprès du Gouvernement.

Un agent est assigné à chaque communauté indienne du Canada. Son importance est si grande que certains indiens le qualifient de "Bon Dieu après le Ministre des Affaires indiennes". Dans les faits, l'agent contrôle et dirige toutes les activités de la communauté. Il se rapporte au Surintendant régional qui à son tour, est sous l'autorité du Ministre des Affaires indiennes.

À cette époque, les bandes n'ont aucun pouvoir. Les structures permettant l'administration de leurs affaires sont inexistantes. Le chef et l'agent sont les seules personnes autorisées à appeler les assemblées. L'agent tient à jour les minutes des assemblées et fait rapport à ses supérieurs de tout ce qui se passe

dans la communauté (naissances, mortalités, habitation etc.). Il nomme ceux qui peuvent aller à l'école et identifie les bénéficiaires de l'aide sociale. Il émet les cartes d'Indiens et par conséquent, détermine ceux qui sont ou ne sont pas Indiens. Cette dernière responsabilité occasionnera plusieurs injustices dont les effets se font encore sentir aujourd'hui.

Certaines communautés font cependant exception et administrent elles-mêmes depuis longtemps leurs affaires. Malgré les interdictions, le village de Kanawake a toujours eu des réunions de son Conseil de bande et a toujours rempli ses résolutions.

Plusieurs communautés, en particulier éloignées, n'ont pour seuls contacts extérieurs que trois personnages: l'agent indien fournissant l'assistance, le représentant de la compagnie de la Baie d'Hudson vendant les articles de première nécessité à crédit (vêtement, fusil, poudre, toile, couverture pièges, etc.) et le curé (protestant ou catholique). Chacun apportant une partie de ce qu'on peut appeler "l'autre culture".

Encore en 1964, l'agent est reçu dans certaines réserves au moyen d'une salve de fusil tirée par une haie d'honneur. Il est accueilli comme l'agent du gouvernement venant étudier les besoins des gens et déterminer les prestations d'aide sociale prenant souvent forme de farine, couvertures, toiles de tente et à canot etc.. La consultation des rapports annuels publiés par le surintendant général des Affaires indiennes fournit des informations sur la façon dont les premiers agents percevaient les "Sauvages":

"Provinces Maritimes.- La condition des sauvages de ces provinces reste la même. Ce sont des gens paisibles et sobres pour la plupart, mais il ne paraissent aucunement disposés à sortir de l'état dans lequel ils sont nés pour s'élever à quelque position plus élevée dans la société.

La chose est regrettable, car on aurait pu s'attendre à ce qu'un aussi long contact avec la civilisation eût produit un meilleur résultat. Le département s'efforcera d'inspirer des sentiments plus indépendants à ces sauvages, et de leur apprendre à compter davantage sur eux-mêmes à devenir prévoyants et industriels.."⁴⁰

⁴⁰CANADA, Rapport annuel du Département des Affaires indiennes pour l'exercice terminé le 30 juin 1893, Ottawa, Imprimeur de la Reine, 1894 p.xiv

"Le département se trouve en face d'un problème des plus difficiles dans les territoires, celui d'arracher à un état de barbarie partielle une horde de sauvages dominés par les lois de tribus et les coutumes primitives, et de les transformer en des agriculteurs, propriétaires de ranches ou ouvriers capables. Les efforts qu'on a déjà faits dans ce sens ont en grande partie réussi, et si le progrès se continue à l'avenir dans la même proportion, ce ne sera pas long avant que les sauvages des territoires du Nord-Ouest puissent subvenir eux-mêmes à tous les besoins de la vie."⁴¹

Le Gouvernement de l'époque a l'intention de rendre les Indiens plus autonomes. Cependant, cette indépendance doit s'exercer dans le cadre fixé par une "civilisation" extérieure aux autochtones. On trouvera à l'annexe 2 des extraits de rapport annuel des années 1893 et 1901 du Département des Affaires indiennes.

L'amendement à la Loi sur les Indiens de 1951 modifie substantiellement le rôle des agents. L'obligation d'enregistrer tous les Indiens vivant au Canada force le Gouvernement à augmenter le nombre d'agents. Plusieurs Indiens seront oubliés lors de cette opération causant certains problèmes au Ministère et aux autochtones victimes de ces erreurs. Devant les cas d'injustice, les Indiens n'ont pratiquement aucun recours. La raison n'est pas l'inexistence des procédures mais plutôt l'ignorance des Indiens à propos de leurs droits.

Dans les années 60, le gouvernement encourage la formation de villages, d'écoles et de maisons et pousse les conseils de bande à structurer leur administration. Le Ministère impose aux conseils de bande à travers tout le Canada la nomination de personnes responsables de l'administration des fonds fournis. Des conditions sont élaborées relativement à l'octroi des fonds. À titre d'exemple, les conseils de bande sont obligés de tenir des réunions et de prendre des résolutions.

Ce n'est que vers les années 1965 qu'apparaissent les premiers gérants de bande autochtones. Le MAINC commence alors à fournir progressivement des fonds et encourage la création d'administrations autochtones. Cependant, le pouvoir législatif du conseil de bande demeure toujours à la discrétion du Ministre des Affaires indiennes en vertu de la Loi sur les Indiens.

⁴¹Ibidem.

En 1969, tous les agents Indiens sont retirés des réserves du pays, mettant un terme à la présence paternaliste du Gouvernement sur les terres indiennes du Canada.

À la lumière de l'histoire, les autochtones ne possèdent pas de traditions organisationnelles à la manière des "blancs" dans l'administration des affaires de leurs communautés. Le gouvernement ayant toujours maintenu les autochtones sous son aile protectrice, il est évident que le passé des autochtones n'est pas garant de leur avenir.

Les communautés ont subi pendant longtemps les injustices créées par la Loi sur les Indiens. Malgré certains amendements, la Loi sur les Indiens demeure toujours en vigueur. Aujourd'hui, le rôle de l'agent indien est tenu par le Ministre des Affaires indiennes. Il exerce toujours son autorité sur toutes les communautés indiennes du Canada.

Malgré les contraintes, les autochtones réussissent de plus en plus à prendre en main la destinée et l'administration de leurs communautés. Une nouvelle génération d'administrateurs autochtones émerge et prend en charge des secteurs comme l'éducation et la santé.

Cependant, un siècle de répression ne s'efface pas avec une seule génération d'individus. Des lacunes sérieuses apparaissent au chapitre de la formation de ces nouveaux administrateurs et on ne peut qu'être rempli d'admiration devant le travail des gérants actuels qui sont, pour la plupart, formés sur le tas. Beaucoup d'énergie est à déployer au chapitre de l'éducation afin de permettre aux générations futures de contrer les effets du paternalisme exercé pendant toutes ces années par le Gouvernement.

2- Le contexte actuel en vertu de la Loi sur les Indiens

La grande majorité des bandes indiennes opèrent toujours en vertu des prérogatives de la Loi. Cependant, le Gouvernement a mis de l'avant, pour les bandes possédant de bonnes capacités administratives, des programmes permettant l'accès à une plus grande autonomie. Toutes ces mesures ont un effet direct sur les tâches accomplies par les gérants de bande indienne. Afin de mieux saisir l'éventail de pouvoirs pouvant être détenus par une administration indienne, la présente section décrit les pouvoirs actuels détenus en vertu de la Loi sur les Indiens, ainsi que les modalités modernes de son application: les ententes territoriales donnant accès à une forme d'autonomie gouvernementale et les programmes de dévolution mis de l'avant par le MAINC.

2.1- Les pouvoirs actuels des bandes en vertu de la Loi sur les Indiens.

L'origine des formes d'administration autochtone couvertes dans cette section se situe donc dans la mise en application de la Loi de 1951 jusqu'à l'émergence des premiers programmes de dévolution au cours des années 1970. Les amendements de 1951 continuent cependant de délimiter les activités des communautés dans tous les secteurs. Le principal objet de la Loi, selon le Ministère des Affaires indiennes, est:

*"d'assurer aux conseils de bande la gestion et la protection des terres et des deniers indiens, de définir certains droits indiens, comme l'exemption d'impôt dans certaines circonstances et de définir l'admissibilité aux bandes et au statut d'Indien."*⁴²

Le texte de la Loi traduit bien les intentions du Gouvernement par rapport aux nations autochtones. Les structures proposées s'appliquent à toutes les communautés sans tenir compte des institutions traditionnelles de chacune.

Les terres des réserves indiennes n'appartiennent pas aux bandes au sens de la Loi. En principe, aucune transaction sur les terres et sur le capital détenus par la bande ne peut être réalisée sans l'accord du Ministre. En vertu de la Loi sur les Indiens, la définition du concept de "bande" désigne un groupe d'Indiens:

" à l'usage et au profit communs desquels, des terres, dont le titre juridique est attribué à Sa Majesté, ont été mise de côté;

à l'usage et au profit desquels Sa Majesté détient des sommes d'argent; ou

*que le gouverneur en conseil a déclaré être une bande aux fins de la présente loi."*⁴³

Les communautés n'ont pas plus de latitude en ce qui concerne la formation de leur Conseil de bande. Aux termes de l'article 74, paragraphe 2, de la Loi sur

⁴²CANADA. CHAMBRE DES COMMUNES, Rapport du Comité spécial sur l'autonomie politique des indiens au Canada, Ottawa, Chambre des Communes, 1ere session, 32e législature, Procès-verbaux du Comité spécial sur l'autonomie politique des Indiens, Fascicule no. 40, 12 et 20 octobre 1983, à la p. 17

⁴³L.R.C. (1985), ch. I-5, article 2 (1).

les Indiens, le conseil de bande doit se composer d'un chef, ainsi que d'un conseiller par 100 membres de la bande. Le nombre de conseillers ne doit pas être inférieur à deux ni supérieur à douze. La bande ne doit pas avoir plus d'un chef. Les élections du chef et de son conseil sont également régies par la Loi. Le Règlement sur les élections au sein des bandes d'Indiens couvre tous les aspects de la tenue d'un scrutin: définition de résidence, assemblée de présentation, mode de voter, scrutin, bulletins de vote, appels à l'égard de l'élection et secret du vote.

Les attributions d'un Conseil de bande sont d'établir des lignes de conduite et d'en assurer l'applicabilité. Sa sphère d'attribution comprend:

"l'application rigoureuse des règlements régissant les programmes et services administrés par la bande (en ce qui concerne, par exemple, la voirie, le logement, l'hygiène publique, les services sociaux, le transport des écoliers, la police et la protection contre les incendies);

les questions liées aux traités, les fonds de fiducie, les biens de capital et le fonds de revenus de la bande; la compétence du conseil en ces matières s'étend aux membres de la bande vivant hors de la réserve;

les affaires concernant des non-membres de la bande, par exemple: le règlement concernant la location à bail de terres ou de stations de villégiature, les redevances sur le pétrole, l'industrie, le tourisme, l'exploitation forestière, etc.."44

Ces attributions se reflètent dans les compétences accordées au Conseil dans l'élaboration de règlements administratifs. L'article 81 de la Loi sur les Indiens décrit les pouvoirs du Conseil en matière de réglementation:

- *assurer des services d'hygiène à la population de la réserve;*
- *réglementer la circulation;*
- *maintenir l'ordre public;*

⁴⁴CANADA. MINISTÈRE DES AFFAIRES INDIENNES ET DU NORD CANADA, Guide à l'intention des gestionnaires des bandes, Ottawa, Ministère des Affaires indiennes et du Nord Canada, 1984., à la p.. 2

- *prévenir les actes de brutalité et tout autre acte dommageable à autrui;*
- *établir des fourrières où garder le bétail égaré et les autres animaux errants;*
- *construire et entretenir des routes, des ponts et des clôtures et creuser des fossés;*
- *diviser la réserve en zones résidentielles et en zones d'affaires;*
- *réglementer la construction, la réparation et l'usage des bâtiments;*
- *(si la bande en a le pouvoir aux termes de l'article 60) répartir le terrain de la réserve entre les membres de la bande, en réservant une partie du sol à l'usage de la collectivité, arpenter les parcelles de terrain, ainsi que tenir un registre des certificats de propriété et d'occupation;*
- *assurer la lutte contre les mauvaises herbes;*
- *réglementer l'apiculture et l'aviculture;*
- *construire et utiliser un réseau de distribution d'eau; réglementer ou interdire les journées sportives, les spectacles, les courses, les jeux publics et les autres amusements du genre;*
- *réglementer l'activité des représentants de commerce qui entrent dans la réserve pour vendre ou acheter des produits;*
- *réglementer la chasse, la pêche et le piégeage;*
- *arrêter et punir les gens qui s'introduisent dans les réserves sans permission ou qui viennent y exercer des activités interdites;*
- *prendre toute autre disposition nécessaire aux fins susmentionnées;*

- *condamner un prévenu, sur déclaration sommaire de culpabilité, à une amende ne dépassant pas 100\$ ou à un mois de prison au maximum (ou le condamner aux deux).*⁴⁵

En plus, le Gouverneur-en-conseil, en vertu de l'article 83, peut déclarer une bande comme étant en état avancé de développement et permettre au conseil de bande d'adopter, toujours sujet à l'approbation du ministre, des règlements pour:

- a) *l'imposition de taxes à des fins locales, sur les immeubles situés dans la réserve, ainsi que sur les droits de ceux-ci, et notamment sur les droits d'occupation, de possession et d'usage;*
 - a.1) *la délivrance de permis de licences ou d'agréments aux entreprises, professions, métiers et occupations;*
- b) *l'affectation et le déboursement de l'argent de la bande pour couvrir les dépenses de cette dernière;*
- c) *la nomination de fonctionnaires chargés de diriger les affaires du conseil, en établissant leurs fonctions et en prévoyant leur rétribution sur les fonds prélevés en vertu de l'alinéa a);*
- d) *le versement d'une rémunération, pour le montant que le ministre peut approuver, aux chefs et conseillers, sur les fonds prélevés en vertu de l'alinéa a);*
- e) *les mesures d'exécution forcée visant le recouvrement de tout montant qui peut être perçu en application du présent article, arrérages et intérêts compris;*
 - e.1) *l'imposition, pour non-paiement de tout montant qui peut être perçu en application du présent article, arrérages et intérêts compris;*

⁴⁵Ces compétences sont tirées d'un guide publié à l'intention des gestionnaire de bande: CANADA. MINISTERE DES AFFAIRES INDIENNES ET DU NORD CANADA. Guide à l'intention des gestionnaires des bandes, Ottawa, Ministère des Affaires indiennes et du Nord Canada, 1984. aux pp.. 5-6

- f) *la réunion de fonds provenant des membres de la bande et destinés à supporter des entreprises de la bande;*
- g) *toute question qui découle de l'exercice des pouvoirs prévus par le présent article, ou qui y est accessoire.*

Toutes les bandes du Canada possèdent le pouvoir de réglementation stipulé à l'article 81. Cependant, seules certaines bandes indiennes ont été déclarées par le Gouverneur-en-conseil comme ayant atteint un stade de développement avancé et sont habilitées à adopter des règlements en vertu de l'article 83.⁴⁶ Cet état de fait est symptomatique de la dépendance de plusieurs bandes indiennes face au Ministère et de la dominance de la Loi, sur les activités des bandes.

Sur le plan administratif, les tâches du personnel de bande, incluant celle de gérant, sont définies en fonction de la Loi sur les Indiens et des programmes développés par le MAINC. Le Ministère classe les employés de bandes en deux catégories: le personnel lié aux programmes travaillant dans un secteur d'activité spécifique et le personnel administratif assurant les services nécessaires aux activités du Conseil et du personnel lié aux programmes. Aucune mention n'est faite à propos d'activités spécifiques à la bande. Les tâches ne sont standardisées qu'en fonction des prérogatives du ministère.⁴⁷

Sur le plan politique, la Loi sur les Indiens ne reconnaît pas le droit à une administration indienne de déterminer l'appartenance à la bande. Le statut d'Indien est accordé par les normes fédérales en vertu de la Loi. Le rapport Penner s'est opposé à cette pratique en recommandant que:

"chaque première nation adopte, comme point de départ nécessaire à la création d'un gouvernement, une procédure prévoyant la participation de toutes les personnes appartenant à cette première nation au processus de création du gouvernement, quelles que soient les restrictions de la Loi sur les Indiens."(p.59)

Selon plusieurs auteurs, le Conseil de bande exerce des pouvoirs administratifs et législatifs limités. Ils affirment que les contrôles politico-

⁴⁶L. LITTLE BEAR, M. BOLDT, J.A. LONG , Pathways to Self-Determination: Canadian Indians and the Canadian State, Toronto, University of Toronto Press, 1984. P. 187.

⁴⁷ CANADA. MINISTÈRE DES AFFAIRES INDIENNES ET DU NORD CANADA, Guide à l'intention des gestionnaires des bandes, Ottawa, Ministère des Affaires indiennes et du Nord Canada, 1984. à la p.. 8

fiscaux exercés par le MAINC sur les affaires des bandes rendent parfois le chef et le Conseil de bande plus responsables vis-à-vis le MAINC que vis-à-vis la population qui les a élus. La structure actuelle de la Loi sur les Indiens ne permet pas au Conseil de prendre des décisions qui soient associées à un gouvernement autonome.

Christie⁴⁸ critique fortement le fait que tous les changements dans l'exercice du pouvoir doivent être approuvés et décidés à la discrétion du MAINC. Il exprime des doutes, à propos des amendements de 1951, quant à leur objectif visant à augmenter l'autonomie des Indiens:

"There is no significant local level powers exercised on Indian reserves. The band council is an administrative extension of the Department and not in fact a polity at all. "

Lithman⁴⁹ dénonce également le contrôle exercé par le MAINC depuis que la Loi sur les Indiens "a donné tout le pouvoir au Ministère... C'est seulement avec le consentement du Ministère que le leadership de la bande indienne est autorisé à exercer certaines fonctions." .

À leur tour, Pontiny et Gibbins⁵⁰ critiquent le présent système de responsabilités et de restrictions imposé aux Conseils de bande par la Loi sur les Indiens:

⁴⁸L. CHRISTIE, Reserve Colonialism and Sociocultural Change, Ph. D. thesis, Toronto, University of Toronto, 1976. pp. 21-22, dans:

L.C. HANSEN, , Strategies for Development on Nipissing Indian Reserve no. 10 , a thesis submitted in conformity with the requirements for the degree of Doctor of Philosophy, Toronto, School of Graduate Studies, Department of Anthropology, University of Toronto, 1985.

⁴⁹Y.G. LITHMAN, The Community Apart, a Case Study of a Canadian Indian Reserve Community, Stockholm Studies in Anthropology, Stockholm, University of Stockholm, 1983. p. 60, dans:

L.C. HANSEN, Strategies for Development on Nipissing Indian Reserve no. 10, a thesis submitted in conformity with the requirements for the degree of Doctor of Philosophy, Toronto, School of Graduate Studies, Department of Anthropology, University of Toronto, 1985.

⁵⁰J.R. PONTINY, R. GIBBINS, Out of Irrelevance, a Socio-political Introduction to Indian Affairs in Canada, Toronto, Butterworths, 1980. dans:

L.C.HANSEN, Strategies for Development on Nipissing Indian Reserve no. 10, a thesis submitted in conformity with the requirements for the degree of Doctor of

" Over the long run the most contentious aspect of the Indian Act was the sweeping power that it gave to administrators and to the federal government. The Indian Act extended the regulatory reach of the government into virtually every nook and cranny of Indian life... Although the Act presented a veneer of self-government and Indian participation in the control of their lives, even the veneer was an illusion. "

Le Rapport Penner va plus loin dans sa critique de la Loi sur les Indiens:

"Une des critiques formulées contre la Loi sur les Indiens est le fait qu'elle ne reconnaît pas la diversité des peuples indiens. Elle traite les Indiens en tant que groupe homogène sans tenir compte des différences de culture, de langue, de ressources, d'envergure de groupe ou d'emplacement des collectivités. Ce manque de souplesse a aussi été perçu comme un moyen d'assimilation.

De sérieuses objections ont été formulées quant à la relation qui existe entre les conseils de bande indienne et le Ministère. Les conseils de bande détiennent des pouvoirs délégués. En fait, ils sont considérés pour la plupart comme des prolongations du MAINC. Même le Ministre déclare que "les gouvernements de bandes sont plus des prolongations administratives du Ministère des Affaires indiennes qu'ils ne sont des gouvernements devant rendre compte à leur membre." Les conseils de bande sont les seuls organismes gouvernementaux indiens reconnus dans la Loi sur les Indiens. "^(P.17)

Le Comité spécial conclut son rapport par 58 recommandations. La première recommandation demande au Gouvernement fédéral d'établir un nouveau type de relation avec les Premières Nations indiennes. L'élément essentiel de cette relation doit être l'autonomie gouvernementale des Indiens.

En conclusion, le Comité Penner recommande fortement que les programmes du Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien concernant les Indiens soient abolis au fur et à mesure que les administrations des Premières Nations indiennes exerceront le contrôle sur leurs propres affaires.

Le contrôle sur leurs propres affaires nécessite des modifications dans les structures et les tâches du personnel des bandes. Dans un contexte d'autonomie, il est souhaitable que les gérants de bande laissent de côté leur rôle d'exécutant pour assimiler toutes les fonctions du management: la planification, la direction, l'organisation et le contrôle. De nouveaux outils de gestion doivent être utilisés en remplacement de la Loi sur les Indiens.

Les Indiens réclament toujours l'abolition des injustices créées en vertu de la Loi sur les Indiens. Certaines communautés ont acquis une plus grande autonomie au prix de l'aliénation de certains droits ancestraux. Cette aliénation a donné naissance à des ententes territoriales conférant aux communautés visées une plus grande autonomie sur l'administration de leurs affaires et une meilleure définition du statut d'Indien.

Les bandes n'ayant pas accès à ces ententes peuvent toutefois bénéficier de programmes permettant l'acquisition progressive d'une plus grande autonomie gouvernementale. Toutefois, ces programmes sont toujours sous l'égide de la Loi sur les Indiens et les bandes ne profitant pas de ces programmes demeurent sous le coup des amendements de 1951.

L'analyse de contenu du discours discréditant la Loi sur les Indiens laisse croire que son abolition éliminerait toute forme de contraintes d'ordre gouvernemental et légal. Dans l'élaboration de stratégies, les bandes indiennes, à la manière de toutes les organisations allochtones, seront obligatoirement confrontées à des contraintes de cet ordre. Plusieurs traités d'administration publique⁵¹ font état de villes ou de petites municipalités rurales qui établissent des priorités, pratiquent la planification et engagent des directeurs généraux, sous des contraintes semblables à celles que connaissent les bandes indiennes.

Il n'est donc pas évident, comme le prétendent certains auteurs, que le MAINC et la Loi sur les Indiens empêchent la fixation de priorités de développement, de règles et de politique de fonctionnement. Les bandes indiennes administrent aujourd'hui au delà de 70% du budget des affaires indiennes sous des contrôles administratifs moins rigoureux que ceux auxquels sont soumis les municipalités. Dans cet optique, le MAINC et la Loi sur les Indiens peuvent être considérés comme des éléments de

⁵¹B. GOURNAY, J.F. KESLER, J. SIWEC-POUYDESSEAU, Administration publique, Paris, Presses Universitaires de France, 1967.

l'environnement politique et légal des bandes au même titre que certaines lois régissant les municipalités.

2.2- Les modalités modernes d'application

Depuis quelques années, les peuples autochtones revendiquent un droit inhérent à l'autonomie gouvernementale. Les peuples autochtones prétendent que ce droit à l'autonomie politique n'a jamais été éteint, ni par une loi adoptée par une autorité compétente, ni par la négociation de traités. De plus, selon eux, ce droit est enchâssé à l'article 35 de la Loi constitutionnelle de 1982 reconnaissant et confirmant "les droits ancestraux".

Il est de plus en plus question, pour les autochtones, d'avoir accès à une plus grande autonomie vis à vis l'administration quotidienne de leurs affaires. Le désir croissant pour les Indiens et les Inuit est d'accéder à des programmes rencontrant leurs besoins spécifiques et qui soient compatibles avec la culture de chaque communauté. Deux avenues sont privilégiées par les gouvernements pour satisfaire les revendications autochtones: les ententes territoriales et les transferts de pouvoir et de programmes aux administrations indiennes (dévolution).

2.2.1- Les ententes territoriales

Les gouvernements réagissent aux revendications autochtones en négociant des ententes et en adoptant des lois modifiant les effets de la Loi sur les Indiens. Cependant, ces ententes sont limitées aux communautés visées par l'entente et chaque bande doit négocier individuellement les modalités de son autonomie.

L'association du Barreau canadien est d'avis qu'une analyse de l'autonomie gouvernementale des peuples autochtones doit tenir compte de la façon dont les législateurs canadiens ont historiquement envisagé cette question⁵²:

"Les législateurs se sont, en grande partie, occupés des Indiens plutôt que des Inuit et des Métis et leur principal outil a été la Loi sur les Indiens, dans ses différentes versions depuis 1876. Cette loi a toujours pris pour acquis que le gouvernement fédéral a virtuellement un droit absolu sur les Indiens. Les différentes lois sur les Indiens ont considéré les bandes indiennes (constituées en vertu de la Loi sur les Indiens plutôt qu'en vertu des lois traditionnelles) comme une forme de gouvernement local ou municipal. Les pouvoirs des bandes, exercés par des règlements, se fondent exclusivement sur cette loi et non sur des compétences inhérentes ou constitutionnellement enchâssées. Les règlements peuvent être infirmés par le ministre des Affaires indiennes et du Nord pendant que les lois et règlements incompatibles ont préséance sur eux. L'appartenance à la bande et le statut d'Indien (tous deux essentiels à la définition de l'autonomie) sont déterminés par le Gouvernement fédéral plutôt que par les peuples autochtones eux-mêmes. Par conséquent, le dessein sous-jacent à cette loi est l'antithèse même de l'autonomie gouvernementale."

Au cours des dernières années, la reconnaissance constitutionnelle du droit à l'autonomie gouvernementale par le recours à la procédure prévue à l'article 37 de la loi constitutionnelle de 1982 a été considérée comme une façon de contourner les structures de la Loi sur les Indiens. Au niveau de la procédure, on laissa entendre qu'il est possible de répondre aux aspirations de l'autonomie gouvernementale par un changement de politique de la part du gouvernement

⁵²ASSOCIATION DU BARREAU CANADIEN, Les droits des autochtones au Canada: du défi à l'action, Ottawa, Association du Barreau canadien, août 1988.

et par une reconnaissance législative des gouvernements autochtones, ces deux solutions furent préconisées dans le Rapport Penner.

L'échec du processus constitutionnel a incité le recours à la seconde formule, qui s'est traduite par deux accomplissements majeurs. Il y eut d'abord l'adoption de la Loi sur les Cris et les Naskapis du Québec pour remplir les conditions de l'article 8 de la Convention du Nord-Est québécois. En second lieu, il y eut l'adoption de la Loi sur l'autonomie de la bande indienne Sechelte.

En juin 1983, le gouvernement déposait le projet de loi C-52: Loi sur l'autonomie gouvernementale des Indiens et le projet de loi C-46: la Loi sur les Cris et les Naskapis du Québec. Cette dernière loi comprend un ensemble de dispositions assurant l'administration locale des bandes cris et naskapies, signataires de la Convention de la Baie James et du Nord québécois et de la Convention du Nord-Est québécois. La loi établit la capacité légale des bandes à titre de personne morale et décrit la structure de leur administration, leurs pouvoirs, les mécanismes internes d'imputabilité politique et les méthodes de régir, dans le cadre de la Convention, les terres et les ressources. À l'exception des dispositions précisant le statut d'Indien, cette loi a préséance sur la Loi sur les Indiens. Aux termes de la Loi sur les Cris et les Naskapis, les bandes possèdent de vastes pouvoirs de réglementation dans de nombreux domaines (y compris le pouvoir de déterminer l'appartenance aux bandes) pouvant s'exercer sans l'intervention ou l'approbation du Ministre. Un pouvoir général de réglementation est conféré, permettant l'application des lois provinciales à certaines terres, établissant et maintenant un service d'enregistrement des biens-fonds, et régissant les pouvoirs de taxation des bandes, les élections, les réunions spéciales et les emprunts à long terme. Toutefois, le Ministre conserve certains pouvoirs à l'égard des statuts administratifs traitant de l'exploitation et de la protection de la faune ainsi que des élections. Il peut également intervenir en matière de gestion financière.

La Loi sur les Cris et Naskapis est la première loi traitant de l'autonomie gouvernementale adopté par le Parlement. Le projet de loi C-52: Loi sur l'autonomie gouvernementale, n'étant pas très bien reçu par les dirigeants autochtones s'opposant aux pouvoirs étendus d'intervention et d'approbation que retient le ministre, meurt au Feuilleton. On semble généralement craindre que la nouvelle loi indique dans quelle mesure le gouvernement fédéral est disposé à s'engager dans le domaine de l'autonomie gouvernementale. Certains dirigeants autochtones y perçoivent une manoeuvre politique visant à

réduire les pressions exercées pour obtenir la reconnaissance constitutionnelle du droit à l'autonomie gouvernementale.

Le Sechelt Indian Band Self-Government Act est une pièce individuelle de la législation fédérale servant à rencontrer les désirs de gouvernement autonome de la population Sechelte. La Loi est issue d'un processus de négociation et sa principale intention est de concéder l'autorité à la bande Sechelte dans la négociation d'ententes relatives à des sujets spécifiques avec les gouvernements provincial et fédéral. L'autorité dérivée de ces ententes sera contenue dans la Constitution de la Bande Sechelte: le coeur du pouvoir du gouvernement autonome de la bande.

Contrairement à la Loi sur les Cris et Naskapis, qui renferme des dispositions détaillées sur l'administration des bandes, les détails de l'administration des affaires secheltes figurent dans la Constitution de leur bande. La Loi confère à la bande une entité juridique et autorise l'adoption de sa Constitution par la population. Aux termes de la Loi, la constitution Sechelte devient en vigueur par décret, après avoir été entérinée par la majorité des membres de la bande. L'approbation du Gouverneur-en-conseil est également requise. La loi exige que la Constitution Sechelte soit écrite et traite notamment de la composition du conseil, du mandat et du mode d'élection des conseillers, de l'imputabilité politique et financière du conseil, d'un code d'appartenance, des modalités de la tenue des référendums modifiant la Constitution ou transférant des terres au District de l'administration indienne Sechelte ainsi que des règles s'appliquant à l'aliénation des terres.

Les attributions législatives décrites dans la loi doivent être inscrites dans la Constitution de la bande avant que celle-ci puisse les exercer. Elles doivent d'abord avoir fait l'objet de négociations avec le Gouvernement fédéral et être adoptées conformément aux règles approuvées par la bande dans la modification de la Constitution. Les dispositions de la Loi sur les Indiens continuent à s'appliquer à moins qu'elles ne soient incompatibles avec la Loi, la Constitution ou les textes législatifs de la bande, ou jusqu'à ce que le Gouverneur-en-conseil déclare qu'une de ces dispositions ne s'appliquent pas.

La loi permet que le droit de propriété sur toutes les terres situées dans les réserves secheltes soit transféré en fief simple appartenant à la bande et permet au Conseil d'autoriser, conformément au système en vigueur dans la province, tous les droits sur les terres. Cette dernière disposition contraste avec la Loi sur les Cris et Naskapis qui permet l'établissement, par règlement, d'un service d'enregistrement.

En plus des dispositions ayant trait à l'enregistrement, la Loi sur l'autonomie gouvernementale de la bande indienne Sechelte envisage la coopération de la province en matière de gouvernement régional. La Loi permet de reconnaître un district comme une entité juridique et de constituer un conseil de district pour le diriger. Elle permet aussi le transfert des pouvoirs législatifs de la bande au conseil de district. Toutefois, ces articles ne peuvent entrer en vigueur que par décret émis seulement suite à l'adoption de la loi provinciale et à l'approbation par la bande du transfert de ces pouvoirs. Malgré que le gouvernement de la Colombie Britannique ait adopté la Sechelt Indian Government District Enabling Act, les dispositions relatives au district ne sont pas encore en vigueur en raison des discussions se poursuivant avec le gouvernement provincial sur le droit applicable.

L'objectif principal de la Loi Sechelte semble clairement s'intégrer dans l'agenda gouvernemental à l'égard des gouvernements autonomes. Aucune mention n'est faite sur les droits inhérents du peuple Sechelte à être auto-gouverné. On y retrouve simplement des mentions sur l'implication du Gouvernement fédéral pour l'avancement des gouvernements autonomes. Aucun retranchement constitutionnel au sujet de la Loi n'est proposé. La bande reçoit purement des pouvoirs délégués. La face du gouvernement autonome qui est révélée par la Loi Sechelte est celle du pouvoir de livraison de services et de programmes. Ceci constitue, malgré tout, un changement majeur de la situation du peuple Sechelte par rapport à la Loi sur les Indiens.

Ces ententes ont donné naissance à un très grand nombre de structures administratives qui ne touchent qu'une faible proportion de la population autochtone du Canada. La grande majorité des communautés autochtones demeure toujours soumises à la Loi sur les Indiens. Cependant, le Gouvernement a mis de l'avant des programmes accessibles aux bandes ayant démontré de bonnes capacités administratives: les programmes de dévolution.

2.2.2- Les programmes de dévolution

Les gouvernements, de concert avec les Indiens et les Inuit, ont mis de l'avant des programmes risquant de modifier substantiellement les structures des organisations autochtones à long terme.

Les programmes mis de l'avant doivent respecter le niveau d'autonomie que chaque communauté est en mesure d'assumer. Ainsi, les "paiements de transfert souples"(PTS) permettent une plus grande flexibilité dans l'administration des programmes. Les "modes optionnels de financement"(MOF) représentent la dernière étape menant à l'autonomie

gouvernementale. Si on ajoute à ces programmes les revendications au niveau des terres, revenus et fiducie, on obtient alors l'autonomie gouvernementale proprement dite.

Sans entrer dans les détails, nous présenterons une brève description de ces programmes qui ont une grande influence sur les activités du gérant de bande. Ils offrent une marge de manoeuvre supérieure permettant de fournir des services adaptés aux besoins spécifiques des communautés.

2.2.2.1- Paiements de transfert souples (Flexible transfer payments)

Les paiements de transfert souples (PTS) permettent un contrôle moins strict que les accords de contribution⁵³, mais plus serré que les modes optionnels de financement.

Les paiements de transfert souples s'appliquent aux programmes dont le financement annuel est fixe ou calculé selon une formule. Quant aux programmes dont les niveaux de financement tiennent compte du remboursement des dépenses réelles, le Ministère continuera à utiliser les contributions. Par exemple, la prestation des services découlant du programme d'aide sociale constitue un type de service qui sera financé en vertu des paiements de transfert souples, car le budget annuel de ce programme est établi à un montant fixe. Ne sont toutefois pas incluses dans le transfert, les sommes nécessaires aux prestations d'aide sociale puisqu'elles sont accordées selon un principe de remboursement. Dans ce cas, le montant n'est connu qu'au fur et à mesure que l'année avance.

Les programmes financés par voie de paiements de transfert souples sont assujettis à moins de règles que les accords de contribution. De plus, les règles portent sur les services à rendre plutôt que sur la façon de le faire. L'obligation de rendre compte des bandes est réduite puisque leurs rapports portent surtout sur le rendement du programme et non sur la comptabilité des transactions.

L'importance que l'on attache aux résultats se répercute favorablement sur l'administration du budget. En effet, si une bande réussit à offrir un service

⁵³Le mode traditionnel de financement a toujours été l'entente de contribution. Dans ce système, le Ministère établit les besoins spécifiques de chaque communauté et conclut avec elle une telle entente pour financer la prestation des services déterminés. Les règles d'administration des fonds sont fixées par le Ministère, et les montants non utilisés sont retournés au fonds consolidé du Revenu en fin d'exercice.

sans dépenser toute la somme affectée à cette fin, elle peut utiliser le solde à sa guise. Toutefois, ce solde doit être dépensé à des fins d'immobilisations.

Les PTS permettent au gérant de bande de jouer un rôle beaucoup plus actif que celui de simple exécutant. Un tel éventail de régimes de financement permet de retenir ceux convenant le mieux aux besoins de la communauté. En plus, pour les gérants de bande, les PTS sont un excellent moyen d'acquérir l'expertise donnant accès aux modes optionnels de financement.

Lorsqu'un conseil de bande passe des PTS aux MOF, son rôle passe de celui d'administrateur des programmes du MAINC à celui de gestionnaire des programmes d'une collectivité⁵⁴.

2.2.2.2- Modes optionnels de financement.

Les "modes optionnels de financement" (MOF) permettent aux bandes d'acquérir progressivement une plus grande indépendance sous le régime de la Loi sur les Indiens, et d'accéder finalement à l'autosuffisance. Le Gouvernement voit dans ces programmes un autre moyen d'élargir les pouvoirs des conseils de bande faisant en sorte qu'ils puissent gérer eux-mêmes les affaires de leur collectivité⁵⁵.

Les ententes contribuent à améliorer les services communautaires et les compétences en gestion. Bon nombre de bandes considèrent les MOF comme une étape à franchir avant d'accéder à l'autonomie gouvernementale.

En novembre 1985, le cabinet approuve une politique accordant aux conseils de bande un plus grand rôle dans l'administration des programmes fédéraux. Le MAINC a donc le pouvoir de conclure des accords de financement dans le cadre desquels la gestion de programmes est transférée aux administrations des bandes.

Les principales caractéristiques des modes optionnels de financement sont les suivantes:

⁵⁴CANADA. MINISTÈRE DES AFFAIRES INDIENNES ET DU NORD CANADIEN, "Gérer ou administrer: comparaison entre les MOF et les PTS", Transition, vol.2, no. 12. p.10.

⁵⁵K. DUNKLEY, L'autonomie politique des Indiens, Ottawa, Division du droit et du gouvernement, service de recherche, Bibliothèque du Parlement, 13 novembre 1986.

- Le chef et le conseil doivent rendre compte davantage aux membres de la bande.
- La responsabilité du Ministre devant le Parlement demeure la même.
- La bande peut modifier et refondre les programmes financés par le Gouvernement fédéral de manière à les adapter davantage à ses besoins et à ses priorités, pourvu qu'elle en respecte les exigences minimales.
- La bande a la latitude voulue pour réaffecter les fonds entre les programmes, sauf que les sommes prévues pour les dépenses en capital ne peuvent servir à des dépenses de fonctionnement et à l'entretien.
- Les accords peuvent porter sur une période allant jusqu'à 5 ans, sous réserve des crédits annuels.

Dans le cadre des modes optionnels de financement, les bandes sont chargées de la prestation des programmes, y compris l'élaboration de politiques internes, de normes et de descriptions de programmes, de modes de fonctionnement et de critères en matière de responsabilité financière. Grâce aux MOF, les bandes et les conseils tribaux disposent de toute la latitude possible, en vertu de la Loi sur les Indiens, pour reformuler les programmes et administrer les fonds conformément à leurs propres besoins et priorités.

Au cours de l'année 1989, 38 bandes administraient leurs propres fonds en vertu des MOF, et 72 autres avaient atteint différents stades du processus d'admission aux MOF. Les nouveaux participants provenaient aussi bien de milieux urbains que de centres éloignés, et les populations enregistrées dans leur réserve allaient de 39 à 2,583 personnes. Au total, \$62.2 millions ont été attribués par l'intermédiaire des ententes sur les MOF, ce qui représente environ 5% de tous les fonds administrés par les Indiens⁵⁶.

Le nombre de bandes profitant de ces programmes est encore limité. Les gérants de bande représentent un élément essentiel pour accéder à ce genre de programmes. Ce sont eux qui dirigent la machine administrant les

⁵⁶CANADA. MINISTÈRE DES AFFAIRES INDIENNES ET DU NORD CANADIEN, Rapport annuel 1988-1989, Ottawa, Ministère des Approvisionnements et Services Canada, 1989.

programmes. Plus ils seront compétents, plus le nombre de bandes pouvant se qualifier pour les MOF augmentera.

Tableau II

**Nombre de bandes ayant demandé
leur admission aux MOF**

	1986-1987	1987-1988	1988-1989
Autorisées	0	21	38
Déclarées admissibles	20	28	27
Ayant présenté une demande d'admission	<u>12</u>	<u>23</u>	<u>45</u>
Total	32	72	110

2.2.2.3- Terres Revenus et Fiducie

Le gouvernement a entrepris un examen du secteur Terres revenus et fiducie qui comprend trois étapes. Au cours de la première étape de l'examen, on relève plus de 250 points litigieux dans la Loi sur les Indiens. Des mesures sont alors prises pour régler un certain nombre de ces problèmes, en apportant des modifications à la Loi, en ce qui a trait à la fiscalité, les comptes en fiducie des Indiens mineurs et les successions.

En 1989, le ministère met de l'avant un programme de délégation des pouvoirs de gestion des terres, en vertu des articles 53 et 60 de la Loi sur les Indiens⁵⁷. Cette délégation permet à une bande de contrôler davantage l'utilisation et la gestion de ses terres.

Environ 15 bandes au Canada ont fait une demande afin de bénéficier de cette délégation de pouvoirs. Il risque dès lors d'apparaître une nouvelle catégorie de fonctionnaires autochtones dans le domaine de la gestion des terres. D'ailleurs, le Ministère offre des cours de formation pour ces nouveaux gestionnaires. Les programmes de formation offerts portent en particulier sur

⁵⁷CANADA. MINISTÈRE DES AFFAIRES INDIENNES ET DU NORD CANADA, Délégation des pouvoirs de gestion des terres, en vertu des articles 53 et 60 de la Loi sur les Indiens, Ottawa, Ministère des Approvisionnement et Services Canada, 1989.

la tenue des dossiers, la négociation des clauses de baux, de permis et d'autres documents juridiques, les concepts du droit des propriétés, l'interprétation de plans et les autres compétences nécessaires pour gérer les terres de la réserve.

Au cours de la deuxième étape de l'examen, des consultations intenses ont eu lieu avec les Indiens aux niveaux national, régional et local. On est alors parvenu à élaborer un large éventail d'options de changement dans les sept domaines touchés par des projets, soit la gestion des terres, le Registre des terres, l'argent, les successions, les règlements administratifs, le statut d'Indien et l'appartenance aux bandes, ainsi que les élections.

C'est essentiellement en vertu des articles 53 et 60 de la Loi sur les Indiens que les pouvoirs ministériels de gestion des terres sont délégués aux bandes. L'article 53 par exemple, autorise le ministre à nommer une personne chargée de gérer, au nom de la Couronne, les terres désignées, tandis que le Gouverneur-en-conseil peut, aux termes de l'article 60, accorder à une bande le droit de contrôler et de gérer les terres de la réserve qu'elle occupe. Cependant, le Gouverneur-en-conseil peut, à tout moment, retirer à une bande un droit qui lui a été conféré.

Les pouvoirs qu'exerce la bande sur les terres sont ainsi les pouvoirs de la Couronne à l'égard des terres de réserves et non ceux d'une bande agissant en son nom propre. En vertu de l'article 60, les Indiens et les fonctionnaires du MAINC admettent que la structure législative actuelle pour la gestion des terres indiennes s'est révélée incomplète, paternaliste, ambiguë et contradictoire. Tous ces facteurs engendrent retards, confusion et frustration lorsqu'on cherche à utiliser les terres de réserve au profit des Indiens et des bandes.

L'examen en est présentement à la troisième étape. Au cours de cette étape, les Indiens et le MAINC analyseront ensemble les besoins des bandes en matière de formation, pour aboutir à l'élaboration d'un programme de formation complet destiné à faciliter la gestion des terres de réserve par les bandes, en vertu des pouvoirs qui leur sont délégués.

Le transfert de la gestion des terres aux bandes et aux autres organismes indiens sera un autre des sujets abordés durant la troisième étape. À cet égard on déterminera si d'autres organismes peuvent se charger des fonctions diverses et très spécialisées, non transactionnelles, assumées pour l'instant par le personnel affecté à la gestion des terres au MAINC. Ces fonctions peuvent englober ce qui suit: veiller au respect des règlements sur l'hygiène et la sécurité, l'extraction des minéraux, les forêts et la construction; procéder à

l'évaluation des terres et négocier les intérêts des tiers; administrer les terres (ententes de services avec d'autres instances, gestion des biens, gestion de l'environnement, etc.); concevoir et donner un programme de formation sur la gestion des terres.

La troisième étape de l'examen du Secteur des Terres, des revenus et de la fiducie permettra non seulement de régler les problèmes administratifs immédiats, mais fournira aussi une occasion aux collectivités indiennes et au MAINC de travailler en collaboration en vue d'explorer les options qui se présentent pour des changements législatifs à long terme. Dans cette optique, la troisième étape servira à accroître les pouvoirs de bandes en matière de gestion des terres par l'un des moyens suivants:

- modification de la Loi sur les Indiens actuelle;
- élaboration d'une nouvelle loi sur les terres indiennes;
- élaboration d'une législation plus complète sur le gouvernement par les Indiens.

Les programmes de dévolution actuels, entre autres les MOF, sont à la limite des possibilités offertes sous le régime de la Loi sur les Indiens. En principe, les gérants de bande demeurent autant redevables aux fonctionnaires du Ministère qu'à la population de leur communauté. Cependant, la dévolution offre une plus grande marge de manoeuvre aux gérants, élargissant ainsi l'espace stratégique de la bande.

3- Les champs d'activité des bandes indiennes

Avant d'étudier les tâches des gérants de bande indienne, nous jugeons important de donner un aperçu des organisations dans lesquelles ils opèrent.

Comme nous l'avons vu précédemment, les structures administratives des bandes sont établies en fonction des programmes du Ministère des Affaires indiennes et de la Loi sur les Indiens. La présente section vise donc à décrire les champs d'activité des bandes indiennes et à dégager un organigramme type permettant d'illustrer le rôle du gérant de bande à l'égard de ceux-ci.

Les bandes indiennes sont habituellement administrées par un directeur général, gérant de bande ou gérant du Conseil de bande. L'appellation peut donc varier, mais les fonctions se recouvrent assez bien. Sous l'autorité de ce directeur général, se retrouvent les responsables des différents champs

d'activité de la bande. La représentation des organigrammes est souvent différente d'une bande à l'autre mais les champs d'activité sont similaires.

Ces activités similaires recouvrent les secteurs suivants: santé, bien-être, éducation, développement économique, travaux publics, habitation infrastructures communautaires, protection publique et soins à la famille et aux enfants. Chaque champ d'activité est confié à un responsable; on note toutefois des situations où la même personne cumule plusieurs fonctions à la fois et d'autres où un secteur donné est pourvu et relève directement du directeur général. C'est souvent le cas des services administratifs (ou administration général) qui sont rarement dotés du poste "directeur des services administratifs".

Les tableaux III et IV présentent respectivement un organigramme simple et un organigramme complexe de bande indienne. En plus de représenter la diversité des bandes indiennes, ces deux extrêmes démontrent la difficulté, pour les bandes, de structurer une organisation correspondant à un modèle standard.

La plupart des bandes indiennes possèdent un organigramme. Cependant, dans bon nombre de cas, la dimension "gestion des ressources humaines" n'est pas vraiment organisée. On ne retrouve pas de véritable système de définition et de classification des emplois, pas plus qu'un système valable d'évaluation et de perfectionnement du personnel, ou de rémunération organisée. Dans plusieurs communautés, l'administration n'est pas en mesure de connaître dans des délais normaux l'état général des finances du Conseil de Bande.

Tableau III: présentation d'un organigramme de bande simple.

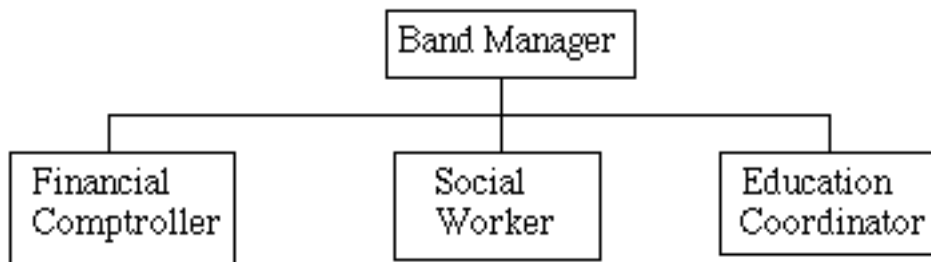
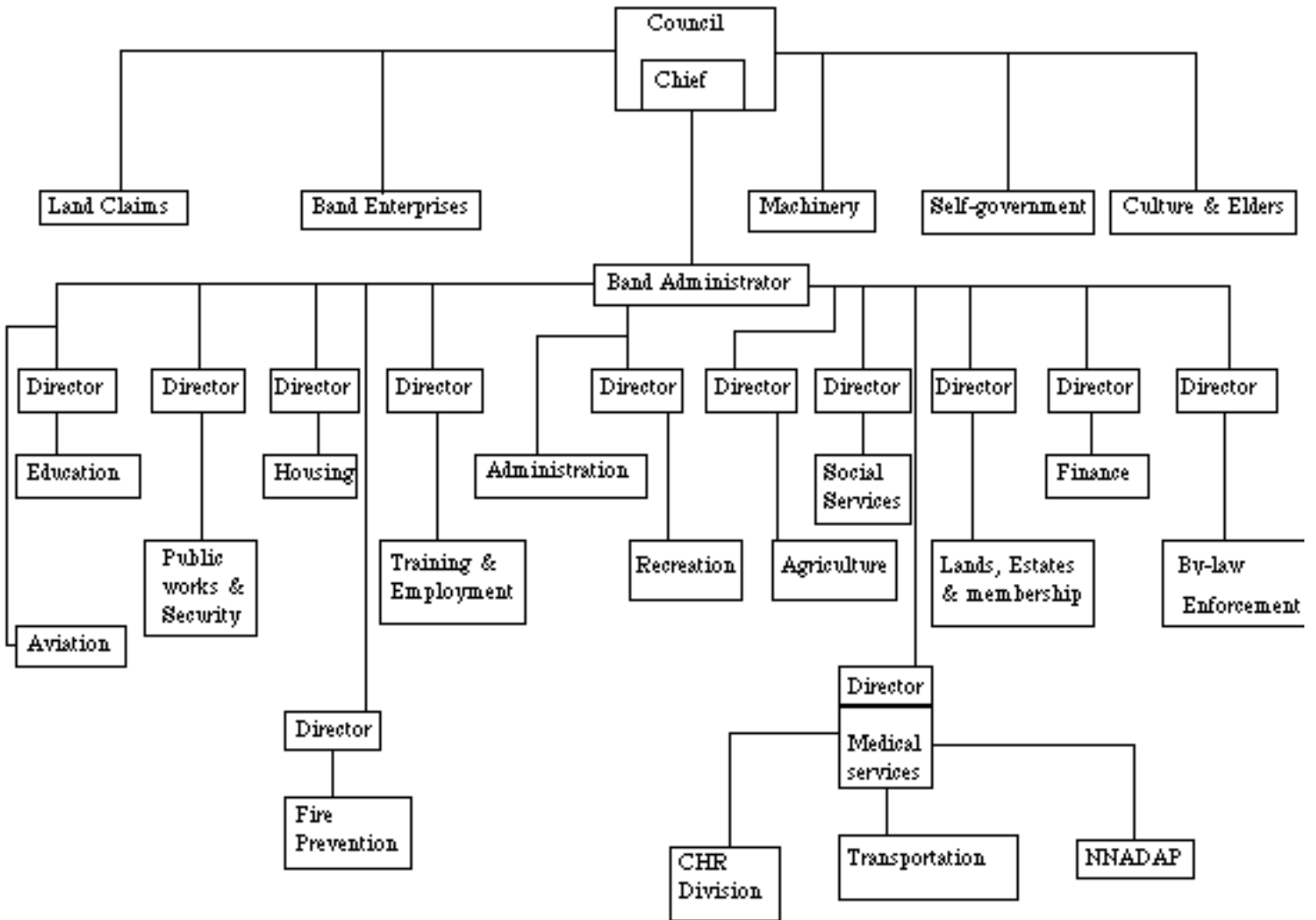


Tableau IV: Présentation d'un organigramme de bande complexe.



Le tableau V présente un organigramme général de l'administration d'une bande indienne en tenant compte des champs d'activité communs tels qu'ils se

dégagent de la revue de littérature. Les champs d'activité apparaissant dans l'organigramme type ne sont pas toujours administrés au niveau de la bande. Par contre, la tendance à la prise en charge des programmes amène, au cours des années, plusieurs bandes à former du personnel autochtone afin de rendre eux-mêmes cette gamme de services à leur population.

On constate donc qu'il existe des champs d'activité communs à toute les bandes. Cependant, l'exercice concret de ces activités varie d'une bande à l'autre. Les deux indices émergents pouvant expliquer ces variations seraient les différences culturelles entre les bandes et les niveaux de compétence de la main-d'oeuvre disponible dans chaque communauté.

Les bandes employant un système de gestion traditionnel ou héréditaire s'éloignent souvent du modèle standard correspondant à la Classification Canadienne Descriptive des Professions (CCDP). Dans le même sens, les bandes possédant un personnel formé de lui-même, sur le tas, développent des systèmes de gestion qui sont peut-être le reflet de leur communauté, mais qui ne rencontrent pas les standards du modèle CCDP.

Dans la pratique, la plupart des bandes adaptent le modèle de gestion standard fourni par le MAINC, à la réalité culturelle et au niveau d'instruction des administrateurs de leur communauté. Cette pratique explique la très grande variété de styles de gestion des bandes indiennes à travers le Canada.

Le "design" organisationnel d'une bande est souvent représentatif des individus qui la composent. Sans porter de jugement de valeur, des écarts importants se dégagent de l'analyse des organigrammes de bandes indiennes. Les différences perçues dans les types d'organisation sous-tendent que la même diversité peut se retrouver sur les plans du style de gestion et de la formation des gérants de bande. On trouvera, à l'annexe 3, la représentation de quelques organigrammes de bandes indiennes du Canada.

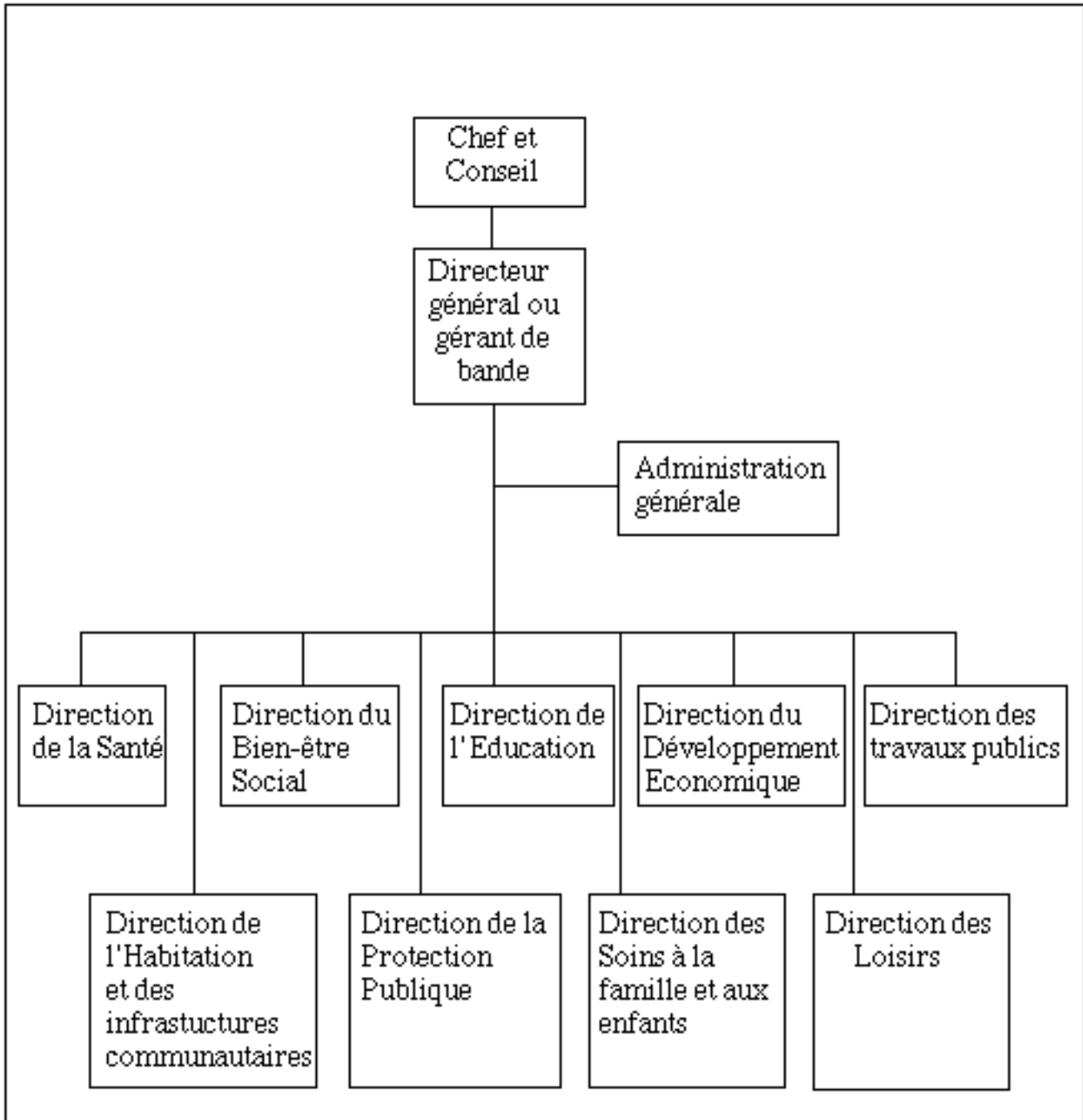
Tableau V: STRUCTURE ADMINISTRATIVE DE BANDE:

ORGANIGRAMME TYPE

Population

Environnement socio-politique

Loi sur les Indiens



Autres dispositions: constitutionnelles, légales et traités

4- Le gérant de bande actuel:

Les sections précédentes présentaient les contextes historique, juridique et organisationnel dans lesquels évoluent les gérants de bande. Faisant suite à cette mise en contexte, la présente section approfondira les fonctions actuellement exercées par les gérants de bande, les qualifications et la formation requises, les relations entre les secteurs politique et administratif et les besoins de formation des gérants de bande.

4.1- Les tâches des gérants de bande indienne du Canada.

Le poste de gérant de bande est, avec celui de chef, le plus important dans l'administration de la bande.

Dans le modèle standard proposé par le CCDP⁵⁸, le directeur général prévoit, organise, dirige et surveille les principales activités de la bande avec la collaboration des directeurs de programmes et des autres employés, conformément aux pouvoirs qui lui sont délégués par le Conseil de bande. Son rôle est strictement de nature administrative, plutôt que politique, mais il revêt en même temps une coloration stratégique évidente en vue de la détermination des priorités et objectifs. Le directeur général ou gérant de bande élabore donc des recommandations quant aux objectifs de la bande; il les propose au Conseil de bande pour acceptation et voit à leur réalisation une fois les décisions entérinées par les autorités politiques. De même, il élabore et approuve les lignes directrices des programmes et en établit les normes de réalisation en tenant compte des ressources, des tendances économiques, sociales et techniques, ainsi que des aspects juridiques. Il est assisté dans l'exercice de ses fonctions par les directeurs de programmes et les employés, qui lui soumettent leurs propres recommandations à ces différents égards.

Le CCDP attribue les tâches suivantes à un directeur général:

- **autorise la création des services principaux et des postes de direction clés;**
- **autorise l'affectation des crédits nécessaires à la mise en oeuvre des programmes et des méthodes de chaque programme;**

⁵⁸CANADA. MINISTÈRE DE LA MAIN-D'OEUVRE ET IMMIGRATION CANADA, Classification canadienne descriptive des professions 1971 : classification et définitions, Tome 1, Ottawa, Information Canada, 1971.

- **choisit les directeurs de programmes ou en approuve la nomination;**
- **délègue des pouvoirs et approuve le programme général d'emploi du personnel;**
- **dirige les directeurs de programme, les motive et aide à leur perfectionnement afin d'accroître la productivité, de favoriser le développement de la bande et l'esprit d'équipe du personnel, en donnant l'impulsion voulue et en mettant à profit ses connaissances de gestion.;**
- **coordonne les activités des différents programmes en organisant des réunions du personnel, en utilisant des organigrammes et autres moyens analogues, et en instaurant des canaux de communication efficaces;**
- **prévoit des contrôles administratifs sous forme de rapports, de vérifications comptables et d'inspections;**
- **répond de la qualité des services fournis par la bande;**
- **établit des relations avec d'autres organisations et fait souvent partie de comités;**
- **se tient au courant des événements qui peuvent influencer la politique et les objectifs de la bande, et prend l'initiative des mesures de corrections ou des ajustements nécessaires, après avoir consulté les principaux responsables;**
- **assiste aux réunions du Conseil de bande et donne des avis au Conseil sur les sujets relevant de sa compétence;**
- **fait des inspections et fait rapport au Conseil de bande sur tous les programmes; et**
- **reçoit les soumissions pour l'exécution des travaux de constructions et de consultation dans les limites de la communauté et procède à l'adjudication des contrats approuvés par le Conseil de bande et s'assure qu'ils soient respectés.**

En pratique, la plupart des descriptions des tâches accomplies par les directeurs généraux ou les gérants de bande s'éloignent plus ou moins du

modèle du CCDP. Dans ses recommandations aux administrations indiennes, le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien propose la description de tâches suivante⁵⁹:

Sommaire:

- **Sous la direction générale du Conseil de bande et sous la direction fonctionnelle des officiers du Ministère et sous réserve des lignes de conduite du Conseil et du Ministère, administre les affaires et les programmes de la bande; donne des avis sur les questions relevant de la compétence et de l'autorité du Conseil de Bande; agit comme greffier du Conseil de bande; gère les finances de la bande et agit comme trésorier; agit comme agent de coordination et de relation extérieure pour le conseil en matière d'administration et administre le programme de Bien-être, si la cas s'applique; rédige la correspondance qui se rapporte à ses fonctions ou en découle.**

Tâches :

- 1- **Supervise les affaires et les programmes de la bande en conformité avec les règlements et procédures du Ministère dans des domaines concernant les travaux publics, les services publics, le logement, le bien-être, les loisirs, l'application des lois, l'organisation communautaire, la gestion financière, l'enregistrement des terres, les statistiques, les entreprises de la bande, les services de bureau ou autre programme du ministère ou toute autre initiative de la bande :**
 - **en appliquant les règlements et les procédures régissant l'application de ces programmes;**
 - **en dirigeant le personnel et l'exécution des programmes;**
 - **en donnant suite aux décisions et lignes de conduite du Conseil;**

⁵⁹ MINISTÈRE DES AFFAIRES INDIENNES ET DU NORD CANADIEN, Manuel de procédures comptables pour les Indiens et les Inuits, Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, Bureau régional de Québec, s.d. Procédure 12.1

- **en surveillant l'entretien et l'utilisation appropriée des bâtiments, du matériel et de l'ouvrage relevant de la bande.**
- 2- Donne des avis au Conseil sur les questions relevant de leur compétence et leur autorité :**
- **en assistant aux réunions du Conseil et de ses comités, si nécessaire;**
 - **en surveillant les travaux, les activités et les programmes de la bande et faisant des rapports de leur évolution;**
 - **en soumettant des recommandations susceptibles de modifier ou de compléter les installations, les services, les lignes de conduite et les programmes de la bande en conformité avec les procédures et les règlements s'y rapportant;**
 - **en fournissant au Conseil des dossiers et des renseignements nécessaires pour permettre au Conseil de prendre des décisions pertinentes**

3- Agit comme greffier du Conseil de Bande :

- **en consignant les résolutions, décisions ou autres actes du Conseil de bande et en les distribuant;**
- **en conservant précieusement l'original des procès-verbaux, règlements, statuts administratifs, documents, règles et autres textes du même genre;**
- **en s'assurant que tous les procès-verbaux, règlements ou autres textes sont certifiés et dûment signés et que les doubles sont transmis aux organismes appropriés;**
- **en tenant un index de tous les procès verbaux, règlements, règles et orientation du Conseil de bande;**
- **en établissant un ordre du jour, de concert avec le chef ou le président d'assemblée, pour chaque réunion du Conseil de bande et en le distribuant, avec copies des documents s'y rapportant, à chaque membre devant se réunir;**
- **en établissant et en tenant à jour un registre sur la location, la vente, l'occupation et le partage des terres de la réserve.**

4- Gère les finances de la bande et agit comme trésorier :

- **en recueillant, recevant et déposant régulièrement en banque tous les argents se trouvant sous la responsabilité du Conseil de bande;**
- **en tenant des livres et des dossiers de comptes nécessaires à l'enregistrement précis et complet de toutes les transactions financières et plus particulièrement en instaurant un système de contrôle de budget;**
- **en conservant précieusement tous les fonds, dossiers, livres de comptes, factures, pièces justificatives, reçus et autres documents ou papiers relatifs aux opérations financières;**

- en soumettant, au moins à tous les trimestres, un état financier comparatif et détaillé;
 - en renseignant le Conseil sur toutes les questions relatives aux finances de la bande;
 - en soumettant, chaque année, un estimé de tous les revenus, dettes et dépenses qui relèvent de la compétence du Conseil;
 - en s'assurant que toutes les exigences de la vérification annuelle sont satisfaites;
 - en autorisant les dépenses sur approbation du Conseil.
- 5- Sert d'agent de coordination et de relations extérieures pour le Conseil en matière d'administration:**
- en établissant des contacts et des échanges profitables avec les agents des gouvernements fédéral, provinciaux, municipaux, les bandes indiennes, les organismes ou tout autre agence;
 - en conseillant les membres individuels de la bande;
 - en faisant connaître au public les lignes de conduite et les programmes du Conseil;
 - en préparant au besoin, des déclarations, rapports et renseignements se rapportant à ces fonctions;
 - en intéressant les jeunes à faire carrière dans l'administration et en initiant certains étudiants intéressés au poste de gérant de bande.
- 6- Administre le programme de bien-être (si applicable) :**
- en se conformant aux règlements et procédures du Ministère en cette matière;
 - en recevant en entrevue les candidats à l'assistance sociale et en accordant cette assistance en conformité avec les lignes de conduite du Conseil et les règlements du gouvernement;

- **en conseillant et en aidant les membres de la bande en matière de bien-être et plus particulièrement en ce qui concerne tous les programmes de bien-être du gouvernement;**
 - **en établissant et en tenant à jour les données statistiques se rapportant au programme de bien-être et en faisant rapport au Conseil au moins chaque trimestre;**
 - **en aidant les agences du secteur privé et du gouvernement qui oeuvrent dans ce domaine et dont les programmes concernent ou peuvent concerner les membres de la bande;**
 - **en assurant la coordination de l'intervention de ces agences et en travaillant en étroite collaboration avec elles;**
 - **en aidant à améliorer l'éducation, la formation et les chances d'emploi de manière à limiter le recours à l'assistance sociale.**
- 7- Rédige la correspondance qui se rapporte à ces fonctions ou en découle.**
- 8- Soumet des recommandations ou des rapports concernant ces fonctions ainsi que les pouvoirs et programmes du Conseil; accomplit d'autres fonctions sur la demande du Conseil.**

La description du Ministère, par rapport à celle du CCDP, ajoute un supérieur hiérarchique supplémentaire au gérant de bande: les officiers du Ministère des Affaires indiennes. De plus, le Ministère fournit une description de nature opérationnelle; il n'est pas fait mention des fonctions de prévision et de gestion stratégique normalement attribuées à un directeur général. La relation avec les subordonnés, entre autres les directeurs de programmes, est également absente ou ignorée. Cette description ressemble plus à celle d'un employé chargé d'appliquer les programme du Ministère qu'à celle d'un directeur général. Elle semble être davantage en conformité avec les préoccupations historiques du Ministère qu'en accord avec les prérogatives d'une administration autonome. Le Ministère conserve l'identification des besoins, la conception des programmes et la planification stratégique sous sa responsabilité et délègue des "pouvoirs" d'exécution aux administrations

indiennes. Le tableau VI présente une comparaison des concepts-clés employés dans la description du CCDP et celle du Ministère.

Tableau VI: Comparaison des descriptions de tâches de gérant de bande (CCDP et MAINC).

<p style="text-align: center;"><u>CCDP</u></p> <p style="text-align: center;">Supérieur hiérarchique: Conseil de bande</p>	<p style="text-align: center;"><u>MAINC</u></p> <p style="text-align: center;">Supérieur hiérarchique: Conseil de bande et MAINC</p>
<ul style="list-style-type: none"> - Direction - pour le Conseil (sur le plan des objectifs et des stratégies) - Contrôle - Organisation - Planification - Élaboration et approbation de lignes directrices - Établissement de normes 	<ul style="list-style-type: none"> - Supervision - Aviseur (sur le plan opérationnel) - Trésorier - Agent coordonnateur - Greffier du Conseil (secrétariat) - Administrateur des programmes de bien-être. - Responsable de la correspondance
<p style="text-align: center;">Modèle formel à portée universelle.</p> <p style="text-align: center;">S'applique peu.</p>	<p style="text-align: center;">Plus proche des tâches concrètes mais tournée vers l'administration des programmes.</p> <p style="text-align: center;">Se caractérise par des mentions concrètes de tâches plutôt que par des regroupements analytiques</p>

Certaines bandes indiennes incluent dans la description de tâches de leur gérant la formule proposée par le Ministère: *"il doit administrer les affaires et les programmes de la bande sous la direction fonctionnelle des officiers du Ministère et sous réserve des lignes de conduite du Ministère"*. Cependant, aucun organigramme de bande et aucun document décrivant les activités réelles du gérant ne font mention de cette relation. La plupart des gérants ne se réfèrent pas à ces descriptions dans l'exercice de leurs fonctions. Dans la réalité, le seul supérieur immédiat du gérant de bande est le chef ou le Conseil de bande et les administrateurs de programmes sont, à quelques exceptions près, clairement identifiés comme étant sous la responsabilité du gérant de bande.

La formulation d'une description standardisée de la fonction de gérant de bande à partir de descriptions écrites semble être pratiquement impossible. Les descriptions de tâches adoptées par les bandes indiennes montrent des différences d'une bande à l'autre. On y observe une dichotomie tout aussi importante que dans la comparaison des descriptions du CCDP et du Ministère.

Certaines descriptions de poste sont inspirées du modèle proposé par le Ministère et adaptées à la bande. À titre d'exemple, une bande adopte le même sommaire que la description proposée par le Ministère en y ajoutant des responsabilités supplémentaires. En vertu de cette description, le gérant de bande est responsable:

- **de l'administration générale;**
- **de la construction et réparation de maisons;**
- **du bien-être de la population;**
- **de l'enlèvement de la neige et réparation des routes;**
- **du service contre les incendies;**
- **de la réparation des services d'eau et égout;**
- **de la collection des distributions pour services d'eau et vidange;**
- **de l'éducation;**
- **des services policiers et application des lois;**
- **des soins de santé aux adultes;**
- **de la démographie (citoyenneté);**
- **de la gérance des finances de la bande;**
- **des assemblées du Conseil;**
- **des testaments, terres et successions;**
- **de la collection et réparation des loyers de la bande;**
- **des emplois d'été;**
- **du développement communautaire;**
- **de la chasse et de la pêche, et autres.**

Chacun de ces items est présenté en détail avec des tâches bien précises et la description tient sur une dizaine de pages.

À l'opposé, on retrouve des bandes décrivant le poste de gérant en des termes simples et tenant seulement sur deux pages. La description se résume comme suit:

" Sous l'autorité du Conseil de bande, le titulaire de ce poste administre les programmes de la bande; supervise tous les employés de la bande; gère les finances de la bande et agit à titre de secrétaire du Conseil."

Plusieurs bandes possèdent des descriptions de tâches imprécises ou surchargées influençant la performance du gérant. Prenons exemple: un gérant

de bande assure la supervision de trois gestionnaires: l'agent d'habitation, le superviseur de l'entretien municipal et la responsable de l'éducation. Cependant, il exerce aussi une supervision directe d'employés assumant des tâches opérationnelles telles que concierge et commis à la comptabilité. En raison de ce type d'organisation, le gérant de bande est amené à devoir accorder beaucoup trop de temps à des activités d'ordre opérationnel, dont la supervision échoirait normalement à un directeur des services administratifs ou à un directeur des services auxiliaires. Une telle situation en vient à monopoliser son attention au détriment des activités de planification à long terme et d'autres éléments fondamentaux du mandat de gérant de bande.

Pour quelles raisons, les descriptions de tâches varient-elles autant d'une bande à l'autre? Aucune étude ne s'est encore penchée sur la question. Une hypothèse de réponse plausible serait l'interdépendance de plusieurs facteurs: diversité culturelle et géographique, différences dans la formation des administrateurs, compétence et capacité des bandes face à l'autonomie gouvernementale, etc..

L'étude de la littérature ne permet pas de déterminer et d'expliquer catégoriquement les raisons des écarts entre les tâches accomplies par les gérants de bande. Comme nous l'avons déjà mentionné, on peut soupçonner certains facteurs comme les différences culturelles: les traditionalistes ont de la difficulté à s'intégrer aux nouvelles méthodes de gestion. Ou encore, l'hétérogénéité de la population amérindienne au sud du 50ième parallèle: il existe huit grandes Nations indiennes au Canada ayant chacune une culture, une organisation sociale et une implication politique différentes les unes des autres.⁶⁰

L'écart peut également s'expliquer en vertu du degré d'instruction des gérants de bande. Plusieurs gérants se sont formés eux-mêmes, le manque de connaissances des méthodes d'administration "classiques" peut faire en sorte que les procédures et les structures créées correspondent plus à leur personnalité qu'à un modèle "standard".

Les gérants de bande rencontrant les normes du CCDP sont très rares; le personnel répondant aux qualifications du modèle CCDP se retrouve plus facilement dans les milieux non autochtones que dans des communautés

⁶⁰QUÉBEC. DIRECTION DE LA CONSULTATION ET PROTECTION SOCIALE, Etat de la situation relatif à la dispensation des services sociaux en milieu autochtone, Québec, Gouvernement du Québec, septembre 1985.

indiennes où la population est faible et peu scolarisée. Nous reviendrons sur les problèmes reliés à la formation à la section 4.7.

La situation n'est cependant pas généralisée. Plusieurs directeurs généraux de bandes bien structurées et bien organisées remplissent les responsabilités correspondant au modèle du CCDP. Prenons le cas d'une bande dont le gérant a pour tâche de servir de lien entre le Conseil et l'administration de la bande, d'assister aux réunions hebdomadaires du Conseil, de préparer l'agenda et les rapports d'administration pour le Conseil, de rapporter les décisions du Conseil à l'administration, et de rencontrer ses directeurs de services à toutes les deux semaines afin d'assurer le suivi des résolutions adoptées par le Conseil, de diriger les activités de neuf directeurs de services: les services communautaires, les services techniques et d'habitation, l'éducation, l'administration et les finances, les services territoriaux, le développement économique, les ressources humaines, les services légaux, et les communications. Il peut autoriser certaines dépenses budgétaires jusqu'à une certaine limite; au-dessus de cette limite, c'est le Conseil de bande qui autorise la dépense. Le gérant est engagé en fonction de sa compétence et un comité-conseil aux ressources humaines examine et choisit les candidatures. Le Conseil de bande choisit le meilleur candidat parmi la courte liste fournie par le comité.

Sur le plan de l'utilité, l'expérience démontre que, dans plusieurs cas, les descriptions de tâches ne correspondent pas aux activités réelles du gérant. Les descriptions de tâches se retrouvent alors dans le fond d'un classeur. Personne ne s'en préoccupe jusqu'au jour où l'on décide de restructurer l'organisation dans une perspective de prise en charge ou pour obtenir des crédits supplémentaires de la part du Ministère.

Les descriptions des tâches de gérant vont donc de la description très détaillée, en passant par le modèle du CCDP et du Ministère, à la description très simple et générale. La représentation standardisée devient dès lors impossible à réaliser.

4.2- Rôles d'appoints complétant la description de tâches du gérant

L'éloignement et la dimension des communautés, les particularités culturelles et linguistiques des bandes indiennes demandent au gérant de posséder des caractéristiques supplémentaires normalement exigées, par exemple, à un directeur général d'une municipalité. Ces caractéristiques supplémentaires n'apparaissent pas dans les descriptions standards du CCDP et du ministère.

À partir des descriptions de poste en vigueur au sein des bandes étudiées, on doit ajouter à la description du gérant de bande un ensemble d'autres exigences spécifiques:

- **une bonne connaissance des règlements et procédures du ministère, ainsi que des divers programmes;**
- **la maîtrise de deux langues (une langue amérindienne et soit le français soit l'anglais selon le cas) apparaît souvent comme un pré-requis;**
- **une bonne connaissance des besoins, de la population et de la culture de la communauté;**
- **une connaissance générale de la construction de maisons, chemins, eau et égouts;**
- **une connaissance générale de la comptabilité;**
- **une connaissance générale de la gestion des ressources humaines.**

En comparant le poste de gérant d'une bande indienne à celui de gérant d'une municipalité, on constate que le gérant de bande exerce les mêmes fonctions que son homonyme avec en plus, certaines fonctions supplémentaires: les responsabilités à l'égard de l'éducation, le développement économique, le bien-être de la communauté, la citoyenneté (membership), la santé et les entreprises appartenant à la bande. Dans plusieurs communautés, le gérant agit à titre de directeur du personnel. De plus, le gérant joue souvent le rôle de médiateur ou de conseiller dans les cas de problèmes sociaux et familiaux de la communauté.

Le gérant de bande apparaît comme une sorte d'homme-orchestre, appelé à remplacer ou à compenser à pied levé les ressources humaines insuffisantes de divers postes de l'organigramme. Il doit pratiquement avoir la capacité de former son personnel et faire preuve d'habiletés particulières dans ses relations avec la communauté, le Chef et le Conseil de bande. Dans ces conditions, il n'est pas évident qu'une communauté puisse disposer d'un grand bassin de candidatures disponibles pour combler le poste de gérant de bande.

4.3- Qualifications standards requises pour occuper le poste de gérant de bande.

Les connaissances requises et les besoins de formation peuvent s'étudier sous deux angles différents: le renouvellement et le perfectionnement des ressources humaines pour les postes déjà existants, et la création de nouveaux postes ou la modification des postes existants dans une perspective de gouvernement autonome.

En tenant compte de ces deux variables, nous présenterons d'abord, pour le poste de gérant de bande, les aptitudes et compétence, la formation nécessaire, les indices de compatibilité du travailleur et de l'emploi et les autres qualités requises que l'on retrouve dans le modèle CCDP⁶¹. Par la suite, nous tenterons de présenter la situation actuelle des gérant de bande et les besoins réels de formation à partir de la revue de littérature.

4.3.1- Aptitudes et compétences requises

Le poste de gérant de bande apparaît d'emblée comme le plus exigeant de toute la structure administrative de la bande. Selon le CCDP, les directeurs généraux doivent normalement avoir :

- **la capacité de comprendre et de mettre en application des pratiques et des principes variés d'administration, afin de planifier, d'organiser et de diriger l'ensemble des activités d'une bande;**
- **un vocabulaire suffisant pour communiquer efficacement avec des personnes de tous les niveaux, verbalement et par écrit, lorsqu'il discute avec les directeurs de programmes, représente la bande au cours de négociation ou qu'il fait partie de comité;**
- **la compétence mathématique nécessaire pour analyser les tendances économiques, établir ou réviser les prévisions budgétaires;**

⁶¹CANADA. MINISTÈRE DE LA MAIN-D'OEUVRE ET IMMIGRATION CANADA, Classification canadienne descriptive des professions 1971 : normes professionnelles, Tome 2, Ottawa, Information Canada, 1971.

- **le souci du détail pour discerner les caractéristiques dans les exposés ou les tableaux, comme les rapports, les états financiers, les graphiques ou dans la correspondance.**

4.3.2- Formation

Au chapitre de la formation et titres nécessaires, les directeurs généraux doivent normalement posséder :

- **un diplôme universitaire dans le domaine des arts, des sciences, de la technique ou des sciences de l'éducation, selon la nature de leur travail;**
- **Quatre ou cinq ans d'expérience pratique de l'administration comme cadres intermédiaires;**

ou

- **un diplôme de fin d'étude secondaire; et**
- **au moins dix ans d'expérience pratique comme cadres intermédiaires, complétée par des études à temps partiel dans le domaine de leur travail.**

4.3.3- Indices de compatibilité du travailleur et de l'emploi

Au niveau des indices de compatibilité du travailleur et de l'emploi les directeurs généraux doivent avoir certains intérêts précis et des dispositions particulières:

Intérêts:

- **Aimer avoir des relations professionnelles avec les gens;**
- **aimer les relations et les contacts humains;**
- **aimer les travaux qui donnent du prestige et confèrent l'estime des autres.**

Indices de tempérament:

- **Aimer diriger, contrôler et organiser l'ensemble des activités d'une entreprise ou d'un établissement;**

- **aimer les rapports humains qui dépassent la simple communication de directives de travail;**
- **aimer juger la valeur d'informations en fonction de critères sensoriels ou rationnels par exemple, déterminer le rendement de la bande en fonction de sa connaissance des principes de gestion;**
- **aimer exercer une influence sur les opinions, les attitudes et les jugements des gens à propos de faits ou d'idées;**
- **aimer le travail diversifié, souvent caractérisé par de fréquents changements.**

Autres qualités requises:

- **Initiative et dynamisme;**
- **aptitude à diriger et à organiser;**
- **aptitude à motiver les gens à l'action et à créer une ambiance de travail favorable.**

Tableau VII:
Sommaire des exigences du poste de gérant de bande

Les principales fonctions

Sous la direction générale du Conseil de bande: prévoit,organise, dirige et surveille les principales activités de la bande

Habilités et connaissances requises

La capacité de comprendre et de mettre en application des pratiques et des principes variés d'administration, un vocabulaire suffisant pour communiquer efficacement verbalement et par écrit, la compétence mathématique nécessaire pour analyser les tendances économiques, établir ou réviser les prévisions budgétaires.

Formation

Un diplôme universitaire dans le domaine des arts, des sciences, de la technique ou des sciences de l'éducation, selon la nature de leur travail; et quatre ou cinq ans d'expérience pratique de l'administration comme cadres intermédiaires; ou un diplôme de fin d'études secondaires, au moins dix ans d'expérience pratique comme cadres intermédiaires, complétée par des études à temps partiel dans le domaine de leur travail.

4.4- Profil des gérants en poste

Les qualifications que nous venons de passer en revue représentent le modèle idéal à atteindre. Qu'en est-il maintenant de la réalité? Un des problèmes majeurs des communautés indiennes est le manque de formation académique de la population en général. Cette situation affecte directement le bassin potentiel de personnes susceptibles d'occuper le poste de gérant de bande.

L'état de dépendance, créé en vertu de la Loi sur les Indiens, n'est sans doute pas étranger au phénomène. En 1984, le ministère des Affaires indiennes estimait que "les Indiens sont deux fois plus susceptibles que les autres Canadiens d'avoir moins d'une 8^{ième} année(...) et six fois moins susceptibles de détenir un diplôme universitaire⁶². Statistiques Canada confirme cet état de fait:

"...plus de quatre autochtones sur dix n'ont jamais fréquenté l'école secondaire comparativement à deux sur dix pour les autres Canadiens"⁶³.

L'analyse de la littérature révèle que très peu d'autochtones profitent des programmes post-secondaires offerts par les Conseils de Nation et les bandes. Ce n'est certes pas l'aspect financier qui inhibe le désir de poursuivre des études. Les programmes mis en place offrent d'excellentes possibilités d'obtenir un diplôme universitaire à peu de frais.

À la lumière de statistiques semblables, il n'est pas étonnant de constater les difficultés, pour les bandes indiennes, de combler adéquatement le poste de gérant. À cet égard, plusieurs études organisationnelles, effectuées dans les communautés, diagnostiquent un manque de compétence évident et recommandent la mise sur pied de programmes de formation dans le but de

⁶²CANADA. Rapport d'étude sur les besoins de développement des ressources humaines, Ottawa, Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, juillet 1984. p.E-2 dans:

L. LEMIRE, Répertoire des ressources humaines, rapport final, Kuujjuaq, Administration régionale Kativik, mars 1987.

⁶³J REED, Indian and Inuit of Canada: Demographic Factors, Draft Report, mars 1985. p. 112, dans:

L. LEMIRE, Répertoire des ressources humaines, rapport final, Kuujjuaq, Administration régionale Kativik, mars 1987.

rendre les descriptions de tâches des dirigeants des bandes et de tous les employés, conformes aux spécifications du modèle du CCDP.

À titre d'exemple, examinons les conclusions d'une étude⁶⁴, réalisée en 1984 qui, suite à l'examen des services administratifs de la bande, fait mention des lacunes suivantes: absence de structure organisationnelle, besoins de formation planifiée et coordonnée, postes à décrire avec leurs exigences, dossiers trop accessibles sans contrôle, accès aux locaux et circulation excessive, aménagement des services dans l'édifice, système de téléphone déficient, manque de système et de procédures, absence d'une politique articulée pour le personnel.

Les consultants recommandent: la création d'une nouvelle structure organisationnelle, la mise sur pied d'un programme de formation, un contrôle accru du personnel, des activités et des finances, l'établissement d'un processus décisionnel constant et régulier, et d'un ensemble de systèmes, procédures et politiques.

Au niveau opérationnel, plusieurs études font état des lacunes au niveau des équipements nécessaires à une bonne gestion. De nombreuses catégories d'employés souhaitent être dotées d'équipement en bureautique. L'éducation, le secteur de l'habitation, le développement économique, le secrétariat général sont des secteurs où des applications micro-informatiques en traitement de textes, en base de données et en chiffriers électroniques apporteraient une amélioration notable de la productivité en termes qualitatifs et quantitatifs, moyennant une formation appropriée en ce domaine. Le support technique étant déficient dans plusieurs communautés, le travail du gérant s'en trouve obligatoirement affecté.

Au chapitre de l'expérience, la moyenne de longévité des gérant de bande en poste est de 5 ans. Le tableau VIII présente la répartition des années d'expérience à partir de 34 études de cas.

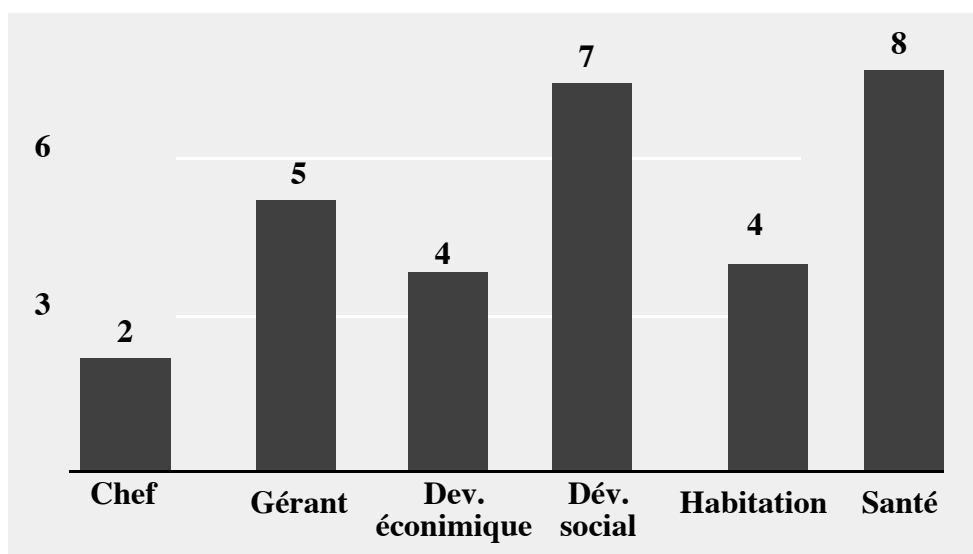
⁶⁴J.D. BELANGER, Etude organisationnelle de la bande indienne des Montagnais de Schefferville, Ministère des Affaires indiennes et du Nord Canada, Bureau régional de Québec, janvier 1984.

Tableau VIII: Répartition des années d'expérience des gérants de bande

Expérience	Nb de gérants
Moins d'un an	4
Un (1) à cinq (5) ans	17
Cinq (5) à dix (10) ans	7
Dix (10) à quinze (15) ans	3
Quinze ans et plus	3
Total	34

Le tableau IX compare le poste de gérant avec les autres postes de la bande.

**Tableau IX:
Nombre moyen d'années d'expérience du gérant de bande
par rapport aux autres postes**



Sur les 34 bandes répertoriées, cinq possèdent une administration instable, et trois sont dirigées par une personne cumulant à la fois les postes de chef et de gérant.

Quelles conclusions pouvons-nous tirer de ces données? Le manque de données qualitatives rendent difficile l'interprétation de ces statistiques. Nous ne connaissons pas la provenance des gérants (depuis combien d'années font-ils partie de l'administration), ni leur degré de scolarité. Cependant, il est intéressant de remarquer que plusieurs gérants survivent à l'élection d'un nouveau chef.

Les connaissances que possède le gérant sont limitées par le contrôle exercé par le ministère des Affaires indiennes sur les activités de la bande⁶⁵. Lorsqu'une bande est perçue par le ministère des Affaires indiennes comme étant responsable, le Ministère augmente les responsabilités de cette bande et lui fournit la possibilité d'acquérir de plus grandes connaissances techniques. Cependant, cette responsabilité peut, à la discrétion des Affaires indiennes, être retirée dans la cas où la bande ne rencontre pas les critères de responsabilité du département.

Il est alors possible pour le gérant de bande d'augmenter ses connaissances en utilisant une stratégie particulière dans ses négociations avec le ministère des Affaires indiennes. Cette stratégie doit donc être mesurée dans le but de produire une augmentation des connaissances techniques, sans menacer la position du MAINC qui a la responsabilité des analyses et de la décision finale.

En plus de contrôler certaines connaissances techniques, le gérant possède une forme additionnelle de connaissance que le ministère des Affaires indiennes peut prétendre connaître mais qui, en réalité, n'est pas en sa possession ou n'est pas aussi directement accessible. Cette forme additionnelle de connaissance est la compréhension des besoins et des désirs de la population vivant dans la communauté. Cette connaissance "particulière" de première main, associée aux connaissances techniques contrôlées par l'administration de la bande, doivent être combinées efficacement pour produire des résultats qui seront acceptables pour la communauté et pour le MAINC.

Les gérants de bande ne sont pas toujours engagés en fonction de leur compétence. Dans plusieurs communautés, les membres de l'administration et du secteur politique échangent les postes entre eux d'une année à l'autre. Chez d'autres, les postes administratifs changent de main au rythme des fluctuations

⁶⁵L.C. HANSEN, Strategies for development on Nipissing Indian Reserve no. 10, a thesis submitted in conformity with the requirements for the degree of Doctor of Philosophy, Toronto, School of Graduate Studies, Department of Anthropology, University of Toronto, 1985.

politiques, empêchant ainsi la continuité et défavorisant l'émergence d'une nouvelle génération de directeurs généraux compétents.

4.5- Le rôle des femmes dans l'administration indienne

Dans un contexte culturel particulier où les ressources humaines qualifiées sont rares, on peut se demander quelles seraient les contraintes d'accès des femmes à un poste administratif aussi prestigieux que celui de gérant(e) de bande. Pour répondre à cette question, nous nous inspirerons fortement d'une étude de cas, réalisée en 1979, dans le cadre du programme de maîtrise en anthropologie de l'Université de Calgary.⁶⁶

Très peu de femmes occupent le poste de gérant(e) de bande. La même affirmation s'applique sur le plan de l'occupation des postes de directeur(trice) général chez les allochtones. Cependant, la situation des femmes autochtones est différente. Les aspects culturels et sociaux augmentent le taux de roulement des femmes occupant des postes administratifs.

Les difficultés sont nombreuses pour la femme indienne au travail. Les attentes de la famille et de la communauté sont souvent à l'opposé des demandes des employeurs. En conséquence, la femme doit prendre des décisions fréquentes en faveur de l'un, au détriment de son poste et de sa performance. Dans plusieurs cas, les attentes de la famille et de la communauté prennent la pas sur les exigences du poste; l'emploi est souvent perdu ou abandonné.

Il arrive cependant que plusieurs femmes réussissent à maintenir un équilibre entre les deux types de demandes et ce, pendant de longues périodes. Les femmes gagnant un revenu grâce à des responsabilités et des activités en dehors de la sphère domestique constituent un phénomène relativement récent dans les communautés indiennes; ce qui explique la faible quantité de postes disponibles et de femmes qualifiées pour les remplir. Malgré cela, les femmes indiennes réussissent à agrandir leur sphère d'influence et d'activité dans les communautés. On retrouve maintenant des femmes qui sont gérant(e) de bandes, membre du Conseil de bande et même chef aussi bien que secrétaire, aide-infirmière, enseignante, etc..

⁶⁶C.S. BENNER, Six Indian Women : a Preliminary Study of the Employment of Indian Women on Reserves, a thesis submitted in partial fulfilment of the requirements for the degree of Master of Arts in Anthropology, Calgary, Faculty of Graduate Studies, University of Calgary, April 1979.

Le mouvement des femmes dans le domaine public, associé à leur influence dans la sphère domestique, démontre bien le rôle essentiel qu'elles ont à jouer dans le maintien de la structure économique et sociale de la communauté. Subvenir aux besoins d'une famille exige une grande quantité de temps et d'énergie, particulièrement lorsqu'il existe, dans la communauté, un manque de commodités comme l'eau courante et la plomberie intérieure.

En tant que mère et épouse, la femme indienne doit s'occuper entièrement de tous les aspects de la maison. Plusieurs maisons comprennent trois générations et il est fréquent, pour une femme dans la trentaine, d'être responsable de ses propres enfants et de deux ou trois enfants de sa fille ou de sa soeur. Dans un tel contexte, on peut se demander comment une femme indienne peut parvenir à occuper en plus, un poste de gérant(e) de bande?

Cette question se pose quotidiennement à la femme autochtone qui occupe un emploi non traditionnel à l'extérieur du noyau familial. L'équilibre entre les deux sphères d'activité séparées peut être maintenu à la condition que la femme obtienne le support de son mari et réduise son implication dans la famille et la communauté.

Le succès au travail d'une femme indienne est relié à des valeurs familiales affaiblies. Lorsque la femme se marie, le lien traditionnel entre mère et fille, fille et famille est remplacé par une relation étroite mari-femme. Pour les femmes dont le succès professionnel est le plus faible, les valeurs de la mère, de la fille ou de la soeur sont très étroitement caractérisées par des soins aux enfants et des contacts sociaux réciproques.

Par contre, les femmes ayant du succès au travail vivent une relation plus éloignée du groupe familial. Elles s'occupent d'elles-mêmes, demandent peu de faveurs et discutent de leur vie uniquement avec leur mari. La réduction de la dépendance avec le réseau familial produit une plus grande égalité et une meilleure communication entre le mari et la femme. Ceci se manifeste dans le support donné par le mari à la femme au travail, support dans les travaux physiques et de soins aux enfants ainsi qu'une relative absence de critiques et de plaintes.

Sous plusieurs aspects, les femmes indiennes ont les mêmes difficultés que les blanches. Les deux font l'expérience du conflit entre leurs rôles d'employée, de mère et d'épouse. Cependant il y a une différence à considérer lorsqu'il est question du milieu autochtone, cette différence réside dans le "degré" de conflit des rôles. Il existe des obligations et des attentes différentes pour une femme vivant dans une communauté isolée qui possède, et c'est le cas de la

plupart des bandes indiennes, le groupe familial étendu comme unité sociale de base.

Les effets négatifs de la perte d'un personnel féminin entraîné et compétent sont difficiles à contrer dans des communautés à faible population comme les bandes indiennes. De plus, les conditions économiques, sociales et éducatives de bon nombre de communautés ne sont pas des garanties assurant l'accès aux femmes à des postes élevés comme celui de gérant de bande. La relève féminine ne sera assurée qu'en introduisant des programmes de formation adéquats accessibles aux femmes et surtout, en instaurant des programmes d'éducation visant un changement de valeurs dans toute la société autochtone en général.

4.6- Liens du gérant de bande avec le secteur politique.

Le rôle du gérant de bande est d'administrer les affaires de la communauté en conformité avec les pouvoirs qui lui sont délégués par le Conseil de bande. Il existe donc une relation intime entre le gérant et les membres du Conseil. La petite taille des communautés et certaines particularités culturelles provoquent souvent un chevauchement des pouvoirs exercés de part et d'autre.

Dans le but de comprendre la relation de chacun vis-à-vis l'autre, nous présenterons en premier lieu les pouvoirs exercés, du moins en théorie, par un Conseil de bande. Par la suite, nous discuterons de la mise en pratique de ces pouvoirs dans les communautés indiennes.

4.6.1- Le secteur politique Indien

En vertu de la Loi sur les Indiens, toutes les bandes indiennes possèdent un chef et un Conseil de bande. La composition de ce Conseil varie selon la bande mais certaines constantes s'en dégagent: le chef et les membres du Conseil sont élus par suffrage universel et le mandat est généralement de deux ans.

En théorie, les responsabilités attribuées au Conseil de bande sont de voir:

- **à l'application de la Loi sur les Indiens dans l'administration de la communauté;**
- **au développement intégral de la communauté (social, culturel, éducatif, économique, etc.); et**
- **au bien-être des membres de la communauté.**

Les Conseils sont aussi responsables de construction, de routes, de logement, d'hygiène et de santé, d'éducation, de loisirs, de transport, des traités, des fonds placés en fiducie, du capital et des revenus de la bande. Ils sont redevables à la population et leur juridiction s'étend même aux membres de la communauté vivant à l'extérieur de la réserve.

Les Conseils de bande peuvent s'occuper de questions impliquant des personnes extérieures à la bande lorsque des intérêts industriels et commerciaux (réglementation visant la location des terres, redevances de l'industrie, du commerce, du tourisme, du bois, etc.) sont en jeu.

En principe, chaque membre du Conseil doit s'efforcer de connaître:

- **la Loi ou les règlements qui s'appliquent au Conseil;**
- **les structures d'un gouvernement local;**
- **les procédures de fonctionnement du Conseil;**
- **les pouvoirs et la juridiction du Conseil;**
- **les statuts administratifs du Conseil;**
- **les fonctions et les responsabilités des employés de la bande; et**
- **tout autre renseignement utile à l'accomplissement de ses tâches.**

Les pouvoirs et les responsabilités du chef varient selon les coutumes et les traditions de chaque communauté. Dans plusieurs communautés, le Conseil de bande impliquent les "anciens" dans le processus de prise de décision.

Dans certaines bandes, le chef et les conseillers jouent un rôle actif dans les affaires quotidiennes de la communauté. Le chef peut également être le porte-parole principal de la bande dans les négociations avec les gouvernements, les municipalités et les organisations autochtones. Les qualités morales du chef peuvent aussi influencer de manière significative la direction des affaires de la communauté.

Les responsabilités principales reconnues d'un chef de bande sont les suivantes:

- **Il est le premier personnage de sa communauté.**

- **Il dirige, supervise et coordonne le travail du Conseil.**
- **Il agit comme porte-parole ou représentant de la communauté dans toutes les réunions officielles.**
- **Il convoque les réunions extraordinaires du Conseil de bande afin de traiter des affaires qui ne peuvent attendre jusqu'à la prochaine réunion régulière du Conseil. Et,**
- **il peut agir, lors de réunions, en qualité de président du Conseil et il ne vote que lorsqu'il y a égalité des voix.**

De deux à douze conseillers assistent le chef dans l'exercice de ses fonctions. Les responsabilités des conseillers varient d'une bande à l'autre. Toutefois, le poste de conseiller étant intimement lié à celui de chef, les responsabilités des conseillers sont souvent complémentaires à celles du chef. Par exemple, lorsque le chef s'occupe de l'administration quotidienne de la bande, les conseillers lui servent d'assistants ou de directeurs de programmes.

En théorie, le rôle des conseillers est de:

- **représenter la population au sein du Conseil de bande en formulant des propositions, en soumettant des récriminations, en interrogeant le Conseil sur ses décisions, actions et résolutions, et en votant;**
- **consulter, discuter, et informer la population;**
- **soumettre de nouveaux projets au Conseil; et**
- **assumer la responsabilité d'un projet ou la direction d'un comité.**
- **Ils peuvent également participer à l'embauche du personnel.**

Le Conseil peut être assisté de comités dont les fonctions sont d'établir des programmes dans les limites des pouvoirs qui leur sont accordés par le Conseil. Les comités peuvent dispenser certains services comme l'habitation, les loisirs, l'éducation, les services sociaux et le développement économique. La plupart du temps, ils sont composés de membres du Conseil de bande et de

représentants de la communauté. Habituellement, il y a au moins un membre du Conseil de bande dans chaque comité.

Certains Conseils de bande engagent un assistant exécutif responsable de la réception des plaintes et de la préparation des réunions. Toutefois, dans la plupart des bandes, c'est le gérant qui joue ce rôle.

4.6.2- La relation entre les secteurs politique et administratif

Plusieurs gérants sont d'anciens membres et certains sont encore actifs au sein du Conseil de bande. On observe des communautés qui, privées de gérant de bande pour quelque raison, confient au chef la direction générale de l'administration, en attendant la nomination ou le retour d'un véritable gestionnaire général.

Dans plusieurs communautés, le chef et les conseillers sont les preneurs de décisions qui fournissent la direction et la politique des opérations quotidiennes de la bande. Chaque conseiller a au moins la responsabilité d'un programme et est impliqué directement dans la livraison de services à la population. Dans ce genre d'organisation, le chef et les conseillers sont à la fois le Conseil d'administration et une équipe de management senior.

À titre d'exemple, le Conseil d'une bande indienne de la Saskatchewan est formé d'un chef et de six conseillers qui ont chacun la charge de l'un des programmes administrés par la bande. Le chef joue le rôle de gérant de bande et les conseillers de directeur de programmes, de sorte que, dans cette communauté, l'administratif se trouve entièrement absorbé par le politique, du moins au niveau structurel.

On relève d'autres cas où la direction et la supervision de tous les administrateurs (gérant de bande et directeurs de programme) est assurée directement par le chef-en-conseil. Le rôle du gérant de bande est alors celui d'un directeur administratif ou d'un directeur de programme. À l'inverse, dans certaines études de cas, on estime que l'administration tend à monopoliser l'information et à prendre en bout de ligne des décisions qui relèveraient du Conseil de bande.

Le chevauchement des pouvoirs politique et administratif est toutefois compréhensible. Le nombre de membres dans plusieurs bandes explique, sans doute en partie, le chevauchement entre les sphères administratives et politiques. Les populations des bandes étudiées varient de 64 à 3,460 personnes. La promiscuité amène souvent le chef et les conseillers à jouer le

rôle de "bon père de famille" réglant à la pièce des problèmes personnels, familiaux et financiers et s'interposant dans les conflits d'ordre administratif ou personnel entre le gérant de bande et certains membres de la communauté. Ce phénomène est observé également dans les petites municipalités allochtones éloignées où l'administration est souvent un outil de propagande électorale pour les élus.

Un autre phénomène important est que les bandes n'engagent que très rarement des gens de l'extérieur pour combler les postes de la bande. La rareté de ressources humaines et financières constitue sans doute également un facteur explicatif de ce chevauchement des responsabilités.

L'influence du niveau politique sur le niveau administratif est très marquée dans les communautés où le chef est nommé de façon héréditaire. Dans ces communautés, le chef est reconnu par la population comme étant l'autorité suprême. Dans ces conditions, le chef possède toute la marge de manoeuvre pour s'immiscer dans les affaires de "sa" communauté. À titre d'exemple, le chef d'une bande est en poste depuis 21 ans de façon héréditaire et nomme, sans concours préalable, son fils à la tête de l'administration de la communauté.

On remarque également que la stabilité du système politique a un effet direct sur l'administration de la bande. Dans les cas où la bande est instable politiquement, l'administration manifeste aussi des symptômes d'instabilité et d'inefficacité. Les changements fréquents de leaders politiques provoquent une insécurité chronique et un morcellement des unités administratives. À titre d'exemple, ce rapport d'étude d'une communauté dont le chef et les administrateurs seniors ont tous démissionné, il ne reste que sept employés présentement en poste. Aucun organigramme n'était disponible pour cette bande. Les gens interviewés dans cette étude n'étaient pas au courant des programmes et ne savaient même pas, dans certains cas, si la bande administrait ces programmes.

La littérature démontre que certaines bandes réussissent très bien à séparer l'administration du système politique. Par contre, il apparaît évident que, dû à la faible population des bandes et à la nature des systèmes politiques en place, il est très difficile de séparer les deux entités dans la majorité des communautés. Les caractéristiques de ces communautés sont les suivantes:

- les administrateurs sont engagés en fonction des compétences et la bande n'hésite pas à faire appel, si les

ressources de la communauté sont insuffisantes, à des personnes de l'extérieur;

- les procédures traditionnelles sont mises de côté pour empêcher l'ingérence du Conseil de bande dans les affaires quotidiennes de la bande. Cependant, des comités sont créés pour consulter les "Anciens" et la population en général dans le but de concilier les procédures traditionnelles et nouvelles;
- les rôles de chacun (politiciens et administrateurs) sont bien définis et soumis à la population pour approbation;
- les comptes rendus sont clairs et laissent peu de place à l'interprétation.

La séparation des secteurs politique et administratif ne s'effectue pas sans en payer le prix. Le faible taux de population des communautés et le processus traditionnel de certaines bandes autochtones rendent cette tâche parfois difficile. À l'occasion de la mise en place de structures plus rigides, il se produit souvent des frictions au niveau des familles. Un gérant décidant d'expulser un directeur pour incompetence, fait souvent face aux foudres de sa propre famille lorsque, par exemple, le directeur est un beau-frère, un cousin ou un ami de la famille.

La mise sur pied d'administration indépendante du pouvoir politique va souvent à l'encontre des gouvernements traditionnels héréditaires. La résistance de la population rend même parfois cette tâche impossible à réaliser. Dans un tel contexte, la continuité est difficile à assurer pour les postes administratifs et en particulier pour celui de gérant. Les gérants de bande indienne vivent constamment dans l'insécurité; le moindre changement dans la structure politique risque de mettre leur emploi en danger et de provoquer un changement radical dans les procédures administratives de la bande.

Dans une perspective d'autonomie, il est impératif, pour les bandes indiennes, de libérer leur administration de l'emprise des politiciens. La stabilité du secteur administratif augmentera les chances de succès de prise en charge de programmes et facilitera l'émergence de gérants compétents. À l'abri des fluctuations politiques, les gérants de bande pourront se perfectionner et assurer leur relève.

4.7- Les besoins de formation

La majorité des gérants de bande ne rencontrent pas les normes du CCDP décrites plus avant dans cette étude. Cette situation suppose que les gérants ont des besoins spécifiques de formation. La présente section tentera d'identifier certains de ces besoins.

Aucune étude traitant spécifiquement des besoins de formation des gérants de bande n'a été identifiée. Pour palier à la situation, nous transposerons les résultats d'études traitant des administrations de manière générale et nous baserons certains de nos commentaires sur notre expérience en milieu autochtone.

La Commission scolaire Kativik commandait, en 1987, une étude sur les besoins de formation des Inuit du Nouveau-Québec. Nous pensons que la similitude des niveaux de scolarité des deux populations rend les résultats de cette étude valides pour les Indiens. En effet, le niveau de scolarité des Inuit est approximativement le même que celui des bandes indiennes du Sud. L'Administration régionale Kativik constate en 1984 que la moyenne de scolarité de la population adulte du territoire est de quatre années⁶⁷. Plus récemment, en 1986, le rapport préliminaire du Répertoire des ressources humaines estime que près de 60% de la population interrogée vivant dans la région de Kativik cumule moins de neuf années de scolarité.

En l'absence de données pour les Indiens, nous présentons donc les résultats de l'enquête impliquant les administrateurs du Nord Québécois:

⁶⁷Dennis KOURI, Management Training Needs, Phase 1, Kativik school board, Adult education services, February 1984.

Groupe A-Les administrateurs du Nord Québécois.

Le groupe A comprend environ 120 personnes provenant de 13 communautés et détenant des positions de type management allant de directeur général à agent.

Besoins de formation en management

Besoins spécifiques à l'emploi

- 1- Tenue de livres et comptabilité
- 2- Administration de petites entreprises
- 3- Connaissances fondamentales en finances
- 4- Introduction à la micro-informatique
- 5- Gestion de personnel: outils et techniques
- 6- Connaissances de base en gestion du temps
- 7- Planification et contrôle de l'inventaire
- 8- Comment opérer un magasin de détail
- 9- Écriture de lettres en anglais
- 10- Connaissance sur la loi scolaire
- 11- Connaissances de bases en pédagogie
- 12- Conventions collectives
- 13- Aspect légaux de la propriété des terres
- 14- Préparation et aspects légaux des baux
- 15- Lois et règlements municipaux
- 16- Préparer les résolutions et prendre les minutes

Profil des employés

- **89% Inuit, 11% non Inuit**
- **67% hommes, 33% femmes**
- **la moyenne d'âge est de 29 ans**
- **57% mariés, 43% célibataires, de ce nombre 11% n'ont pas de dépendants.**
- **En moyenne, la scolarité est de 9 années**
- **Ils ont en moyenne 5 ans d'expérience dans des fonctions administratives**
- **Les administrateurs Inuit ont 4 années d'expériences pertinentes au poste qu'ils occupent présentement.**

La situation semble légèrement différente chez les bandes criées soumises à la Convention de la Baie James et du Nord québécois. L'entrée en vigueur de la Convention a permis aux bandes d'acquérir une bonne expérience dans l'administration de programmes. Ils ont su développer des programmes adaptés à leurs besoins et les administrateurs sont en grande majorité autochtones et possèdent, pour la plupart, une longue expérience à des postes administratifs. Dans la plupart des bandes, le personnel est stable et compétent.

L'étude Kativik met en évidence les forts taux de dépendance de certains secteurs de l'économie en matière de main-d'oeuvre spécialisée recrutée hors de la région. Du côté Indien, plusieurs programmes du Ministère sont soumis à des normes hautement techniques et uniformisées. Aussi, longtemps qu'il ne se formera pas des gérants de bande possédant l'expertise nécessaire pour faire concurrence aux professionnels allochtones (entendons ici les fonctionnaires du MAINC), ceux-ci devront assurer l'administration centrale et par conséquent le contrôle principal de ces programmes.

Les problèmes de main-d'oeuvre placent les Conseils de bande au centre d'un cercle vicieux et les empêchent de bien remplir leur mission d'amélioration de la qualité de vie de la population. D'une part, ils doivent fournir des emplois en formant sur le tas, la main-d'oeuvre disponible dans la communauté et, d'autre part, ils doivent maintenir le navire à flot et assurer la livraison de services de qualité en faisant appel aux ressources extérieures.

Les Conseils sont alors placés devant un dilemme: donner les emplois à une main-d'oeuvre autochtone peu entraînée et peu formée, abaissant ainsi la qualité des services et, par ricochet, diminuant la crédibilité de la bande face

au MAINC ou, continuer à engager du personnel de l'extérieur contribuant à perpétuer l'état lamentable de la main-d'oeuvre disponible dans la communauté.

La mise sur pied de programmes tels que les "modes optionnels de financement" crée un besoin énorme de formation à long terme. Il existait déjà un besoin immédiat et critique pour la formation en management dans l'application des anciens programmes. Dans ce contexte, les besoins de formation prennent de plus en plus d'ampleur.

Les Indiens sont-ils préparés à entreprendre une formation intensive visant l'acquisition des compétences nécessaires à la prise en charge de leurs affaires? Comment peut-on motiver les gérants de bande à participer à des programmes de formation? Ils ne seront probablement jamais motivés à participer à des programmes de formation tant qu'ils n'auront pas compris l'importance de leur rôle face à l'administration de leurs affaires. La prise de conscience des enjeux dans ce processus de prise en charge favorisera la motivation nécessaire à la formation. Sans l'apport de gérants de bande compétents, les communautés indiennes ne pourront prendre en charge aucun programme et ne posséderont aucune base pour le développement à long terme du contrôle de leurs affaires.

En ayant sur place une population autochtone bien formée et suffisamment expérimentée, les bandes indiennes réussiront à réduire ou à briser leur dépendance vis-à-vis les compétences professionnelles recrutées hors du territoire. De plus en plus de bandes indiennes manifestent le désir de prise en charge de leurs programmes. Certaines bandes sont prêtes à entrer dans un processus d'autonomie plus élaboré, tandis que d'autres, beaucoup moins avancées dans la formation de leur main-d'oeuvre, devraient viser cet objectif dans une perspective à moyen et long terme. Ces bandes devront compter davantage sur les services d'aide technique des Affaires indiennes ou sur les écoles spécialisées pour développer une expertise administrative autochtone.

Partie III

Gérant et gestion stratégique

La troisième partie présente, tout d'abord, les avantages pour les bandes indiennes de se prêter à l'exercice de la gestion stratégique. Par la suite, à partir des acquis de la gestion et de l'expérience, nous développerons un modèle de gestion stratégique pouvant s'adapter à la réalité indienne d'aujourd'hui.

1- Pourquoi la gestion stratégique?

Dans la présente section, nous démontrerons tout d'abord que la prévision est pratiquée depuis longtemps par les autochtones et que par conséquent, les différences dans les comportements, constatées par les nouveaux arrivants, proviendraient davantage d'une vision du monde différente que d'une prétendue imprévoyance ou insouciance autochtones. Dans un deuxième temps, nous exposerons les avantages, pour les gérants de bande de se prêter à l'exercice de la gestion stratégique.

1.1- La stratégie est-elle un concept nouveau chez les autochtones?

Jadis, les autochtones du Canada vivaient des produits de leur cueillette, de leur chasse ou de leur pêche, et pour certains, de leur agriculture. Les ressources étaient relativement abondantes et la vie était organisée en fonction de leur exploitation.

Deux voies sont privilégiées pour expliquer le mode de vie et la vision du monde autochtone. Georges E. Sioui⁶⁸ est parmi les auteurs fournissant un premier point de vue sur la vision du monde des autochtones de l'époque:

"...Chaque homme, chaque femme trouve donc sa signification personnelle dans sa relation unique avec le Grand Pouvoir de l'univers. Il n'y a pas de place pour un système de pensée organisé auquel l'individu doit se subordonner, telles que sont les religions ou les idéologies politiques au service d'intérêts humains et matériels. (P. 14)

... Il reconnaît et observe les lois et ne réduit pas la liberté des autres créatures. Il assure ainsi la protection de son bien le plus précieux, c'est-à-dire sa propre liberté. L'autonomie de l'Amérindien était jadis directement conditionnelle à l'abondance incomparable des ressources alimentaires qui étaient à sa portée. (P. 15) "

Un deuxième point de vue provient des archéologues qui retrouvent des traces de planification urbaine chez les autochtones du XVI^e siècle. Lorsque Cartier débarqua à Hochelaga en 1535, il fut très surpris de découvrir une ville bien organisée, entourée d'une palissade, à l'intérieur de laquelle vivent au-dessus de mille personnes. Les recherches entreprises sur la côte Ouest du Canada laissent également supposer l'existence de communautés possédant des modes de vie raffinés et prospères basés sur l'exploitation de ressources naturelles abondantes. Les mêmes observations sont faites du côté de l'Ontario où l'on retrouve les vestiges de villages de 1,000 à 2,000 habitants tirant leur subsistance principalement de l'agriculture.⁶⁹

Ces communautés urbaines ne représentent qu'une partie de la population autochtone. Plusieurs communautés sont formées de nomades se déplaçant en fonction de l'abondance du gibier ou du poisson et des fourrures.

L'arrivée des Européens modifie l'environnement de toutes les communautés autochtones du Canada. Les maladies contagieuses et l'introduction de technologies nouvelles et d'un nouveau partenariat entraînent l'ouverture de nouvelles voies de commerce. L'équilibre des relations entre les communautés

⁶⁸Georges E, SIOUI, Pour une autohistoire amérindienne: essai sur les fondements d'une morale sociale, Québec, Les Presses de l'Université Laval, 1989.

⁶⁹R. MCGHEE, Le Canada au temps des envahisseurs, Musée Canadien des Civilisations, Montréal, Libre Expression, 1989.

autochtones se trouvera, à partir de ce moment, modifié. Le commerce des fourrures est alors à l'origine de l'abandon de l'agriculture par plusieurs communautés et de l'aggravation de conflits tribaux allant jusqu'à la destruction de la Huronie par les Iroquois.

Le style de vie des Amérindiens de cette époque est fonction de leur environnement. Les mouvements de population, l'organisation des communautés, les relations avec les autres Nations, le commerce, etc., sont régis par une vision du monde ne débouchant pas sur la même interprétation de l'environnement que celles des "blancs". C'est donc dans les notions d'environnement et d'organisations sociales que se situent les différences majeures entre la culture autochtone et celle des nouveaux arrivants, et non dans une prétendue absence de toute planification ou de toute projection vers l'avenir chez les Amérindiens.

Dans le contexte d'aujourd'hui, les communautés autochtones modernes furent longtemps isolées du reste du Canada. Le système de réserves, associé à des réseaux de communication peu élaborés⁷⁰, maintint les communautés autochtones dans l'ignorance des environnements technologique, juridique, économique et social canadien. Ce n'est que depuis une vingtaine d'années, avec l'amélioration des réseaux de communications (routiers, téléphoniques, etc.) que les bandes sont parvenues à sortir de leur isolement, à se regrouper en associations et à revendiquer leur droit à participer, au même titre que les autres, à la réalité canadienne.

En absence de documents prouvant hors de tout doute l'utilisation de plans ou de méthodes de gestion par les Amérindiens, les découvertes archéologiques démontrent l'existence de communautés organisées et prospères, qui, un peu à la manière des entreprises modernes, s'adaptent à leur environnement et saisissent les opportunités offertes par celui-ci. En conséquence, les préjugés relatifs à une prétendue insouciance ou non-prévoyance des peuples autochtones proviendraient plus de perceptions et d'interprétations de l'environnement que de l'inexistence de planification et du souci de l'avenir.

⁷⁰Avant les années 70, les communications entre les bandes s'établissaient par l'intermédiaire des fonctionnaires du MAINC (communication verticale). Depuis l'avènement des associations nationales autochtones, les bandes communiquent entre elles sans aucun intermédiaire (communication horizontale).

1.2- Des visions différentes dans un environnement commun

Dans son ouvrage traitant de l'"ère héroïque", Trigger⁷¹ expose l'image de l'Indien dans l'histoire canadienne:

"Pendant près de trois siècles, les Blancs d'Amérique du Nord ont cru fermement que, sous la pression d'une civilisation européenne supérieure qui se répandait inexorablement sur le continent, les autochtones étaient condamnés soit à l'assimilation culturelle, soit à l'extinction pure et simple. Les Historiens, partageant de telles prévisions, affirmaient que les peuples autochtones avaient toujours été peu nombreux et qu'ils avaient eu si peu d'influence sur leur environnement que l'Amérique du Nord demeurait encore une terre vierge au moment de l'invasion européenne. On croyait également que la différence dans le degré d'évolution qui séparait les nouveaux venus des autochtones était si insurmontable que ces derniers ne pourraient que difficilement, sinon jamais, adopter les moeurs de la civilisation."(P. 11)

Les mêmes observations se retrouvent dans les rapports des agents indiens du début du siècle. Les "sauvages" y sont souvent perçus comme des êtres imprévoyants, portés vers l'intempérance, dont la survie dépend des bienfaits du Département des Affaires indiennes. Vivant dans un environnement physique commun (le Canada), les peuples autochtones sont depuis longtemps aux prises avec une image de dépendance vis-à-vis les allochtones. Cette image proviendrait de comportements, d'une vision du monde, ou de systèmes politiques ne correspondant pas nécessairement aux standards établis par "l'autre société".

L'internationalisation des marchés et l'amélioration des communications rendent maintenant l'information accessible à toutes les communautés autochtones. On retrouve des "Fax" et des ordinateurs dans la plupart des bureaux de Conseil de bande, et les réseaux de transport routiers, navals ou aériens donnent accès à toutes les réserves du Canada. Plusieurs communautés autochtones font appel à des consultants externes dans la réalisation d'études d'impact ou prononcent eux-mêmes des diagnostics sur les forces et faiblesses de leur organisation. Le regroupement en association a sorti les communautés

⁷¹B.G. TRIGGER, Les Indiens, la fourrure et les blancs: Français et Amérindien en Amérique du Nord, Montréal, Boréal/Seuil, 1990.

autochtones de leur isolement. L'échange et la circulation de l'information permettent maintenant aux communautés autochtones et allochtones d'opérer dans des environnements possédant plusieurs caractéristiques communes.

Depuis les amendements à la Loi sur les Indiens de 1951, le Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien fournit des outils à la gestion des bandes. En 1964, le département de l'immigration publie un document intitulé "A Handbook for Indian Band Chiefs and Concillors". Ce document a pour but de fournir au chef et aux conseillers l'information requise pour opérer leurs bureaux de manière efficiente. Le document spécifie les règles d'élections d'un conseil de bande, ses pouvoirs et les procédures à suivre pour la tenue des réunions. On y retrouve également des informations sur le statut légal des Indiens.

En 1984, le ministère récidive en publiant le Guide à l'intention des gestionnaires des bandes. Ce cahier est présenté comme une combinaison des guides rédigés par les bandes à l'intention de leurs administrateurs et de leur personnel. La première partie traite de l'administration du conseil de bande allant du mode d'élection jusqu'à la définition du rôle et des attributions du chef et du conseil. La seconde partie traite de l'administration du personnel (politique de dotation, protection des biens de la bande, etc.). La troisième partie traite de l'administration financière (méthodes et pratiques financières, lexique des termes comptables, etc.).

Dans les deux cas, ces ouvrages, publiés à vingt ans d'intervalle, fournissent des directives opérationnelles et ne permettent pas l'élaboration, par les bandes elles-mêmes, de projets de société assurant l'avenir des communautés.

Les allochtones imposent leur point de vue depuis le début de la colonisation en interprétant l'environnement à partir de leur propre schéma culturel. Ces interprétations donnent lieu à des lois, des politiques, des programmes ne correspondant pas toujours à la vision du monde autochtone. À titre d'exemple, des communautés entières, jadis nomades, furent sédentarisées, laissant de côté un style de vie parfois difficile, mais correspondant à la culture traditionnelle autochtone. Les résultats de cette sédentarisation furent, la plupart du temps, la dépendance vis-à-vis les ressources matérielles et la détérioration de la qualité de vie.

Depuis une vingtaine d'années, les autochtones réclament la place qui leur est due. Les associations autochtones saisissent maintenant toutes les occasions pour exprimer leur vision du monde, l'objectif ultime étant la reconnaissance

de leurs droits ancestraux dans la Constitution canadienne. Ils devront cependant maîtriser des outils leur permettant de communiquer leur vision du monde et démontrer le sérieux de leur démarche.

1.3- La nécessité d'un outil de gestion efficace

Pour les autochtones du XX^e siècle, les ressources naturelles prennent une signification différente de celle qu'elle avait pour leurs ancêtres. Les techniques modernes d'exploitation, la croissance de la population, et l'ouverture de nouveaux marchés modifient substantiellement l'utilisation de ressources qui, jadis abondantes, étaient la base de la vie traditionnelle.

Les rivières et certains territoires qui, autrefois étaient des voies de communication et des moyens de subsistance, sont maintenant devenus une monnaie d'échange pour l'obtention de nouvelles avenues, adaptées à la réalité moderne, assurant la survie des communautés.

Les autochtones doivent donc maîtriser de nouveaux outils de gestion permettant d'atteindre les objectifs de subsistance et d'autonomie qu'ils convoitent. À l'opposé d'une gestion compartimentée et étroite, la gestion stratégique est beaucoup plus qu'un outil; elle offre une vision globale dans la détermination des grandes orientations, des objectifs et du futur des communautés indiennes.

Le gérant de bande a un rôle primordial à jouer dans le processus. Sans suppléer au Conseil dans la définition des grandes orientations de la bande, il joue un rôle de support et de conseiller auprès de tous les organismes de la bande. La position stratégique de son poste le rend apte à déterminer les opportunités, définir les forces et les faiblesses de l'administration et mettre les plans en application.

Dans un contexte de revendication et d'autonomie gouvernementale, la gestion stratégique peut servir de fer de lance à toutes les organisations autochtones. La gestion stratégique pourrait faciliter l'élaboration et la mise en oeuvre d'actions en conformité avec la vision du monde autochtone. Les administrations autochtones pourront également démontrer leur capacité de gestion et obtenir les ressources nécessaires de la même manière que les jeunes entrepreneurs réussissent à gagner la confiance d'un gérant de banque en présentant un plan d'affaire.

Une saine gestion augmentera les performances de la bande et fournira une certaine assurance vis-à-vis les changements dans l'environnement. La gestion

stratégique procurera, au gérant de bande, une sensation de contrôle sur la destinée de la communauté à l'opposé de celui qui est à la merci des événements.

2- Vers un modèle de gestion stratégique indien

La présente section présentera, en premier lieu, les facteurs inhibiteurs influençant les gérants de bande dans la gestion stratégique. Par la suite, en s'inspirant de certains modèles classiques et des travaux de Roberge, de Bherer et d'Elias, nous proposerons un modèle de gestion stratégique adapté à la réalité autochtone d'aujourd'hui.

2.1- Les facteurs qui inhibent la gestion stratégique

Plusieurs facteurs expliqueraient pourquoi certains gérants de bande ne pratiquent pas la gestion stratégique telle qu'enseignée dans les écoles de gestion.

Le peu de contrôle des bandes sur certains programmes (souvent conçus et administrés par des organismes externes) et la Loi sur les Indiens conférant des pouvoirs limités au Conseil sont sans doute parmi les facteurs majeurs expliquant le manque d'intérêt des gérants de bande pour la gestion stratégique.

La littérature⁷², traitant de la petite entreprise, fait état d'autres facteurs pouvant influencer le comportement des gestionnaires face à la gestion stratégique:

- le manque de temps, de la part des leaders, permettant l'élaboration d'une réflexion sur les grandes orientations de la communauté;
- la tendance que les comportements ou les procédures que l'on désire rejeter et modifier remontent à la surface. Cette tendance risque d'être encore plus marquée dans les communautés traditionalistes;
- la crainte de l'échec; Cette crainte est également reliée au degré d'insécurité et de manque de confiance en soi pouvant être manifesté par certains dirigeants;

⁷²D.A. CURTIS, Strategic Planning for Smaller Businesses, Toronto, Lexington Books, 1983 à la p. 2

- le manque de connaissance des caractéristiques de la communauté et de l'administration de la bande; et
- le manque de connaissance des dirigeants au sujet de l'environnement de la bande.

Les facteurs ci-haut peuvent être observés, à des degrés différents, dans plusieurs administrations de bande. Par exemple, dans les bandes aux prises avec un problème d'instabilité, on remarque un fort taux de roulement pour les postes de chef et de gérant de bande, empêchant ainsi les dirigeants d'acquérir l'expérience nécessaire pour assimiler les données et fournir une bonne lecture de l'environnement interne.

On remarque également, dans certaines communautés, une méconnaissance de l'environnement externe. Cette méconnaissance est d'autant plus marquée pour les communautés qui, jadis nomades, furent sédentarisées dans les années 1960-1970. La sédentarisation modifie en profondeur un style de vie traditionnel bien connu de ces communautés. Ce n'est que depuis une vingtaine d'années que ces bandes se familiarisent avec un nouvel environnement ayant des caractéristiques à l'opposé de celles qu'elles connaissaient depuis des millénaires.

La crainte de l'échec des stratégies peut aussi influencer les comportements. Les membres du Conseil de bande sont normalement élus par la population, des objectifs partiellement atteints peuvent être menaçants lors d'une éventuelle élection.

Plutôt que de développer eux-mêmes des outils de gestion, plusieurs gérants préfèrent se référer aux outils contenus dans les publications du Ministère. Ces outils sont davantage axés sur l'administration des programmes que sur une gestion globale des communautés. Les gérants de bande, manifestant le désir d'approfondir la notion de gestion stratégique, trouverons probablement, dans la littérature scientifique, de meilleures informations permettant de répondre à leurs aspirations.

2.2- Les bases pour un modèle de gestion stratégique indien.

Nous présenterons brièvement certains modèles de gestion stratégique développés par différents auteurs. L'objectif visé, dans cette section, est d'asseoir les bases sur lesquelles s'appuieront notre propre modèle de gestion stratégique indien.

2.2.1- Les modèles de Ansoff et de Glueck

Ansoff⁷³ incorpore à la gestion stratégique les notions de "préparation des compétences" et de "gestion du changement". Il y ajoute un concept qu'il intitule l'"*organizational responsiveness*" (la vitesse de réaction aux événements non planifiés). Les préoccupations de Ansoff sont: l'élaboration d'un cadre de référence pour gérer les revirements de situation, le développement d'une approche systématique pour prendre des décisions stratégiques, et la proposition d'une méthodologie, tenant compte de la résistance aux changements, pour guider leur implantation.

Pour Ansoff, la gestion stratégique est une constante adaptation aux changements dans l'environnement. Cette adaptation s'inscrit à l'intérieur d'une méthode systématique permettant à l'organisation d'assurer sa sécurité et ses succès futurs.

De son côté, Glueck⁷⁴ présente un modèle de gestion stratégique en cinq phases:

- l'analyse de la situation;
- l'établissement du diagnostic;
- l'examen des options suivi du choix d'une stratégie maîtresse;
- l'implantation de la stratégie; et
- l'évaluation.

Le modèle tient compte de trois forces principales: l'environnement externe de l'organisation (caractéristiques de l'industrie, menaces, tendances et opportunités), sa configuration interne (forces et faiblesses de l'organisation,

⁷³H.I. ANSOFF, Implanting Strategic Management, Englewood Cliffs, N.J., Prentice-Hall, 1984.

⁷⁴W.F. GLUECK, Strategic Management and Business Policy, Toronto, McGraw Hill Books, 1980.

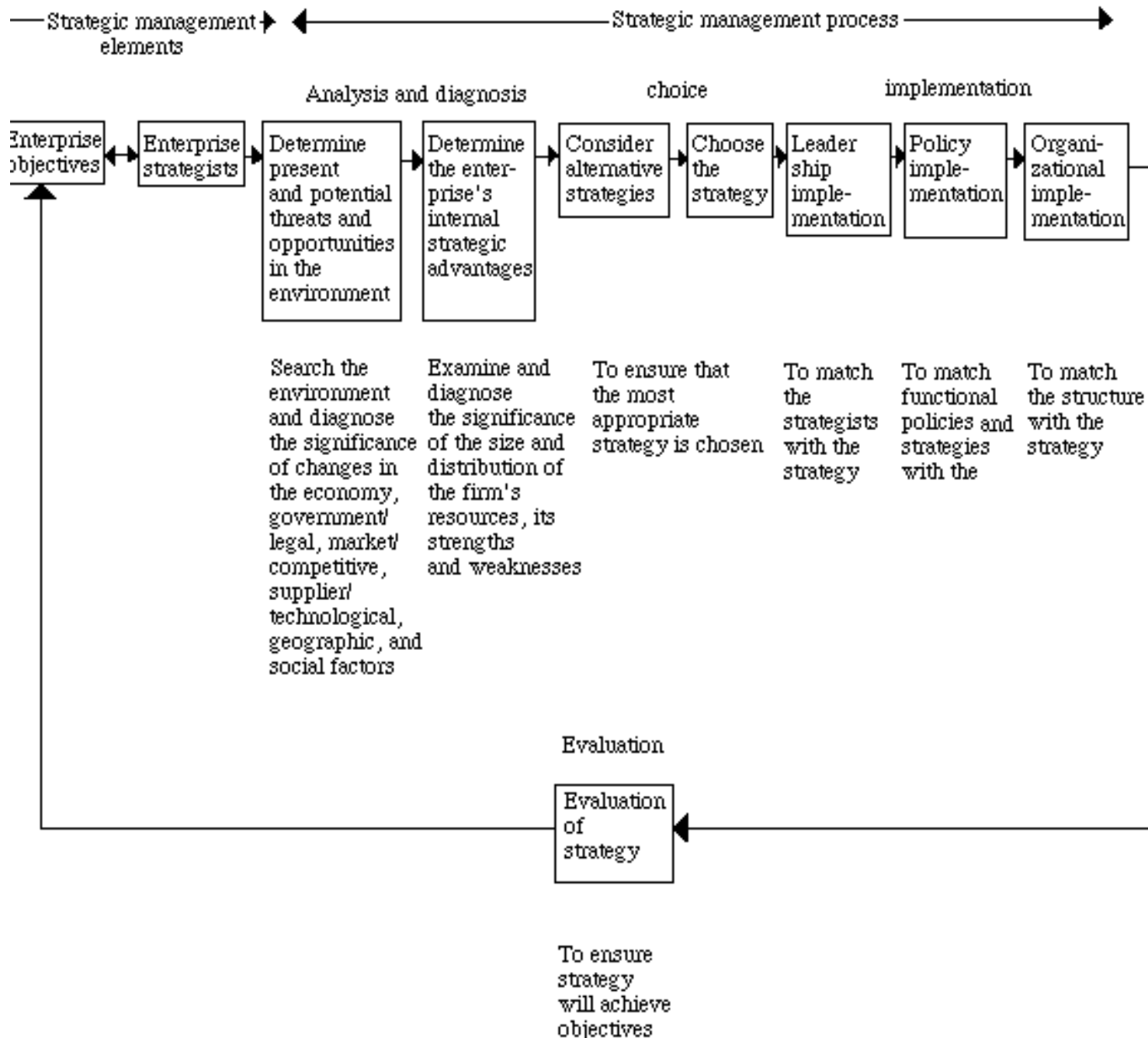
analyse détaillée de chacune des fonctions de l'entreprise), et le système de direction (valeurs, aspirations, connaissances, expertises des personnes-clés). Le tableau X présente un schéma du modèle de Glueck.

Comme nous l'avons vu précédemment, la notion d'adaptabilité à l'environnement n'est pas nouvelle chez les bandes autochtones. À cet égard, les modèles de Ansoff et de Glueck ne sont pas incompatibles avec la vision du monde des autochtones.

Nous retiendrons de ces modèles deux aspects importants à considérer dans la gestion des organisations autochtones: la préparation des compétences et la gestion de la résistance aux changements. Ces deux aspects apparaissent comme des problèmes sérieux et fréquents dans la gestion de plusieurs bandes indiennes. Il serait donc opportun d'intégrer ces deux dimensions à un modèle de gestion stratégique destiné aux bandes indiennes.

Cependant, les modèles de Ansoff et de Glueck, utilisés de façon intégrale, risquent de poser certaines difficultés aux administrations indiennes. Le contexte environnemental des bandes indiennes est différent de celui des grandes entreprises. En raison de ressources humaines et matérielles limitées, d'un marché plus étroit, et d'autres facteurs du même ordre, les bandes indiennes emploient une gamme de stratégies moins étendue que celle des grandes entreprises. Dans cette optique, le développement des organisations indiennes s'alignera davantage sur un modèle de gestion stratégique adapté à partir des modèles classiques.

Tableau X
Modèle de Glueck (1980)



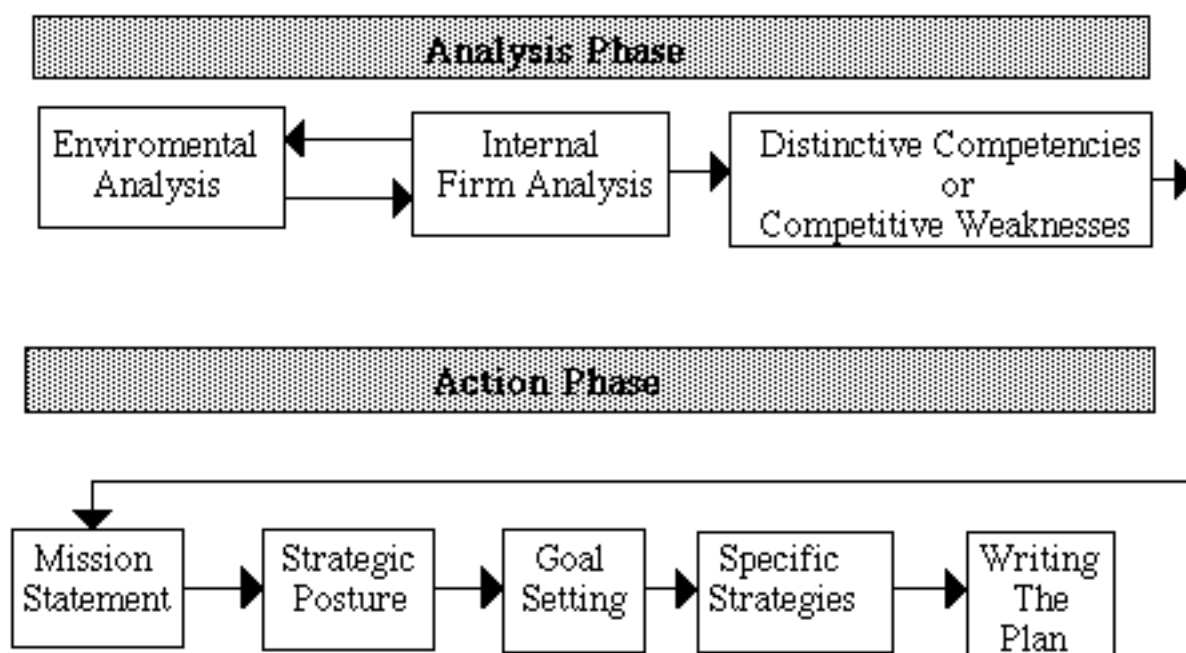
2.2.2- Les modèles de gestion stratégique pour les PME

Les administrations de bandes indiennes se comparent aux PME sur les plans de la taille et du nombre d'employés. Dans la recherche de modèles adaptés à la réalité autochtone, nous avons poussé du côté de la littérature traitant de la petite entreprise. À ce chapitre, les modèles de Stoner et Fry⁷⁵ et de Curtis⁷⁶ semblent présenter un certain intérêt.

Stoner et Fry retiennent deux phases dans la gestion stratégique: 1- la formulation (analyse de l'environnement, de l'interne et des compétences distinctives); 2- l'implantation(action): établir la mission, la position stratégique, les buts, les stratégies spécifiques et écrire le plan. Le tableau XI présente le modèle.

Tableau XI:

La planification stratégique de la petite entreprise (Stoner and Fry, 1987)



Curtis identifie trois phases dans le processus: les phases de jugement, de recherche, et de décision. Par rapport à Stoner et Fry, Curtis ajoute à son

⁷⁵C.R. STONER , F.L. FRY, *Strategic Planning in the Small Business*, Cincinnati, Ohio, South-Western Publishing Co., 1987.

⁷⁶D.A. CURTIS, *Strategic Planning for Smaller Businesses*, Toronto, Lexington Books, 1983.

modèle la dimension d'objectifs personnels en mentionnant qu'ils doivent être conciliés avec les objectifs corporatifs. Le processus est décrit comme suit:

- 1- phase de jugement: objectifs personnels, objectifs corporatifs
- 2- phase de recherche: formulation de stratégies; évaluation des stratégies; et,
- 3- phase de décision: sélection des stratégies; planification à long terme; planification des programmes; planification annuelle (budget).

Ces deux modèles mettent en évidence, dans le choix d'une position stratégique, deux dimensions importantes: le développement des compétences ou des forces distinctives et les aspirations personnelles des dirigeants.

Sur le plan des compétences distinctives, plusieurs bandes possèdent des territoires se démarquant aux chapitres des richesses naturelles et de la faune. Les différences culturelles permettent le développement de produits spécifiques d'une communauté à l'autre. Les lois, accordant des exemptions de taxes aux entreprises et aux employés opérant dans les réserves, permettent souvent d'offrir des produits à des prix compétitifs.

Au chapitre des aspirations des dirigeants, le chef et le gérant de bande sont parmi les personnages ayant une grande influence sur les orientations de la communauté. Dans un modèle de gestion stratégique indien, on ne saurait négliger l'effet du style de gestion et de la personnalité des dirigeants sur les stratégies proposées à la population.

Les modèles "classiques" que nous venons de présenter ont pour base commune la détermination du futur de l'organisation et visent tous l'établissement d'une identité (mission), l'élaboration d'orientations spécifiques en accord avec les environnements interne et externe, et l'implantation de politiques et de méthodes d'évaluation.

Ces modèles sont cependant formulés, dans une perspective d'affaires, pour des organisations possédant une culture et un environnement socio-politique différents des bandes indiennes. Conséquemment, il existe un besoin manifeste pour des modèles mieux adaptés donnant lieu à des recherches traitant spécifiquement de gestion stratégique autochtone.

2.2.3- Les travaux de Roberge, de Bherer, et d'Elias.

Parmi les ouvrages recensés, les travaux de Roberge, de Bherer, et d'Elias fournissent une contribution majeure dans le développement d'outils permettant l'élaboration de stratégies spécifiques pour les bandes indiennes.

Dans un premier temps, Roberge⁷⁷ développe un modèle s'inspirant d'Ansoff et de Glueck. Les particularités autochtones du modèle sont issues d'observations empiriques recueillies dans le cadre d'une recherche sur l'entrepreneuriat autochtone⁷⁸. Sur le plan théorique, Roberge démontre la souplesse d'une méthodologie pouvant servir aussi bien à l'analyse stratégique (compréhension et explication des faits) qu'à la gestion stratégique elle-même. L'auteure couvre les aspects de gestion stratégique, préparation et développement des compétences et gestion du changement.

Le modèle est présenté dans une perspective de développement économique des bandes. Le type d'intervention proposé est basé sur l'apprentissage stratégique. L'édification d'une identité corporative et l'apprentissage stratégique constituent les deux grandes balises guidant la démarche. Le tableau XII présente un schéma du modèle.

Roberge identifie, entre autres, quatre fronts stratégiques dont les responsables autochtones doivent tenir compte dans la détermination des choix et des stratégies: l'administration locale des programmes gouvernementaux, l'administration municipale, les entreprises et les initiatives économiques existantes, et les projets. Ces quatre fronts stratégiques sont les interfaces permettant la définition d'un ordre prioritaire dans les décisions.

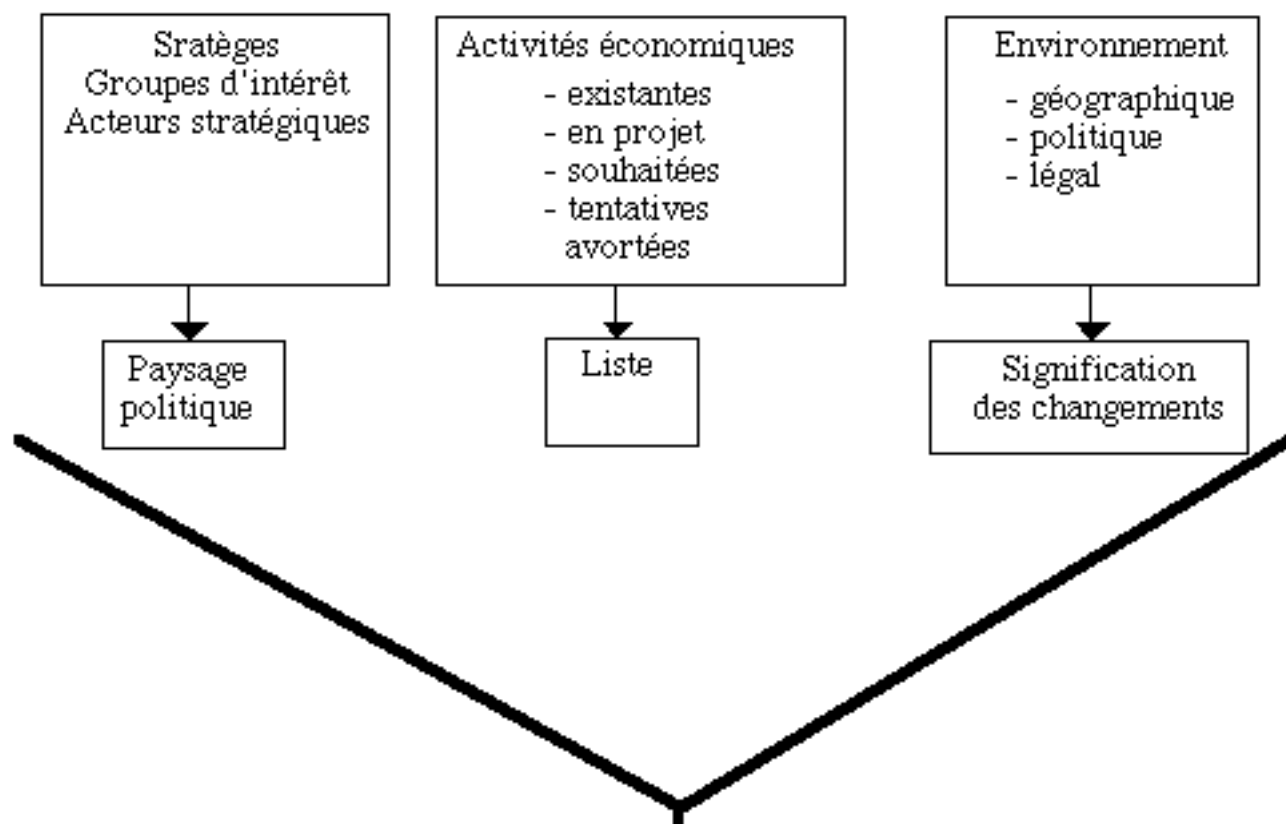
⁷⁷J. ROBERGE, L'incidence d'un cadre législatif sur la gestion des organisations: l'exemple de la Loi sur les Indiens, Essai présenté pour l'obtention du grade de M.B.A.(management), Québec, Ecole des Gradués, Université Laval, juillet 1988.

⁷⁸Cette recherche a débouché sur la publication de : H. BHERER, S. GAGNON, J. ROBERGE, Wampoum et lettres patentes: étude exploratoire de l'entrepreneuriat autochtone, Québec, L'Institut de Recherches Politiques, Les Presses de l'Université Laval, 1989.

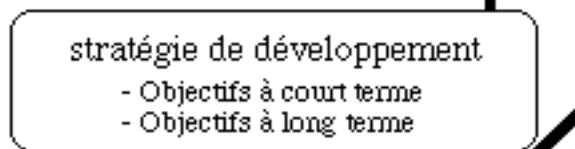
Modèle de gestion stratégique (Roberge, 1988)

Conseil de Bande

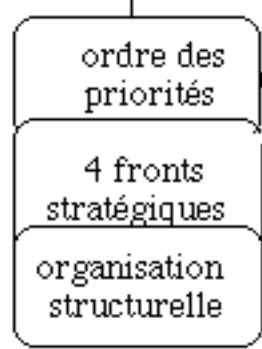
1. Le potentiel actuel de développement:
qui sommes nous?



2. La stratégie de développement:
que voulons-nous devenir?



L'ordre des priorités
et le fonctionnement
quotidien: comment
allons-nous y
parvenir?



- Forces/faiblesses initiative économique 1
- forces/faiblesses initiative économique 2

Stratégies de support

Allocation des ressources

Dans un deuxième temps, Bherer⁷⁹ approfondit la gestion stratégique à l'échelle globale de la bande. Dans la continuité du modèle de Roberge, les ressources humaines sont mises en évidence comme fondement d'une autonomie concrète. L'aspect implantation du modèle de Roberge est enrichi par une feuille de route couvrant 5 points majeurs relatifs à la gestion stratégique autochtone: inventaire des ressources humaines, diagnostic sur l'état de la communauté, projets prioritaires, consensus de la population, et sources de revenus autonomes disponibles.

Dans un troisième temps, Elias⁸⁰ base le développement des communautés indiennes sur la connaissance et le contrôle de l'information. L'auteur définit l'information de la façon suivante:

"Information is "Knowledge communicated concerning some particular fact, subject, or event; that of which one is apprised or told; intelligence, news." Information is closer to the sense of "knowing by the mind" than by the senses and personal experience. It is more widely accessible, more likely to be based on generalizations or summaries of events or interpretations of events."(p.188)

Elias est d'avis que les bandes indiennes devront intégrer les méthodes modernes à leur mode de pensée traditionnel afin de saisir les opportunités de leurs environnements naturel et social. À cet effet, la compréhension des relations entre la culture locale et son environnement est essentielle au développement stratégique des communautés. Cette compréhension n'est possible qu'en ayant sous la main l'information la plus complète possible concernant tous les aspects de la communauté et de l'environnement canadien.

Elias insiste également sur l'importance de l'information dans la détermination des critères d'évaluation des besoins et de la mise en oeuvre des actions et de l'évaluation du processus stratégique.

⁷⁹H. BHERER, "L'Autonomie : Comment la mettre en pratique?", dans: Vers une plus grande autonomie: document de réflexion, Village des Hurons Wendake (Québec), L'Institut de formation autochtone du Québec inc., 1988.pp. 22-31

⁸⁰P.D. ELIAS, Development of Aboriginal People's Communities, North York (Ontario), Captus Press, Centre for Aboriginal Management Education and Training (CAMET), 1991.

L'analyse des modèles de Roberge, Bherer et Elias, permet d'identifier des éléments essentiels à la gestion stratégique des bandes indiennes. Nous nous proposons donc, en s'inspirant de notre expérience empirique et des auteurs présentés ci-haut, de développer notre propre modèle stratégique adapté aux particularités du monde autochtone.

2.3- Proposition d'un modèle de gestion stratégique

Avant de présenter la substance du modèle, il serait pertinent d'apporter certaines précisions sur le rôle du MAINC dans un processus de gestion stratégique indien. Plusieurs auteurs et intervenants font état de l'omniprésence du MAINC dans la vie communautaire indienne. Ces observations les amènent à qualifier les administrations indiennes de simples extensions administratives du MAINC. Ces perceptions sont d'ailleurs confirmées par le Comité Penner⁸¹. En vertu de ces interprétations, la relation des administrations indiennes avec le MAINC serait de nature hiérarchique plutôt que basée sur le partenariat.

Comment pouvons-nous interpréter ces affirmations? Qualifier les administrations indiennes d'extension du MAINC équivaut à exclure la gestion stratégique de leurs activités et attributions légitimes. Dans ces conditions, les bandes ne peuvent être reconnues comme des "Strategic Business Unit" (unités stratégiques) et assumer pleinement les responsabilités qui en découlent. L'élaboration d'un modèle de gestion stratégique indien représente dès lors un exercice futile.

Sans régler la question de manière définitive, nous remarquons que ces affirmations ne représentent qu'une partie de la réalité. Depuis les dernières années, l'espace stratégique des bandes, tel que défini par Ansoff⁸², a subi des modifications importantes.

⁸¹Voir: CANADA. CHAMBRE DES COMMUNES, Rapport du Comité spécial sur l'autonomie politique des indiens au Canada, Ottawa, Chambre des Communes, 1ere session, 32e législature, Procès-verbaux du Comité spécial sur l'autonomie politique des Indiens, Fascicule no. 40, 12 et 20 octobre 1983, à la p. 17

⁸²H.I. ANSOFF, Implanting Strategic Management, Englewood Cliffs, N.J., Prentice-Hall, 1984. à la p. 37: définit l'espace stratégique (Strategic Business Area) comme un segment distinctif de l'environnement dans lequel l'organisation opère ou désire opérer. L'unité stratégique (Strategic Business Unit) est définie comme une organisation ayant la responsabilité du développement d'une position stratégique à l'intérieur d'un espace stratégique.

Premièrement, des modifications substantielles ont été apportées à l'application de la Loi sur les Indiens, par le truchement d'amendements (C-31) et d'ententes territoriales (Baie-James, Sechelte). Malgré les amendements, l'interprétation de certains articles de la Loi peut encore accorder au Ministre des Affaires indiennes un contrôle absolu sur les affaires des bandes. Cependant, l'analyse d'une soixantaine d'études de cas démontre une réalité différente. Aucun organigramme de bande ne fait mention du MAINC ou de la Loi sur les Indiens dans la hiérarchie. La plupart des descriptions de tâches des administrateurs de bandes incluent maintenant l'exercice de toutes les grandes fonctions du management, s'appropriant ainsi la fonction de planification.

Deuxièmement, les programmes de dévolution ont donné lieu à une décentralisation des dépenses. En 1972, les administrations indiennes contrôlaient 20% des dépenses du Programme des Affaires indiennes. En 1990, 72% du budget est administré directement par les bandes abaissant dans les mêmes proportions, les contrôles effectués par le MAINC.⁸³

Troisièmement, les revendications modifient l'attitude des autochtones dans leurs relations avec les gouvernements. Les bandes sont de plus en plus sensibles aux contrôles et n'hésitent plus à présenter directement leurs doléances au Ministre. Ces comportements modifient l'environnement politique créant ainsi de l'espace stratégique supplémentaire.

Quatrièmement, on perçoit des changements dans la vision des autochtones face à leurs organisations. Le mode de pensée des individus se reflète souvent dans les types d'organisations qu'ils mettent sur pied. À cet égard, Morgan⁸⁴ mentionne:

"Images and Metaphors are not only interpretive constructs or ways of seeing; they also provide frameworks for action. Their use creates insights that often allow us to act in ways that we may not thought possible before."

⁸³ CANADA. AFFAIRES INDIENNES ET DU NORD CANADA, Données ministérielles de base: 1990, Analyse quantitative et recherche socio-démographique, Finances et services professionnels, Affaires indiennes et du Nord Canada, décembre 1990.

⁸⁴G. MORGAN, Images of Organization, Beverly Hills (California), Sage Publications, Inc., 1986.

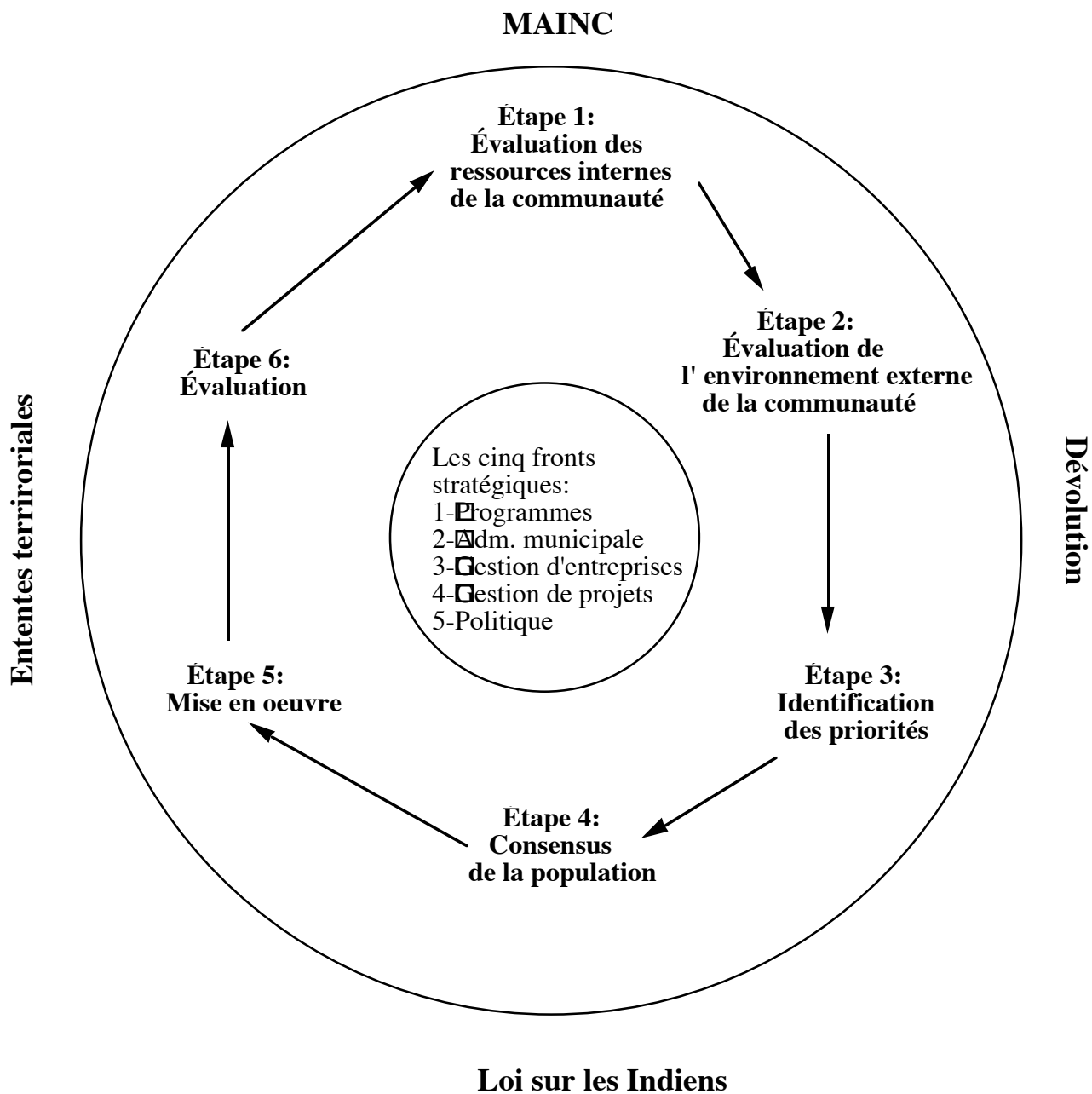
...Organization is always shaped by underlying images and ideas; we organize as we imaginize; and it is always possible to imaginize in many different ways. "(P. 343)

Selon les théories de Morgan, les bandes se percevant comme une extension du Ministère risquent d'adopter les comportements correspondant à leur mode de pensée. À l'opposé, les bandes choisissant une attitude indépendante et autonome, créent des structures et exercent un style de gestion augmentant leur espace stratégique. On remarque dans la pratique que ces bandes visent souvent à conserver l'information et les contrôles à l'intérieur de la communauté.

L'analyse démontre que l'espace stratégique formel accordé en vertu de la Loi sur les Indiens peut être agrandi par des éléments de nature informelle. Les bandes sont maintenant en mesure d'occuper un espace stratégique suffisant pour être qualifiées, comme le définit Ansoff, d'unités stratégiques. Ces considérations justifient, pour les bandes, l'utilisation de modèles permettant de se positionner dans l'environnement.

Dans le présent modèle (Tableau XIII), le MAINC sera donc présenté comme un partenaire majeur, mais non essentiel, de l'administration des bandes indiennes. Dans ce contexte, la Loi sur les Indiens et le MAINC seront considérés comme des éléments de l'espace stratégique des bandes pouvant être sources d'opportunités ou de contraintes.

Tableau XIII: Proposition d'un modèle stratégique adapté à la réalité autochtone



2.3.1- Étape 1: Évaluation des ressources internes de la communauté.

Plusieurs auteurs proposent le développement de stratégies en plaçant l'identification des menaces et opportunités de l'environnement externe avant l'évaluation des ressources internes. Dans ces modèles, les ressources humaines ne sont qu'une partie des forces et faiblesses de l'organisation.

La faiblesse principale de ces modèles est d'être développés spécifiquement pour l'entreprise. Les phases d'analyse, de diagnostic et d'implantation sont centrées principalement sur l'organisation. Ils ne répondent pas au besoin d'une organisation composée d'éléments politiques et administratifs ayant des préoccupations de développement social.

À cet égard, certains auteurs privilégient les ressources humaines comme base de choix stratégiques dans le développement des collectivités. Les opportunités ne pourraient être saisies qu'en ayant une main-d'oeuvre disponible ou, à tout le moins, disposée à la formation. Ces observations se confirment dans plusieurs types d'organisation. Par exemple, dans les secteurs de haute technologie, il arrive souvent que les techniciens spécialisés et compétents soient une ressource rare. Les entreprises de ces secteurs percevant des opportunités doivent souvent freiner leurs projets de développement en attendant la disponibilité des ressources humaines sur le marché de l'emploi.

La rareté des ressources limitent plusieurs bandes indiennes dans le choix d'un projet de société. Les ressources humaines, matérielles et financières deviennent donc à la base des choix stratégiques. Il serait impératif pour les communautés indiennes de procéder à l'évaluation de leur environnement interne dans la première phase de développement stratégique.

Plusieurs études mettent en évidence les forts taux de dépendance de certains secteurs de l'économie autochtone en matière de main-d'oeuvre spécialisée recrutée hors de la communauté. Il devient donc important de procéder à l'inventaire des ressources humaines et à une évaluation des besoins en formation professionnelle et technique. Dans un tel contexte, il est même possible que le développement de la main-d'oeuvre et d'emplois se retrouve en tête de liste des priorités de la communauté.

La culture constitue un autre élément important de l'environnement interne de la communauté. On retrouve une culture spécifique dans chaque communauté autochtone. Cette culture se traduit souvent par des traditions, valeurs et comportements partagés par l'ensemble de la population. Il est donc essentiel

que les stratèges possèdent une connaissance minimum de l'histoire de la communauté permettant, entre autres, l'identification des performances de la bande à partir des stratégies passées et le développement d'options stratégiques en accord avec les us et coutumes de la communauté.

Sur le plan des ressources matérielles, il serait important de dresser un inventaire de tous les actifs de la communauté: bureau de bande, dispensaire, école, réseaux d'aqueduc et d'égoût, équipements récréationnels, etc.. De plus, cet inventaire pourrait inclure une description de toutes les terres disponibles et de leur potentiel faunique. Il est également important d'effectuer une évaluation de l'état de ces ressources et d'en dégager un diagnostic.

Sur le plan de la politique interne, les stratèges auront avantage à identifier les personnes ou les organismes exerçant leur influence dans la communauté. Les intérêts de ces personnes ou organismes devraient être conciliés avec les options stratégiques pour faciliter l'établissement d'un consensus.

Sur le plan économique, le repérage des activités, tel que suggéré par Roberge, consiste à dresser une liste en distinguant:

- 1- ce qui existe déjà;
- 2- ce qui est en projet (démarches entreprises, premières réalisations concrètes);
- 3- ce qui est souhaité (idées); et
- 4- les tentatives avortées.

Lorsque la cueillette des informations sera complétée, les stratèges devraient déterminer les éléments pertinents à l'élaboration des priorités. L'analyse et l'évaluation de l'information permettra la formulation d'un diagnostic sur les forces et faiblesses de la communauté. Bherer⁸⁵ met en relief la nécessité de la formulation d'un diagnostic réaliste dans un processus stratégique:

"(...) seul un diagnostic réaliste de la situation actuelle permet de définir un état désirable de développement réellement accessible. Seuls les objectifs et progrès réalisables sont motivants. Il devient aussi plus difficile de rejeter les responsabilités sur le "système" du moment que les objectifs à atteindre avaient été

⁸⁵H. BHERER, "L'Autonomie : Comment la mettre en pratique?" dans: Vers une plus grande autonomie: document de réflexion, Village des Hurons Wendake (Québec), L'Institut de formation autochtone du Québec inc., 1988, pp. 22-31

fixés à partir d'une évaluation réaliste de la situation et des ressources." (p.25)

L'acquisition d'une connaissance suffisante de l'environnement interne exige préalablement l'identification des sources donnant accès à l'information. Ces sources peuvent être à la fois internes (population, employés de bande, Anciens, états financiers, etc) et externes à la communauté (consultants, historiens, anthropologues, MAINC, etc.). Le contrôle de l'information est à la base de la formulation d'un diagnostic précis des forces et faiblesses de la communauté⁸⁶ facilitant, du même coup, l'élaboration d'options stratégiques adaptées à la réalité de la communauté.

2.3.2- Étape 2: Évaluation de l'environnement externe de la communauté.

L'environnement externe de la bande se compose d'éléments fort divers. À tout le moins, les bandes indiennes devraient tenir compte de huit facteurs particuliers dans l'élaboration d'une stratégie.

Le premier élément comprend les fonctionnaires des gouvernements provinciaux et fédéral. Le MAINC risque d'avoir à intervenir dans plusieurs phases d'analyse et d'implantation du processus de gestion stratégique. Cette intervention peut se traduire par la diffusion d'informations et la fourniture de ressources: assistance technique, main-d'oeuvre directe ou indirecte, allocation de fonds, etc..

L'accessibilité à des programmes comme les "Paiements de transfert souples" (PTS) et les "Modes optionnels de financement" (MOF) est régie par des critères d'admissibilité déterminés par le MAINC. Un plan stratégique visant l'accès à ces programmes devra obligatoirement tenir compte de ces critères. La bande devra se donner les moyens d'établir sa crédibilité pour obtenir l'admissibilité à ces programmes. Les fonctionnaires peuvent être une source importante d'informations pour les bandes. Bien utilisée, cette source peut donner accès à des informations permettant l'établissement d'un diagnostic de l'environnement externe à un coût relativement raisonnable.

Le deuxième élément est d'ordre légal. La Loi sur les Indiens et les ententes territoriales influencent plusieurs aspects de la vie communautaire indienne. De plus, certaines actions entreprises par les bandes peuvent tomber sous le coup d'autres lois d'application plus générale. Dans ce contexte, les stratèges

⁸⁶P.D. ELIAS, Development of Aboriginal People's Communities, North York (Ontario), Captus Press, Centre for Aboriginal Management Education and Training (CAMET), 1991.

doivent obligatoirement tenir compte des lois provinciales et fédérales dans la gestion stratégique des communautés indiennes.

Le troisième élément est d'ordre politique et social. Depuis une vingtaine d'années, le paysage politique autochtone s'est enrichi de plusieurs associations nationales. En plus de fournir des services à leurs membres, ces associations font des représentations auprès de la population en général et des différents paliers de gouvernement. Certaines bandes, par l'intermédiaire du chef ou du gérant, négocient directement des ententes avec différentes divisions ministérielles. Les autochtones saisissent maintenant toutes les occasions pour influencer l'opinion publique canadienne et internationale. Le "lobbying" est un exemple parmi les moyens utilisés dans l'implantation de stratégies visant à créer des opportunités sur le plan politique et social.

Le quatrième élément est d'ordre économique. Une gestion stratégique efficace inclura l'identification des sources de revenus actuelles et potentielles pour la bande, ainsi que l'impact des fluctuations de l'économie canadienne sur le taux d'emploi de la communauté, le revenu moyen par famille, le logement, etc.. Les conditions économiques des bandes indiennes sont, sur plusieurs points, inférieures à la moyenne canadienne⁸⁷. Elles exigent ainsi une attention particulière dans l'élaboration d'une stratégie.

Le cinquième élément est d'ordre géographique. La position géographique des réserves est un facteur important à considérer dans les stratégies de développement. Les stratégies proposées risquent de varier d'une bande à l'autre en fonction du climat, de l'accessibilité à la réserve et de la proximité des grands centres urbains.

Un sixième élément est d'ordre concurrentiel. Les bandes indiennes font face à la concurrence dans plusieurs domaines d'activités. Il est donc essentiel, dans un processus de gestion stratégique, d'identifier les secteurs d'activités prioritaires de la bande et d'en dresser un tableau complet. Ce tableau pourrait comprendre, entre autres, une liste des concurrents les plus sérieux, une

⁸⁷Selon les Points saillants du recensement de 1986 sur les Indiens inscrits: tableaux annotés, publié par les Affaires indiennes et du Nord Canada: un peu moins du tiers des Indiens âgés de 15 ans et plus ont un emploi; les revenus moyens des Indiens ne sont que la moitié de ceux de l'ensemble de la population; les emplois rémunérés constituent la principale source de revenu pour la moitié des Indiens, l'autre moitié provient de transferts gouvernementaux; un cinquième des logements indiens comptent plus d'une personne par pièce; près du quart des logements indiens sont dépourvus d'un système de chauffage central.

description de leurs activités et des informations sur leurs stratégies et leurs projets en cours.

Le septième élément est d'ordre technologique. La connaissance de la technologie peut améliorer la performance et la qualité de vie de la communauté. L'acquisition de cette connaissance peut nécessiter l'utilisation d'information scientifique. Cependant, comme le souligne Elias⁸⁸, l'information scientifique doit être combinée aux connaissances détenues par les membres de la communauté:

"From the perspective of using knowledge, it is well known aboriginal people still active on the land possess knowledge and information about wildlife and landforms that are the equivalent of that possessed by professional biologists. These areas of mutual understanding are used to create wildlife management programs combining scientific and indigenous concepts of management." (p.184)

Le huitième élément est d'ordre international. L'internationalisation des marchés et des communications donnent accès à une multitude d'informations. Certaines bandes indiennes atteignent maintenant des clientèles provenant de tous les pays du monde. Des contacts s'établissent avec des organisations autochtones américaines et sud-américaines. Bref, l'élément international risque, dans un avenir rapproché, de prendre de plus en plus de place dans les stratégies des bandes indiennes.

Tous les éléments de cet environnement externe sont interreliés et interdépendants. Des stratégies en mesure d'en prédire les tendances pourraient élaborer des projets d'avenir réalistes, en accord avec les ressources internes de la communauté, s'ils parviennent à les relier aux autres éléments stratégiques.

2.3.3- Étape 3: Identification des priorités

Lorsque les stratégies ont acquis une connaissance suffisante des ressources internes et externes de la communauté, ils peuvent passer à l'étape de la détermination des éléments prioritaires au développement.

⁸⁸P.D. ELIAS, *Development of Aboriginal People's Communities*, North York (Ontario.), Captus Press, Centre for Aboriginal Management Education and Training (CAMET), 1991.

2.3.3.1- Les quatre fronts stratégiques de Roberge

Dans la détermination des priorités, Roberge propose quatre "fronts stratégiques" sur lesquels le Conseil de bande peut agir:

- 1- l'administration locale des programmes gouvernementaux (MAINC et autres ministères);
- 2- l'administration "municipale": infrastructures et logements, santé, éducation, loisirs, police, etc.;
- 3- la gestion des entreprises/initiatives économiques reliées au Conseil;
- 4- la gestion des projets.

Selon Roberge, toutes les priorités de la bande sont déterminées à partir du premier front stratégique: les programmes. Les champs d'activités sur les trois autres fronts stratégiques sont alors issus des priorités retenues en vertu du premier front stratégique.

À l'époque où Roberge développe son modèle, les programmes de dévolution sont à leur début et plusieurs ententes sur l'autonomie gouvernementale, mis à part la Convention de la Baie James et du Nord québécois, sont encore au stade des négociations.

Malgré certains changements d'orientation de la part des gouvernements, plusieurs aspects de la vie des communautés demeurent fortement régis par les programmes du MAINC. Cependant, de plus en plus de bandes profitent maintenant des nouveaux programmes de dévolution et plusieurs ententes territoriales sont entérinées ou en cours de l'être.

Comment pouvons-nous interpréter les programmes du MAINC en termes d'opportunités ou de contraintes? Dans la littérature, les avis sont partagés. Certains auteurs considèrent ces programmes comme des instruments essentiels au développement des communautés. À titre d'exemple, les programmes de "Paiements de transfert souples" ou les "Modes optionnels de financement" sont souvent décrits comme des opportunités menant graduellement à l'autonomie gouvernementale. À l'opposé, on retrouve des auteurs qualifiant la Loi sur les Indiens et les programmes gouvernementaux de contraintes au développement des bandes indiennes. Elias est parmi ce groupe:

"...Then, there are constraints with which only aboriginal people must deal. The origin of these constraints is the unique political, legal, and constitutional status of aboriginal people and in the relationships between aboriginal people and Canada's constituent parts."(P. 225)

Un tel débat ne saurait être résolu dans le cadre de la présente recherche. Cependant, les besoins concrets des populations continueront à définir l'agenda de la réalisation politique et administrative des communautés. Les administrations autochtones auront toujours à s'occuper de réseaux routiers, d'aqueduc et d'égoûts, d'hôpitaux, d'écoles, et du bien-être de la population en général. Peu importe le régime politique ou légal en vigueur, ces préoccupations seront toujours présentes dans l'environnement des bandes et risquent fortement de continuer d'être à la base du processus de détermination des priorités.

2.3.3.2- Les ressources humaines et la détermination des priorités de développement.

En reprenant les conclusions de Roberge, Bherer mentionne que les priorités, fixées en vertu des quatre fronts stratégiques, doivent être déterminées en fonction des ressources humaines disponibles dans la communauté:

"Pour déterminer les projets qui seront retenus par rapport à d'autres, et fixer entre eux un ordre de priorité, il faut considérer en premier lieu la disponibilité, la compétence particulière et le degré d'engagement des ressources humaines..."

...La mesure d'autonomie réalisable en pratique pour chaque communauté et son agenda doivent être déterminés à partir d'une évaluation réaliste des ressources humaines." (pp.24-25)

De plus en plus d'auteurs insistent sur l'importance des ressources humaines dans l'élaboration d'une stratégie. Bélanger⁸⁹ est d'avis que le contexte environnemental actuel incite les organisations à prendre en compte les ressources humaines dans l'élaboration de leurs stratégies:

⁸⁹L. BÉLANGER, "Évolution historique de la gestion des ressources humaines", dans: R. BLOUIN, Vingt-cinq ans de pratique en relations industrielles au Québec, Cowansville (Québec.), Les Éditions Yvon Blais, 1990.

"Dans un tel contexte, on souhaiterait que les directions de ressources humaines exercent une influence plus marquante au moment de l'élaboration des stratégies d'entreprise, de façon à élaborer en amont des scénarios de gestion des ressources qui soient alignés avec l'une ou l'autre, ou l'ensemble, des décisions stratégiques retenues par la direction générale des entreprises. On entrerait alors dans une perspective de gestion différente de celle qui a prévalu dans le passé où les services des ressources humaines intervenaient constamment a posteriori (en aval), afin de minimiser l'impact des décisions économiques arrêtées dans une optique unique de productivité et de profitabilité.

Dans cette perspective d'une vision stratégique des ressources humaines, les activités dominantes sont d'ordre du diagnostic de l'environnement interne et externe des organisations en autant que les ressources humaines sont concernées." (P.662)

Face à une opportunité, les dirigeants de bandes indiennes risquent de se retrouver devant trois options possibles:

- 1- saisir l'opportunité parce que les ressources humaines sont disponibles;
- 2- en absence de compétences immédiates, retarder le projet et former une main-d'oeuvre locale; ou
- 3- saisir l'opportunité en faisant appel à des ressources externes.

Les propositions de Bherer, basées sur une démarche rationnelle et logique, indiquent la voie vers des stratégies réalistes et adaptées au développement communautaire des bandes indiennes. Toutefois, la démarche ne tient pas compte de la dimension politique faisant partie du discours autochtone actuel. Depuis quelques années, le discours politique prend de plus en plus de place, surpassant très souvent les préoccupations d'ordre administratif. Cette tendance se reflète dans plusieurs publications journalistiques et scientifiques traitant des impacts de l'autonomie gouvernementale sur la politique canadienne et les droits autochtones. L'ampleur de ce discours ouvre donc un nouveau front dans la gestion stratégique des bandes indiennes: la dimension politique.

2.3.3.3.- Le cinquième front stratégique: la dimension politique.

La gestion stratégique d'une communauté indienne implique des interactions avec un très grand nombre d'intervenants:

- 1- La population de la bande (incluant les comités d'Anciens, scolaires, etc..)
- 2- l'administration de la bande;
- 3- le Conseil de bande,
- 4- les Conseils de nation (dans certains cas);
- 5- le Ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien;
- 6- les fonctionnaires du MAINC;
- 7- les divers comités consultatifs et exécutifs;
- 8- la population canadienne;
- 9- l'opinion publique internationale;
- 10- etc..

Les tribunes offertes aux bandes indiennes permettent maintenant d'agir sur plusieurs catégories d'acteurs. Des stratégies politiques appropriées peuvent dès lors être mises en application et faciliter l'accessibilité à de nouvelles ressources ou de nouveaux programmes. Contrairement aux stratégies développées sur les quatre autres fronts stratégiques, les stratégies politiques permettent une certaine démesure entre le discours et les ressources disponibles de la bande. On peut alors créer de nouvelles opportunités ou obtenir des ressources supplémentaires.

Cependant, appliquée à l'interne, la dimension politique peut se transformer en contrainte pour l'administration de la bande. Les priorités de développement du gérant de bande, appuyées sur des préoccupations administratives et la disponibilité des ressources, peuvent se retrouver en conflit avec les priorités d'ordre politique du Conseil. Il devient donc important pour les stratèges d'identifier les désirs et aspirations de la population de la bande et de ses dirigeants et de les concilier avec les stratégies proposées

2.3.3.3.1- Identification des désirs et des aspirations de la population

La plupart des administrations indiennes rendent des comptes au Conseil qui, à son tour, en répond devant la population. Face aux actions touchant la vie communautaire, les dirigeants de la bande ont besoin d'une justification sociale en accord avec les règles formelles et informelles de la communauté.

Par exemple, en vertu de la Loi sur l'autonomie gouvernementale de la bande indienne Sechelte, les dirigeants doivent enchâsser le mandat et l'imputabilité politique et financière du Conseil dans la Constitution de la bande. Ils doivent préalablement obtenir l'appui de la majorité des membres de la bande. Une fois cette étape franchie, le Conseil et l'administration peuvent remplir formellement le mandat qui leur est accordé et prendre les moyens en conséquence.

Dans certaines communautés, le pouvoir et les mandats sont accordés de manière moins formelle. Par exemple, dans une communauté du nord du Québec, la population se réunit une fois par année en forêt pour pratiquer certaines activités traditionnelles. Le Conseil et le gérant de bande y présentent le bilan de l'année passée et les prévisions pour l'année à venir. Dans sa gestion, l'administration tient compte autant des pouvoirs accordés annuellement par la population que des prérogatives de la Loi sur les Indiens et des directives du MAINC.

Dans l'élaboration d'une stratégie, les dirigeants doivent donc prendre en compte à la fois les mandats formels accordés en vertu des lois, des ententes territoriales ou des programmes de dévolution et les mandats informels accordés conformément aux traditions à partir d'organismes ancestraux.

2.3.3.3.2- Identification des désirs et aspirations des dirigeants de la bande

La plupart des auteurs accordent un rôle-clé aux stratèges dans la gestion stratégique. Dans les bandes indiennes, le chef et le gérant de bande sont, la plupart du temps, parmi les personnages les plus influents. Ils sont en contact étroit avec la population, les fonctionnaires du MAINC (parfois ils ont accès directement au Ministre), et contrôlent la répartition des ressources humaines (emplois) et physiques (budget, habitation, etc.).

Dans les communautés où le chef est nommé de façon héréditaire, le degré de confiance de la communauté vis-à-vis ses dirigeants est sans doute assez élevé. Cette confiance laisse toute la latitude nécessaire aux dirigeants pour déterminer eux-mêmes les grandes orientations de la communauté.

Dans un processus de gestion stratégique, la première tâche, incombant aux dirigeants, serait de connaître ce qu'ils désirent vraiment pour eux-mêmes. Il ne faut cependant pas confondre les désirs et les aspirations, avec la mission de l'organisation, tel que recommandé par plusieurs auteurs dans la première phase d'implantation d'un plan stratégique.

Face aux défis et enjeux de la communauté, les dirigeants se trouvent confrontés à différents dilemmes. Va-t-on privilégier des valeurs individuelles ou des valeurs collectives dans notre style de gestion? Quel type de mandat désirons-nous obtenir de la population: stabilité ou croissance? Désirons-nous exercer notre pouvoir de manière centralisée ou décentralisée? Quelle degré de reconnaissance désirons-nous avoir dans la communauté? Quelle est notre attitude personnelle face au risque? Possède-t-on les aptitudes nécessaires pour s'engager dans un processus de gestion stratégique ou doit-on faire appel à de l'aide extérieure? Etc...

Les réponses à ces questions risquent d'influencer fortement le contenu d'un processus de gestion stratégique. Les bandes indiennes qui s'engageront dans un processus ne correspondant pas aux désirs et aspirations de leurs dirigeants, risquent de mettre en péril le processus entier en provoquant de la confusion, des mésententes, des pertes d'énergie, etc..

2.3.4- Étape 4- Consensus de la population.

La notion de consensus est présentée, sous différentes formes, dans la plupart des modèles de stratégie. Cette notion fait appel aux valeurs collectives partagées que l'on retrouve dans les approches modernes de gestion participative. Bherer⁹⁰ met en évidence le rôle vital de la notion de consensus dans l'implantation d'une stratégie de bande indienne:

" Comme n'importe quelle "organisation", la bande doit en effet établir, au delà d'une appréciation objective minimale de son état actuel, un consensus sur le projet collectif de développement; quels sont les domaines et projets prioritaires, étant donné la disponibilité des ressources humaines et le diagnostic général qu'on vient d'établir? Pour répondre à cette question, il faut cette fois prendre les aspects d'ordre idéologique que nous refusions à l'étape antérieure: on ne peut établir de consensus véritable sans prendre en compte les valeurs profondes des membres de la communauté: l'absence d'un tel consensus a souvent été cause d'échec." (p.26)

⁹⁰H. BHERER, "L'Autonomie : Comment la mettre en pratique?", dans: Vers une plus grande autonomie: document de réflexion, Village des Hurons Wendake (Québec), L'Institut de formation autochtone du Québec inc., 1988, pp. 22-31.

Elias va un peu plus loin que Bherer en élargissant la notion de consensus à tous les acteurs jouant un rôle dans le processus de développement:

"Explanation will point out where action should be directed. People will have to be convinced that the proposed actions will succeed in positively changing the described condition. Those who will need convincing include decision makers, financiers, regulators, administrators, representatives of competing interests, law makers, and community members themselves." (p. 190)

L'obtention d'un consensus exige que la transmission de l'information se fasse de manière appropriée. À cet égard, Elias met en évidence l'importance de l'utilisation d'informations exactes et dignes de foi dans la gestion stratégique:

"No matter how sophisticated the planning tools, if the information with which planners must work is inaccurate and unreliable, the product is worthless. So planning largely comes down to having available reliable and accurate information so the tools of planning can be used the chart a reliable course for the future." (P. 189)

Le consensus pourra être établi si les objectifs et les actions proposés sont en accord avec les désirs et les aspirations de la population et de ses dirigeants. Cette condition implique, pour les stratèges, la maîtrise de la vision du monde manifestée par la population, la compréhension des modes de pensée traditionnels autochtones et la connaissance du degré de confiance de la population envers ses dirigeants. Ces connaissances, de première importance, permettront l'identification des contraintes et la proposition de stratégies conformes aux désirs de développement de la communauté.

Dans leurs communications, les stratèges devront être clairs dans leurs descriptions des mandats, des enjeux, des objectifs, des priorités choisies et de leurs effets sur la qualité de vie de la population. De plus, la clarté de tous ces éléments facilitera, en même temps, l'identification des critères d'évaluation de la stratégie proposée. Il est donc essentiel de traduire les priorités de développement en des termes accessibles à tous les interlocuteurs. Cette communication implique la transmission des informations dans un langage approprié par le truchement de moyens adaptés à la réalité de chacun.

Lorsque le consensus est obtenu, l'administration de la bande dispose d'un projet de société en accord avec les désirs et les valeurs de la communauté et

de ses dirigeants. Le Conseil de bande et l'administration se trouvent donc prêt à amorcer la mise en application.

2.3.5- Étape 5: Mise en oeuvre

2.3.5.1- Écriture du plan stratégique

Quelle est l'utilité, pour une bande indienne, de mettre un plan stratégique sur papier? Il faut d'abord souligner que toutes les approches classiques suggèrent une telle démarche, mettant en évidence les dangers d'inscrire les stratégies uniquement dans la tête d'un ou de quelques individus. Cependant, l'expérience démontre que les autochtones ne sont pas férus de lecture ni d'écriture. Les communications verbales sont privilégiées dans les rapports entre les membres de plusieurs communautés. L'écriture d'un tel plan doit donc tenir compte des modes de communication particuliers à chaque bande afin de rendre l'information accessible à tous ses membres.

L'écriture d'un plan peut avoir plusieurs utilités pour l'administration de la bande. Les gérants de bande ont besoin de guides ou d'aide-mémoire dans l'application des stratégies envisagées. Ce guide pourra servir à communiquer et faire accepter les stratégies par le Conseil, les employés, la population, etc.. Il pourrait également servir à évaluer les progrès de l'implantation.

Les organismes gouvernementaux, les commissions scolaires, les banques, etc., utilisent tous des écrits dans leurs communications internes et externes. Un plan élaboré et présenté de façon professionnelle facilitera les communications avec les intervenants ou organismes externes à la bande. Dans ce contexte, le plan stratégique devient, pour les bandes, un instrument permettant la communication de la vision du monde autochtone dans un langage accessible aux organismes allochtones. Cette démarche risque donc d'augmenter la crédibilité de la bande face à ses interlocuteurs et de donner plus facilement accès à des ententes territoriales, de nouveaux programmes, des subventions, des prêts bancaires, etc..

Sans être trop prescriptifs, nous croyons important d'inclure, dans un plan, les informations suivantes:

- 1- Une description de l'environnement interne de la communauté: culture, système social, structures administratives, activités économiques, ressources humaines disponibles, ressources physiques (faune, forêt, sous-sol, etc.), désirs et aspirations de la communauté, etc..

- 2- Un diagnostic sur l'état actuel de la communauté.
- 3- L'identification des priorités de la bande en fonction des cinq fronts stratégiques et une description des objectifs à court moyen et long terme de la communauté (incluant l'ordre prioritaire de ces objectifs).
- 4- Description des objectifs de niveau fonctionnel et des stratégies selon les principaux axes de développement:
 - a) programmes (autonomie gouvernementale, dévolution);
 - b) municipal (voirie, aqueduc et égouts, etc.)
 - c) économique (entreprises locales, projets communautaires, habitation, etc.);
 - d) financier (source de revenus autonomes);
 - e) main-d'oeuvre et emplois;
 - f) culturel;
 - g) social;
 - h) santé;
 - i) éducation.
- 5- Proposition d'un plan d'action incluant:
 - a) les buts visés pour chacun des domaines fonctionnels; et
 - b) les actions à entreprendre pour les atteindre;
 - c) un échéancier.

Il faut mentionner que le plan ne doit pas être une source de restriction vis-à-vis les actions entreprises. On doit assurer une certaine flexibilité et adaptabilité face aux événements. Une trop grande rigidité dans l'application et l'interprétation du plan risquerait de nuire aux intérêts de la communauté.

2.3.5.2- Les ressources humaines

L'implantation de stratégies dans les bandes indiennes implique souvent des interventions sur le plan des ressources humaines. Les administrateurs de la bande auront à s'assurer de l'implication ou de l'engagement ("commitment") des ressources humaines dans la réalisation des stratégies. L'engagement des personnes pourra servir de mesure à la qualité du consensus obtenu lors de

l'élaboration des priorités stratégiques. Il est donc essentiel que les actions soient en accord avec la vision du monde et les désirs et aspirations de la communauté. Dans l'éventualité où l'engagement fasse défaut, les dirigeants de la bande auront à évaluer le degré de fragilité du consensus et, si nécessaire, trouver les moyens pour corriger la situation.

La bande aura également à se pencher sur les problèmes des compétences disponibles dans la communauté. L'affectation du personnel devrait tenir compte de plusieurs facteurs:

- l'inventaire du personnel présentement en poste et disponible à travailler;
- l'évaluation de la charge supplémentaire s'appliquant à chaque poste existant;
- la contribution requise des personnes-clés de la communauté;
- la nécessité de créer de nouveaux postes;
- les politiques de recrutement conformément aux priorités manifestées par la communauté⁹¹;
- la nécessité de faire appel à des consultants externes; et
- les besoins de formation à court et à long terme des membres de la communauté.

Il est possible que la bande fasse appel à des ressources humaines extérieures pour combler les postes. Une telle activité peut alors s'inscrire dans une stratégie de formation du personnel. Les postes visés peuvent être comblés conjointement par deux candidats: un candidat allochtone hautement qualifié, embauché sur une base temporaire en tant que formateur; un candidat autochtone en apprentissage, embauché sur une base permanente. Pour chaque poste concerné, le "formateur" serait responsable de la réalisation des fonctions associées au poste en question, tout en facilitant l'apprentissage du candidat autochtone. Le candidat autochtone en apprentissage aurait, pour sa part, à réaliser une proportion croissante des fonctions associées au poste en question, tout en acquérant l'ensemble des connaissances et compétences nécessaires. La mise en oeuvre d'une telle stratégie créerait des opportunités d'emploi pour les membres de la bande, tout en permettant à ces derniers d'acquérir des compétences spécialisées.

⁹¹Certaines communautés exigent que tous les postes de la bande soient occupés par des autochtones vivant à l'intérieur de la réserve. À l'opposé, il existe des communautés où les postes sont accordés au mérite, peu importe l'origine ethnique des candidats.

Les conditions de travail et de rémunération peuvent également avoir besoin d'une révision. Des politiques désuètes et mal adaptées peuvent affecter le degré de succès d'une stratégie. À titre d'exemple, la prise en charge de certains secteurs comme l'éducation exige, pour les bandes, d'inclure les conditions de travail des professeurs dans les politiques du personnel de bande. Avant la prise en charge, la plupart de ces professeurs opèrent en vertu de la convention collective d'une commission scolaire. Dans ce cas, les bandes sont soit obligées de créer une nouvelle politique du personnel enseignant ou soit d'amender les politiques existantes du personnel de bande afin d'intégrer ce nouveau type d'employés à leurs procédures.

Les bandes doivent aborder la gestion des ressources humaines dans une perspective contingente⁹². Chaque administration de bande indienne opère dans un environnement interne et externe spécifique. Les pratiques de gestion des ressources humaines doivent donc s'aligner sur des stratégies et des réalités différentes d'une bande à l'autre. Dans ce contexte, la proposition d'un modèle standard de gestion des ressources humaines applicable à l'ensemble des bandes au Canada s'avère impossible.

2.3.5.3- Modification ou création de structures fonctionnelles.

La gestion stratégique peut exiger des changements plus au moins majeurs aux structures de la communauté. La modification des structures doit cependant s'aligner sur deux éléments: les stratégies adoptées et la capacité de la bande à combler les postes. Le deuxième élément est peut-être le plus important à considérer dans la détermination des structures nécessaires à l'implantation des stratégies.

Les stratégies visant l'autonomie gouvernementale ou la prise en charge de certains secteurs (santé, éducation, etc.), demandent des restructurations en profondeur de la part des bandes. Par exemple, l'application de la Convention de la Baie-James et du Nord québécois a créé un très grand nombre de structures nouvelles. On découvre, à l'analyse des organigrammes, que plusieurs postes d'organismes différents sont comblés par les mêmes personnes ou par des allochtones. Ce phénomène est dû au déséquilibre entre les structures mises en place et le faible bassin d'autochtones disponibles pour combler les postes.

⁹²G. GUERIN, T. WILS, "L'harmonisation des pratiques de gestion des ressources humaines au contexte stratégique: une synthèse", dans: R. BLOUIN, Vingt-cinq ans de pratique en relations industrielles au Québec, Cowansville (Québec), Les Éditions Yvon Blais, 1990.

Nous ne critiquerons pas la pertinence de la création d'un aussi grand nombre de structures. Cependant, cet exemple soulève le problème de l'équilibre entre les postes à créer et la main-d'oeuvre disponible. Le défi pour les stratèges est d'obtenir des structures fonctionnelles rencontrant à la fois les objectifs visés et les capacités humaines de la bande à combler les nouveaux postes.

Sur le plan opérationnel, les besoins structurels devraient être déterminés en se basant sur une analyse organisationnelle réalisée à partir des ressources existantes de la communauté et non à partir des stratégies proposées. Cette démarche débute par une analyse systématique des postes existants, et débouche sur un diagnostic des structures actuelles et des compétences de la communauté. À partir de ce diagnostic, l'administration sera en mesure de déterminer de nouvelles structures et de rédiger des descriptions de poste appropriées rencontrant les objectifs du nouveau projet de société.

Cette démarche d'analyse devra être répétée en fonction du rythme d'implantation des stratégies. Par exemple, une bande, désirant prendre en charge certains secteurs, devra au préalable évaluer sa structure centrale (Conseil, gérant, directeurs, administration), et y apporter les changements nécessaires. Dans la suite du scénario envisagé, des études d'impact et organisationnelles devraient être réalisées à chaque fois qu'un processus de prise en charge est enclenché. Ces études ont l'avantage d'assurer l'intégration des structures additionnelles à la structure centrale de la bande.

2.3.5.4- Modification des institutions.

La gestion stratégique peut exiger la modification de la structure institutionnelle de la bande. Ce fut le cas des ententes territoriales comme la Convention de la Baie James et du Nord québécois et la Loi sur l'autonomie gouvernementale de la bande indienne sechelte. En vertu de ces ententes, les structures de base des bandes ont subi des transformations fondamentales. De nouvelles entités légales ont vu le jour et de nouveaux organismes exercent maintenant tous les droits et les pouvoirs des bandes. La composition de certains Conseils a été modifiée ainsi que les dispositions administratives à l'égard de la conduite des élections.

Les administrateurs doivent être prudents dans la modification des institutions de la bande. Ceux-ci se trouvent confrontés aux dimensions politiques et culturelles de la stratégie. Le défi est de trouver la bonne formule permettant une transformation majeure des institutions en place et souvent stables depuis plusieurs années (Loi sur les Indiens, Conseils traditionnels, etc.).

Une telle transformation ne saurait être complétée sans l'intervention de tous les leaders de la communauté⁹³. La transformation des institutions est la responsabilité des leaders. Les stratèges doivent donc coopérer avec les leaders et s'assurer qu'ils sont en mesure de jouer pleinement leurs rôles. En l'absence d'un leadership efficace, les stratégies visant la modification des institutions de la bande sont vouées à l'échec.

2.3.6- Étape 6: Évaluation de la stratégie

L'évaluation permet la vérification de l'efficacité des stratégies adoptées. Ce processus sert à clarifier les objectifs stratégiques et fournit des indications sur les modifications à apporter aux actions. Suite à l'évaluation, les priorités stratégiques de la bande pourraient être révisées, provoquant ainsi l'abandon ou la modification de certains objectifs jugés irréalistes ou impossibles à atteindre.

Des données quantitatives ou qualitatives peuvent servir à l'évaluation des stratégies. Ces données sont analysées et interprétées à l'aide d'indicateurs de rendement quantitatifs et qualitatifs⁹⁴. De plus, les données ne pourront être interprétées correctement qu'en ayant une bonne connaissance de la communauté et un réseau de communication efficace. À cet effet, Elias⁹⁵ mentionne:

"Ideally, assessing, monitoring, and evaluating development initiatives will involve high levels of technical expertise using quantitative data, intensive local knowledge using qualitative data, and clear and open channel of communication between all parties with an interest in the region's development." (P. 209)

La détermination des critères pose un problème dans l'évaluation des stratégies en milieu autochtone. Comment pouvons-nous mesurer les résultats d'actions visant une plus grande autonomie gouvernementale, et l'amélioration

⁹³J.M. BRYSON, Strategic Planning for Public and Nonprofit Organizations: a Guide to Strengthening and Sustaining Organizational Achievement, San Francisco, Jossey-Bass Publishers, 1988.

⁹⁴CANADA. CONSEIL DU TRÉSOR, CONTRÔLEUR GÉNÉRAL, Guide sur la fonction de l'évaluation de programme, Ottawa, Ministre des Approvisionnements et Service Canada, 1981.

⁹⁵P.D. ELIAS, Development of Aboriginal People's Communities, North York (Ontario), Captus Press, Centre for Aboriginal Management Education and Training (CAMET), 1991

de la qualité de vie et des conditions sociales, physiques et économiques d'une communauté?

Ces questions mettent en évidence l'importance de la formulation de trois éléments du processus stratégique: les mandats, les objectifs et les résultats escomptés. Plus la formulation en sera précise et réaliste, plus la détermination des critères d'évaluation et l'identification des indicateurs seront facilitées.

La formulation des objectifs et des résultats escomptés guidera les stratèges dans le choix des indicateurs de mesure. Par exemple, les résultats d'actions visant l'augmentation de la qualité de vie peuvent être mesurés à partir de statistiques sur le revenu des individus par rapport au revenu national, ou par l'augmentation du nombre de maisons possédant le chauffage central. Cependant, les stratèges auront besoin de définir clairement le concept de qualité de vie correspondant aux désirs et aspirations de la population et de le rendre mesurable.

Les résultats de certaines actions peuvent être plus faciles à évaluer que d'autres. Par exemple, les objectifs sociaux et économiques peuvent être évalués à partir d'indicateurs comme le taux de délinquance juvénile, le nombre d'interventions sur le plan de l'alcoolisme, la drogue, la violence familiale, le nombre d'entreprises et d'emplois créés, le taux de chômage, etc.. Ces indicateurs sont relativement facile à utiliser et à interpréter par les utilisateurs. Par contre, les indicateurs de changements politiques (autonomie gouvernementale) et culturels exigent des grilles d'analyse beaucoup plus complexes. À cet égard, Elias⁹⁶ propose un instrument d'évaluation pouvant mesurer les progrès relatifs à la culture et à l'autonomie gouvernementale:

"It may be difficult, but not impossible to measure progress towards political autonomy and cultural integrity. Scales and indices have been built to indicate the relative status of nations and peoples in terms of these qualities. The changing position of a nation on the scale indicates the direction and extent of change over time. Richard Estes has created just such an index. The Index of Social Progress "was designed to include a variety of social, economic and political factors that could serve as valid indicators of the differential levels of human deprivation and suffering experienced by people living anywhere in the world."

⁹⁶ Ibidem.

Many of Estes' factors are familiar, indicating demographic, economic, education, and health change. As well, there are indicators of military defence activities, political stability, political participation, and cultural diversity. Together, these indicators allow comparison and ranking of nations in broad terms of progress and observing whether a particular nation moves on the scale over time."(P.211)

Sur le plan des programmes, le MAINC a développé des grilles et des méthodes pouvant être utilisées par les bandes. Le tableau XIV présente les principaux aspects de l'évaluation des programmes gouvernementaux..

L'établissement de critères d'évaluation appropriés, doit tenir compte du contexte particulier de chaque bande. De plus, la participation des membres de la communauté est essentielle dans l'établissement de critères d'évaluation représentatifs des différents objectifs inclus dans le projet de société.

L'utilisation de mesure de performance doit se faire avec circonspection. Les critères d'évaluation ne sont qu'un aspect du rendement de la stratégie globale. Les normes relatives aux critères d'évaluation ne doivent pas être confondues avec les objectifs à atteindre. Il faut donc éviter que l'atteinte de quelques objectifs exprimée en termes d'indicateurs de rendement faciles à mesurer prennent plus d'importance que les objectifs réels de la stratégie.

Tableau XIV: Aspects fondamentaux de l'évaluation de programme	
Aspect de l'évaluation	Questions fondamentales
Raison d'être du programme (Est-ce que le programme répond à un besoin?)	<ul style="list-style-type: none"> - Dans quelle mesure les objectifs et le mandat sont-ils encore pertinent? - Les activités et les extrants sont-ils conformes au mandat et se rattachent-ils de façon vraisemblable à la réalisation des objectifs et à l'obtention des répercussions et effets intentionnels?
Répercussions et effets (Quels résultats le programme a-t-il donnés?)	<ul style="list-style-type: none"> - Quels effets et répercussions intentionnels ou non, l'application du programme a-t-elle produits - De quelle façon et dans quelle mesure le programme complète-t-il, chevauche-t-il ou contrecarre-t-il d'autres programmes ou fait-il double emploi?
Réalisation des objectifs (Est-ce que le programme a donné les résultats escomptés?)	<ul style="list-style-type: none"> - De quelle façon et dans quelle mesure les objectifs du programme ont-ils été réalisés grâce à la mise en oeuvre?
Solutions de rechange (Existe-t-il de meilleures façons d'obtenir les résultats?)	<ul style="list-style-type: none"> - Est-ce que d'autres programmes plus rentables pourraient permettre d'atteindre les objectifs et les effets et les répercussions intentionnels? - Existe-t-il d'autres façons plus rentables de mettre en oeuvre le programme actuel?

Source: Canada, Conseil du Trésor du Canada, Contrôleur général, Guide sur la fonction de l'évaluation de programme, Ottawa, Ministre des Approvisionnements et Service Canada, 1981.

Conclusion

En conclusion, nous présenterons tout d'abord un rappel des principaux éléments de notre étude. Par la suite, nous tenterons de déterminer les retombées pratiques d'une telle recherche. En terminant, nous préciserons les défis qui restent pour de nouvelles recherches et pour l'accès des autochtones à l'autonomie politique.

Conclusion

La plupart des travaux scientifiques publiés traitent de la problématique autochtone d'un point de vue politique (gouvernements autonomes) et négligent l'aspect administratif relié à cette question. Cette tradition académique rendait assez risquée une étude centrée sur le rôle du principal administrateur des communautés autochtones: le gérant de bande.

Ainsi, la fragmentation des informations traitant de l'administration indienne concrète, et plus spécifiquement du gérant de bande, nous imposait la recherche documentaire comme seule avenue méthodologique à ce stade. Cette méthode permet le rassemblement des données et la présentation d'un portrait global des gérants de bande au Canada. Compte tenu des défis posés par le champ de recherche autochtone, l'utilisation de méthodes limitant le chercheur à des données de nature locale ou régionale comme la recherche-action, l'observation directe ou l'étude de cas ne sera possible qu'ultérieurement. La transposition des résultats de ces méthodes sur le plan national nécessite le recours à un corpus documentaire de nature pan-canadienne.

Étant donné l'état actuel des connaissances et l'importance politique et stratégique du poste de gérant de bande, notre étude accorde une attention particulière aux tâches accomplies, aux qualifications requises pour l'occupation du poste et au contexte organisationnel global entourant les bandes indiennes. D'autre part, l'augmentation de la main-d'oeuvre en milieu autochtone et la croissance de l'espace stratégique des bandes justifient la proposition d'un modèle stratégique adapté à la réalité autochtone moderne.

La recherche a permis d'amasser et de disséquer une documentation considérable. La littérature publiée et non publiée provenant de sources diverses et le point de vue de plusieurs experts ont alimenté la partie traitant de l'historique de la Loi sur les Indiens, des origines du gérant de bande et de son contexte organisationnel actuel et global. Les acquis du management associés à la découverte des ouvrages de Roberge, de Bherer et d'Elias ont fourni l'inspiration et l'essor nécessaire au développement de notre modèle stratégique. Tout au long de la recherche, le commentaire fut enrichi par l'apport de notre expérience empirique.

La recherche saisit le contexte particulier dans lequel opèrent les gérants de bande indienne actuels. La Loi sur les Indiens, instaurée en 1876, est un instrument régissant les activités communautaires de la plupart des bandes indiennes du Canada. Cette Loi constitue donc un élément majeur de l'environnement politique et légal des administrations indiennes. Les programmes de dévolution actuels (paiements de transfert souples et modes optionnels de financement) sont à la limite des prérogatives accordées en vertu de la Loi. Dans l'éventualité d'un agrandissement de l'espace stratégique des bandes indiennes, il est probable que des modifications à la Loi sur les Indiens s'imposeront. Dans un contexte d'autonomie, le maintien de la Loi risque de constituer une contrainte légale sérieuse au développement des communautés indiennes.

La recherche présente les principaux champs d'activités des bandes indiennes: l'éducation, la santé, le bien-être, le développement économique, les travaux publics, l'habitation et les infrastructures communautaires, la protection publique, les soins à la famille et aux enfants et les loisirs. Malgré des champs d'activités communs, il en ressort des différences importantes sur le plan des structures ou organigrammes servant à décrire l'administration des bandes. On attribue ces différences dans le "design" organisationnel à des facteurs d'ordre démographique, géographique, culturel et idéologique. Les organisations étant souvent à l'image de leurs dirigeants, la diversité des bandes autochtones à travers le Canada se reflète dans la présentation des structures et des descriptions de tâches utilisées par les administrations indiennes.

De 1876 à 1969, les agents indiens jouèrent le rôle de pourvoyeur dans tous les aspects de la vie communautaire indienne. La sédentarisation amorcée dans les années 60, associée au désir d'une plus grande autonomie, provoquera la création d'administrations indiennes et entraînera de profondes modifications de la culture et du style de vie des communautés.

Ce n'est que depuis une vingtaine d'années environ que les gérants de bande opèrent à la tête des administrations indiennes. Lorsque s'effectue le transfert des fonctions d'agent indien aux autochtones, ceux-ci ne possèdent pas tout le bagage de connaissances administratives nécessaires à la mise sur pied de structures efficaces et autonomes. La création du poste de gérant de bande se réalise donc sous la supervision des fonctionnaires du MAINC, amenant ainsi la majorité des nouveaux titulaires à apprendre leur métier sur le tas. Depuis ce temps, plusieurs perçoivent les administrations indiennes comme des extensions administratives du MAINC.

Au cours de leur vingt ans d'histoire, deux événements marquants modifient le rôle des gérants de bande du Canada. En premier lieu, les ententes territoriales donnent naissance à de nouveaux types de rapports entre les autochtones et les gouvernements. De nouvelles structures sont mises sur pied et de nombreux postes sont créés. La Convention de la Baie James et du Nord québécois sert de tremplin et de modèle à plusieurs négociations relatives aux revendications territoriales. La Loi sur l'autonomie gouvernementale de la bande indienne Sechelte viendra par la suite rejoindre la Loi sur les Cris et Naskapis parmi les pièces individuelles de la législation fédérale relatives aux gouvernements autonomes. Ces ententes modifient l'application de la Loi sur les Indiens uniquement pour les Indiens tombant sous le coup de ces lois. Les autres communautés du Canada demeurent toujours sous l'égide de la Loi sur les Indiens.

En deuxième lieu, les programmes de dévolution élargissent progressivement l'espace stratégique des bandes indiennes du Canada. Comme nous l'avons vu, les bandes administrent présentement 72% du budget des Affaires indiennes. Le nombre de communautés admissibles à ces programmes augmente progressivement à mesure qu'elles manifestent des aptitudes administratives et rencontrent certaines normes. Le gérant peut alors exercer un plus grand contrôle sur les affaires de la communauté et s'approprier pleinement la fonction de planification. C'est à ce niveau qu'intervient la compétence des gérants de bande pour fournir l'impulsion nécessaire à l'atteinte d'une plus grande autonomie. C'est sur la toile de fond de ces transferts de compétences administratives qu'il faut situer l'intérêt de la présente étude.

L'analyse des tâches de gérant de bande nécessitait l'utilisation d'un modèle reconnu. À cet égard, la Classification canadienne descriptive des professions s'avère l'outil le plus utilisé par les professionnels en gestion des ressources humaines. La comparaison du CCDP avec les descriptions proposées aux bandes par le MAINC fait ressortir une dichotomie entre certaines fonctions, normalement attribuées à un directeur général. Entre autres, les fonctions de planification et de contrôle n'apparaissent pas dans les descriptions de poste de gérant des guides du MAINC s'adressant aux gestionnaires de bande. De plus, ces descriptions reconnaissent les officiers du Ministère comme seuls supérieurs hiérarchiques du gérant de bande.

En pratique, on constate que les descriptions de poste utilisées par les bandes n'établissent que très rarement un lien hiérarchique avec le MAINC. Tous les organigrammes de bandes placent soit le chef, soit la population, comme supérieur immédiat du gérant de bande. Partant de l'analyse des descriptions

de poste utilisées par les bandes, on découvre des différences tout aussi variées que celles que l'on retrouve dans les organigrammes de bande présentés à l'annexe 3.

Le rôle central du gérant dans l'administration de la communauté lui définit certaines attributions au delà des seules fonctions officielles. Le gérant doit souvent intervenir personnellement sur les plans familial, social et communautaire. De plus, il exerce un rôle de support, voir même de formateur auprès des directeurs et des employés de la bande qui n'apparaît pourtant pas dans la formulation de ses attributions. Ajoutons enfin que le gérant doit souvent cumuler plusieurs postes (par exemple, directeur général et directeur du développement économique).

Dans l'exercice de ses fonctions, le gérant de bande est constamment en interaction avec le secteur politique de la communauté. Les activités administratives chevauchent fréquemment certaines activités de nature politique. Les gérants peuvent être à la fois directeur de l'administration et membre actif du Conseil de bande. Dans certaines bandes, les dirigeants s'échangent tour à tour les postes politiques et administratifs. À ce propos, plusieurs gérants vivent dans l'insécurité face au pouvoir politique. Lorsque le pouvoir change de main, la structure complète est souvent remaniée, modifiant ainsi la composition du personnel-clé de l'administration. Ce manque de protection des gérants en poste nuit à la continuité du secteur administratif et au développement de la communauté. Cette situation inhibe sans doute l'instauration de cultures organisationnelles fortes et la formation d'un personnel professionnel de gestion. Cependant, on remarque aussi que certaines communautés parviennent à séparer les deux secteurs et à définir pour le gérant un statut d'autonomie professionnel par rapport au secteur politique.

Au plan des qualités et compétences, le poste de gérant requiert d'abord une connaissance profonde de la communauté. De plus, des aptitudes au chapitre des relations humaines et des communications doivent s'ajouter à des connaissances techniques en gestion, en comptabilité, en production, et en évaluation. En résumé, le gérant doit être en mesure de répondre à des besoins d'ordre opérationnel, structurel et stratégique.

L'étude révèle un certain nombre de lacunes dans la formation des gérants de bande. Les besoins de formation identifiés sont pour la plupart de nature opérationnelle. Dans plusieurs cas, les bandes disposent d'une main-d'oeuvre limitée éprouvant des difficultés à maintenir le navire à flot. Ces bandes sont donc dépendantes des ressources externes. Dans un tel contexte, les

préoccupations d'ordre opérationnel prennent le dessus sur les priorités d'ordre structurel ou stratégique. La formation ne saurait être limitée aux aspects opérationnels. La revue de littérature a nettement fait ressortir la nécessité d'une formation dépassant les seuls aspects techniques.

Dans un contexte de rareté des ressources humaines, nous nous sommes également intéressés aux contraintes rencontrées par les femmes qui souhaiteraient avoir accès au poste de gérant(e) de bande. Très peu de femmes occupent le poste de gérant(e) de bande. Les attentes de la famille et de la communauté vont souvent à l'encontre des exigences du marché du travail. L'étude révèle que les femmes ayant accès à des postes élevés délaissent le réseau familial élargi (mère père, soeur, frère, etc.) pour se consacrer à leur propre famille (mari et enfants) et obtiennent un certain support dans les tâches familiales. Les femmes ont un rôle essentiel à jouer dans la vie communautaire indienne. Cependant, les conditions économiques, sociales et éducatives privent ainsi les bandes de ressources humaines aptes à contribuer au développement de la communauté. Des changements de valeurs profonds dans la société autochtone et l'introduction de programmes de formation semblent être à la base de l'accès des femmes indiennes à des postes administratifs.

En dernière analyse, nous pouvons conclure que le poste de gérant est, avec celui de chef, le plus exigeant de l'administration de la communauté. Le profil des gérant en poste, tel qu'il se dégage de la revue de littérature, présente une personne formée sur le tas, possédant une expérience moyenne de 5 ans et opérant dans des conditions parfois difficiles à l'intérieur d'une population peu scolarisée. La plupart du temps, il possède une connaissance approfondie de la communauté et joue un rôle majeur dans son développement.

Depuis une vingtaine d'années, le travail des gérants a permis aux communautés de sortir d'un état de tutelle administrative pour aspirer à une plus grande autonomie. Les gérants ont su profiter de l'aide des fonctionnaires du MAINC qui, graduellement par l'intermédiaire des programmes de dévolution, leur permettent d'acquérir l'assurance et les connaissances nécessaires à l'administration de leurs affaires. D'autre part, les nouvelles ententes territoriales ouvrent la voie vers un nouveau style de partenariat basé sur le respect mutuel et sur l'autonomie.

Cependant, pour la majorité des bandes, beaucoup de chemin reste à parcourir. Les bandes indiennes du Canada ne sont pas toutes parvenues au même degré d'autonomie. Plusieurs d'entre elles sont encore aux prises avec de sérieux problèmes sociaux, éducationnels, politiques, etc.. Dans ce contexte, il est

probable que les priorités de développement soient axées davantage sur la formation de la main-d'oeuvre dans une perspective de prise en charge graduelle. Pour ces bandes, l'autonomie devient donc un objectif réalisable à moyen ou à long terme.

Faisant écho au problème continue de ressources rares face à des tâches de plus en plus complexes, notre étude se termine par la proposition d'un modèle de gestion stratégique adaptée à la réalité autochtone. Il fallait tout d'abord montrer que la stratégie n'est pas un concept tout à fait étranger à la culture indienne. Les résultats de recherches archéologiques démontrent l'existence de communautés organisées et prospères, adaptant leur mode de vie et leurs déplacements en fonction des ressources et des changements environnementaux. Cependant, il demeure que les autochtones possèdent une vision du monde et une interprétation de l'environnement différentes de celles des allochtones. Ces différences expliquent peut-être certains préjugés anciens relatifs à l'"insouciance" des peuples autochtones. À l'époque actuelle, l'amélioration des réseaux de communication sort les bandes indiennes de l'isolement. Dans ces conditions, les autochtones partagent largement et de plus en plus le même environnement que le reste du Canada. Ce qui n'empêchent pas la persistance de différentes perceptions et interprétations de cet environnement.

Le modèle que nous proposons s'inscrit dans une démarche de continuité des travaux de Roberge, de Bherer et d'Elias. Ainsi, notre modèle se différencie substantiellement des approches "classiques". Tout d'abord, en plaçant l'analyse des ressources internes de la communauté avant l'analyse de l'environnement externe, il devient souhaitable de fixer les priorités de développement à partir des ressources humaines, des désirs et aspirations de la communauté et de ses dirigeants, et des cinq fronts stratégiques sur lesquels la bande peut agir: les programmes, l'administration municipale, la gestion des entreprises, la gestion des projets, et la politique.

Un autre élément différenciateur est l'obtention du consensus auprès de la population et des intervenants majeurs du processus de développement. À cet égard, plusieurs communautés fonctionnent traditionnellement par consensus. L'obtention du consensus exige donc une bonne connaissance de la communauté et du degré de confiance de la population envers ses dirigeants, ainsi que la maîtrise de la vision du monde et des modes de pensée traditionnels.

Sur le plan de la mise en oeuvre, nous recommandons d'inclure certains éléments à toutes les étapes du processus: implication et motivation du personnel de la bande, participation des leaders formels et informels de la communauté et intégration des informations scientifiques ou externes à celles de nature pratique et traditionnelle en provenance de la communauté .

Depuis quelques années, les autochtones saisissent toutes les opportunités qui leur sont offertes pour exprimer et diffuser leur vision du monde. Pour parvenir à leurs fins, les autochtones du XXI^e siècle devront compter sur des outils de gestion efficace. À cet égard, la gestion stratégique est plus qu'un simple outil. Elle permet de saisir les mouvements de l'environnement et d'y réagir de manière cohérente et efficace. Bref, de bâtir un projet global de société et de le transposer dans l'action en conformité avec la vision du monde autochtone.

Les retombées pratiques de la recherche

Les retombées pratiques de notre recherche se situent à trois niveaux. En premier lieu, cette étude montre la polyvalence du gérant de bande indienne: multiples rapports avec les autres responsables administratifs et politiques, la population et les organismes extérieurs d'une part, éventail de qualifications et compétences d'autre part. La recherche permet également de faire le lien entre le gérant de bande, la volonté de prise en charge et l'introduction des programmes de supports aux communautés. Les gouvernements, de concert avec les Indiens et les Inuit, mettent de l'avant des programmes risquant de modifier substantiellement les structures des organisations autochtones à long terme. À cet égard, le gérant devient le baromètre du potentiel d'autonomie de la communauté.

En second lieu, on relève des problèmes de formation du personnel chez la majorité des bandes indiennes du Canada. Suite à ces observations, on constate l'instabilité des administrations indiennes en général causée par l'impact de la main-d'oeuvre allochtone, de son intense roulement et des problèmes culturels issus de l'absence de main-d'oeuvre autochtone. La naissance d'une nouvelle génération d'administrateurs autochtones favorisera l'émergence, en écho avec le dynamisme nouveau des sociétés autochtones, de cultures organisationnelles fortes et du même coup, assurera la relève et diminuera l'influence du MAINC et de la main-d'oeuvre extérieure sur les affaires des communautés.

En troisième lieu, il eût été impossible, il y a vingt ans, de proposer un modèle de gestion stratégique pour les bandes indiennes. Aujourd'hui, les programmes

de dévolution et les ententes territoriales agrandissent suffisamment l'espace stratégique des bandes pour qu'on les qualifie d'unité stratégique (Strategic Business Unit) au même titre que n'importe quelle entreprise allochtone. D'autre part, la complexité des contextes politique et économique actuels risque de modifier substantiellement les relations entre les autochtones et les gouvernements. Dorénavant, les autochtones auront besoin d'outils de gestion adaptés à leur réalité. C'est pourquoi nous proposons un modèle de gestion stratégique reconnaissant la capacité des communautés dans la détermination d'un projet de société.

Les nouvelles avenues de recherche.

La présente étude laisse plusieurs questions en suspens. La revue de littérature démontre que le champ de recherche au chapitre de l'administration des bandes indiennes est pratiquement vacant. Très peu de chercheurs s'intéressent à l'étude des processus de gestion utilisés par les administrations indiennes. En conséquence, nous avons identifié au moins cinq principales avenues pouvant faire partie d'un agenda de recherche

Premièrement, dans l'état actuel des choses, très peu de recherches fournissent des éléments d'ordre qualitatif permettant de connaître la provenance, le cheminement, et la formation des personnes occupant le poste de gérant. La même interrogation se pose au sujet des femmes occupant des postes dans l'administration indienne. De surcroît, aucune donnée n'est présentement disponible sur l'état et les besoins de formation spécifiques aux gérants de bande indienne du Canada. D'autre part, nous ne connaissons que très superficiellement les effets, des nouveaux programmes de dévolution et des ententes territoriales, sur les structures globales et sur les tâches de gérant de bande. Nous ne pouvons également pas déterminer quelles seront les exigences requises pour le poste de gérant de bande dans un contexte d'autonomie gouvernementale.

Deuxièmement, la dynamique des relations existant entre les différents éléments de la société autochtone reste encore à découvrir. On peut penser aux relations entre les niveaux administratif et politique, entre la tradition et le changement, entre le gérant et les différentes directions de l'administration, la population, etc..

Troisièmement, il n'est pas certain que la notion de "fonction publique" telle qu'on la connaît dans les institutions allochtones soit adéquate pour décrire les services publics autochtones. L'intervention des fonctionnaires des gouvernements fédéral et provinciaux dans les affaires des bandes indiennes,

l'implication de bénévoles dans la livraison de services dans certaines bandes, et la Loi sur les Indiens, confèrent à l'administration des communautés autochtones un caractère particulier.

Quatrièmement, il y a lieu de s'interroger sur les processus stratégiques utilisés par les administrations indiennes. Les modèles que nous avons étudiés et présentés ne sont que des ébauches dont l'utilisation demeure sporadique.

Finalement, notre recherche ne tient pas compte du futur et des réclamations exprimées par les Indiens. Les perspectives d'avenir qui sont présentées sont basées uniquement sur les programmes existants. Ainsi, la majorité des recherches actuelles s'intéressent aux éléments culturels, économiques, sociaux, juridiques et constitutionnels en relation avec d'éventuels gouvernements autochtones. En ce qui a trait au niveau administratif, toutes les questions demeurent ouvertes. Les bandes possèdent-elles les capacités financières pour assumer l'autonomie? La structure financière actuelle répond-elle aux besoins des communautés? Quel type d'administration doit-on mettre en place pour assurer l'autonomie? Les communautés indiennes sont-elles en déclin financier? Dans l'éventualité de gouvernements autonomes, quelles seront les répercussions du non-financement sur les communautés? Ce type de recherches exige de ne pas considérer les communautés de la même manière. Il existe, à l'opposé des communautés riches et prospères, des communautés pauvres et éloignées. Dès lors, on peut soulever la question à savoir, dans un contexte d'autonomie, si les communautés pauvres seront condamnées à demeurer pauvres pour toujours.

Évolution des responsabilités du gérant de bande dans un contexte d'autonomie politique

Les nouveaux programmes de dévolution et d'autonomie administrative permettent de dépasser le système traditionnel d'administration des bandes indiennes. L'attitude plus flexible des gouvernements risque de modifier substantiellement leurs rapports futurs avec les Premières Nations du Canada.

Depuis l'adoption de la Loi sur la bande indienne sechelte, aucune loi abordant l'autonomie gouvernementale des Indiens à travers le Canada n'est prévue au Feuilleton. Par contre, certains arrangements se négocient présentement sur une base individuelle.⁹⁷

⁹⁷Il faut toutefois souligner que, dans la foulée des revendications récentes et des moyens de pression utilisés, le gouvernement fédéral et certains gouvernements provinciaux se sont engagés à accélérer le traitement des dossiers.

À titre d'exemple, la proposition d'entente intitulée "Umbrella Final Agreement" déposée le 31 mars 1990. Cette entente implique le Gouvernement fédéral, le Gouvernement du Yukon et le Conseil des Indiens du Yukon. L'entente vise la fourniture par le gouvernement d'une vaste étendue de bénéfices en échange de la renonciation des droits aborigènes par les Premières Nations du Yukon sur les terres revendiquées.

Dans l'avenir, les Premières Nations n'accepteront pas que les pouvoirs de se gouverner eux-mêmes proviennent d'une simple délégation ou dévolution de la part du gouvernement canadien. Au contraire, il est fort probable que plus les gouvernements autochtones s'accroîtront, plus les disputes sur le partage des compétences prendront de l'ampleur, un peu à l'image des relations fédérales-provinciales au Canada.

Dans ce contexte, les responsabilités confiées aux administrations autochtones prennent une importance capitale. Dans une entrevue accordée au journal La Presse, le 23 octobre 1991, Ovide Mercredi, chef de l'Assemblée des Premières Nations, affirme que les autochtones n'ont pas les moyens d'être souverains. Mettant en relief l'aspect économique, M. Mercredi mentionne que *"le pouvoir seul ne deviendrait qu'une source de frustrations si nous n'avons pas les ressources pour organiser des services dans nos communautés"*. Ces propos sous-entendent que les Premières Nations ne seront vraiment autonomes qu'au moment où les communautés posséderont une assiette de développement économique autonome et la main-d'oeuvre qualifiée et expérimentée pour l'administration de leurs affaires.

Les gérants de bande ont un rôle majeur à jouer dans le processus d'autonomie. À ce propos, ils devront d'abord assurer la continuité des programmes et de l'administration en se mettant à l'abri des fluctuations politiques. En vue de continuer l'extension de l'autonomie, il auront la responsabilité du développement de mécanismes adaptés à la réalité autochtone et de la formation du personnel assurant une relève pour tous les postes administratifs de la communauté. En dernière analyse, il serait peut-être souhaitable que les descriptions de tâches des futurs gérants de bande s'approchent des normes du CCDP au chapitre des fonctions et des exigences du poste. Cependant, il est essentiel que la détermination des besoins et l'implantation des changements viennent de l'intérieur en respectant la culture et la vision du monde autochtone.

Annexe 1
Bibliographie

Bibliographie

ALLIANCE AUTOCHTONE DU QUÉBEC INC., Manuel d'administration: Société de développement économique autochtone du Québec (S.D.E.A.Q.), Hull, Alliance Autochtone du Québec inc., 1986.

ANDERSON, D.L., BOSTROM ,H., FRIDERES, J., PRICE, J.A., The Dynamics of Government Programs for Urban Indians in the Prairie Provinces, Breton R. and Grant G.,(Eds) Montréal, The Institute for research on Public Policy/L'Institut de recherches politiques, 1984.

ANDREWS, M., Computerized Information Retrieval and Bibliographic Control of the Polar and/or Cold Regions Literature: A Review, Bulletin, no. 159, March 1990. p.p.21-34

ANSOFF, H.I., Implanting Strategic Management, Englewood Cliffs, N.J., Prentice-Hall, 1984.

ASSOCIATION DES CENTRES DES SERVICES SOCIAUX DU QUÉBEC, Les nations autochtones et les services sociaux: vers une véritable autonomie, Association des centres des services sociaux du Québec, octobre, 1985.

ASSOCIATION DU BARREAU CANADIEN, Les droits des autochtones au Canada: du défi à l'action, Ottawa, Association du Barreau canadien, août 1988.

AUCLAIR, G., BLACKBURN, D., Diagnostic organisationnel du Conseil de bande d'Obedjiwan, Sainte-Foy, BDL conseillers en administration inc., mars 1990.

BARTLETT, R.H., Subjugation, Self-Management and Self-Government of Aboriginal Lands and Resources in Canada, Kingston, Institute of Intergovernmental Relations, 1986

BELANGER, J.D., Etude organisationnelle de la bande indienne des Montagnais de Schefferville, Ministère des Affaires indiennes et du Nord Canada, bureau régional de Québec, janvier, 1984.

BÉLANGER, L., "Évolution historique de la gestion des ressources humaines", dans: R. BLOUIN, Vingt-cinq ans de pratique en relations

industrielles au Québec, Cowansville (Québec,), Les Éditions Yvon Blais, 1990.

BENNER, C.S., Six Indian Women : A Preliminary Study of the Employment of Indian Women on Reserves, a thesis submitted in partial fulfilment of the requirements for the degree of Master of Arts in Anthropology, Calgary, Faculty of Graduate Studies, University of Calgary, April, 1979.

BHAJAN, E.R., Community Development Programs in Alberta : Analysis of Development Efforts in Five Communities, a thesis submitted in partial fulfilment of the requirements for the degree of Master of Arts, Edmonton, Faculty of Graduate Studies and Research, University of Alberta, Fall, 1972.

BHERER, H., "L'Autonomie : Comment la mettre en pratique?" dans: Vers une plus grande autonomie: document de réflexion, Village des Hurons Wendake (Québec), L'Institut de formation autochtone du Québec inc., 1988.pp. 22-31

BHERER, H., GAGNON ,S., ROBERGE, J., Wampoum et lettres patentes: étude exploratoire de l'entrepreneuriat autochtone, Québec, L'Institut de Recherches Politiques, Les Presses de l'Université Laval, 1989.

BLAIS, A., "Le sondage", dans: Gauthier B., Recherche sociale, de la problématique à la collecte de données, Québec, Presses de l'Université du Québec, 1987.pp. 317-357

BOISVERT, D.A., Forms of Aboriginal Self-government, Kingston, Institute of Intergovernmental Relations, 1985.

BOOP, M., The Dene Development Question, a thesis submitted in partial fulfilment of the requirements for the degree of Master of Arts, Edmonton, Faculty of Graduate Studies and Research, Community Department, University of Alberta, Fall 1981.

BRYSON, J.M., Strategic Planning for Public and Nonprofit Organizations: a Guide to Strengthening and Sustaining Organizational Achievement, San Francisco, Jossey-Bass Publishers, 1988.

BURREL, G.J., DOUGLAS, S.E., Manuel de jurisprudence: Loi sur les Indiens, Ottawa, Ministère des Affaires indiennes et du Nord Canada, direction de la recherche, 1984.

CANADA. AFFAIRES INDIENNES ET DU NORD CANADA, GROUPE DE TRAVAIL SUR LES SERVICES À L'ENFANCE ET À LA FAMILLE, Rapport final, Toronto, Affaires Indiennes et du Nord Canada, 1987.

CANADA. AFFAIRES INDIENNES ET DU NORD CANADA, Délégation des pouvoirs de gestion des terres, en vertu des articles 53 et 60 de la Loi sur les Indiens, Ottawa, Ministre des approvisionnements et services Canada, 1989.

CANADA. AFFAIRES INDIENNES ET DU NORD CANADA, Guide sur la rédaction des règlements administratifs des bandes indiennes, Ottawa, Ministère des Affaires indiennes et du Nord Canada, 1990.

CANADA. AFFAIRES INDIENNES ET DU NORD CANADA, Les Indiens et les Inuit du Canada, Ottawa, Ministère des Approvisionnement et Services Canada, 1990.

CANADA. AFFAIRES INDIENNES ET DU NORD CANADA, Les Indiens du Canada, Ottawa, Ministre des Approvisionnement et Services Canada, 1990.

CANADA. AFFAIRES INDIENNES ET DU NORD CANADA, Les Inuit, Ottawa, Ministère des Approvisionnement et Services Canada, 1990.

CANADA. ALLEN, R.S., TOBIN, A.T., révisé par MOORE, M., Les études autochtones au Canada: Guide de recherche, 3ième édition, Ottawa, La direction générale des revendications globales, Affaires indiennes et du Nord canadien, décembre 1989.

CANADA. ANALYSE QUANTITATIVE ET RECHERCHE SOCIO-DÉMOGRAPHIQUE, FINANCES ET SERVICES PROFESSIONNELS, AFFAIRES INDIENNES ET DU NORD CANADA, Données ministérielles de base -1989 -, Ottawa, Ministre des Approvisionnement et Services Canada, 1989.

CANADA. BOUDREAULT ,K., ISAAC, P., Planning Report for the Evaluation of the Devolution of Advisory Services, Ottawa, Indian and Northern Affairs Canada, 1990.

CANADA. BUREAU OF MANAGEMENT CONSULTING DEPARTMENT OF SUPPLY AND SERVICES, Facilitating Indian Community Development: a Final Report on DIAND Developmental Initiatives Using Social Assistance

Funds, Ottawa, Department of Indian Affairs and Northern Development, Evaluation Branch, February 1981.

CANADA. CARON, D.J., Methodologies for Community Comparisons, Ottawa, Evaluation Directorate, Indian and Northern affairs Canada, June 1988.

CANADA. CARON, D.J., Une évaluation des modes optionnels de financement, Ottawa, Direction de l'évaluation, Ministère de Affaires indiennes et du Nord canadien, juin 1989.

CANADA. CARON, D.J., Annexes pour l'évaluation des modes optionnels de financement, Ottawa, Direction de l'évaluation, Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, juin 1989.

CANADA. CARON, D.J., GLYNN, S., LAPLANTE, D., SULLIVAN, C., Appendices for the Evaluation of Alternative Funding Arrangements, Ottawa, Evaluation Directorate, Indian and Northern Affairs Canada, June 1989.

CANADA. CARON, D.J., BRANDSCOMBE, T.L., Methodology and Results of Selecting Non-Indian Communities for the Community Comparison Project, Ottawa, Evaluation Directorate, Indian and Northern Affairs Canada, February 1990.

CANADA. CARON, D.J., Rapport d'évaluation des mécanismes de répartition du programme d'immobilisations, Ottawa, Affaires indiennes et du Nord Canada, 1990.

CANADA. CARON, D.J., Evaluation Report for the Allocation Mechanism of the Capital Program, Ottawa, Indian and Northern Affairs Canada, 1990.

CANADA. CARON, D.J., Appendices for the evaluation of the Allocation Mechanism of the Capital Program, Ottawa, Indian and Northern Affairs Canada, 1990.

CANADA. CHAMBRE DES COMMUNES, Rapport du Comité spécial sur l'autonomie politique des Indiens au Canada, Ottawa, Chambre des Communes, 1ere session, 32e législature, procès-verbaux du Comité spécial sur l'autonomie politique des Indiens , Fascicule no 40, 12 et 20 octobre 1983.

CANADA. CONSEIL DU TRÉSOR, CONTRÔLEUR GÉNÉRAL, Guide sur la fonction de l'évaluation de programme, Ottawa, Ministre des Approvisionnements et Service Canada, 1981.

CANADA. Annual Report of the Department of Indian Affairs for the Year Ended June 30, 1901, Ottawa, Printer to the King's Majesty, 1901. Sessional Paper No.27

CANADA. DEPARTMENT OF CITIZENSHIP AND IMMIGRATION, A Handbook for Indian Band Chiefs and Councillors, Indian Affairs Branch, Department of Citizenship and immigration, 1961.

CANADA. DEPARTMENT OF INDIAN AFFAIRS AND NORTHERN DEVELOPMENT, BUREAU OF MANAGEMENT CONSULTING, DEPARTMENT OF SUPPLY AND SERVICES, Facilitating Indian Community Development: A Final Overview Report on DIAND Developmental Initiatives Using Social Assistance Funds, Ottawa, Department of Indian Affairs and Northern Development, February 1981.

CANADA. INDIAN AND NORTHERN AFFAIRS CANADA, Indian Condition: A Survey, Ottawa, Indian and Northern Affairs Canada, 1980.

CANADA. INDIAN AND NORTHERN AFFAIRS CANADA, Task Force on Economic Development: Summary of the Report to the Deputy Minister, Indian and Northern Affairs Canada, Ottawa, Minister of Supply and Services Canada, 1986.

CANADA. INDIAN AND NORTHERN AFFAIRS CANADA, Alternative Funding Arrangements, a Guide/Modes optionnels de financement, un guide, Ottawa, Department of Supply and Services Canada, 1986.

CANADA. INDIAN AND NORTHERN AFFAIRS CANADA, Alternative Funding Arrangements, Information, Processes, Procedures, Ottawa, Indian and Northern Affairs Canada, 1986.

CANADA. INDIAN AND NORTHERN AFFAIRS CANADA, Report to Parliament: Implementation of the 1985 Changes to the Indian Act, Ottawa, Minister of Supply and Services Canada, June 1987.

CANADA. INDIAN AND NORTHERN AFFAIRS CANADA, Proposed Amendments to the Indian Act Concerning Conditionally Surrendered Land and Band Taxation Powers, Ottawa, Minister of Supply and Services Canada, 1987.

CANADA. INDIAN AND NORTHERN AFFAIRS CANADA, Lands, Revenues and Trust Review, Phase 1 Report, Ottawa, Minister of Supply and Services Canada, 1988.

CANADA. INDIAN AND NORTHERN AFFAIRS CANADA, Western Arctic (Inuvialuit) Claim Implementation: Annual Review 1988-89, Ottawa, Department of Supply and Services Canada, 1989.

CANADA. INDIAN AND NORTHERN AFFAIRS CANADA, Guidelines: Comprehensive Land Claims Implementation Plans, Ottawa, Indian and Northern Affairs Canada, December, 1989.

CANADA. INDIAN AND NORTHERN AFFAIRS CANADA, In Print: Publications Available from the Department of Indian and Northern Affairs and Northern Development, Ottawa, Minister of Supply and Services Canada, 1990.

CANADA. INDIAN AND NORTHERN AFFAIRS CANADA, Indian/Inuit Management Development Resource Centre-room 1712: Shelf List, Ottawa, Indian and Northern Affairs Canada, 1990.

CANADA. INDIAN AND NORTHERN AFFAIRS CANADA, Alternative Funding Arrangements: Management and Accountability Self Assessment Guide for Big Grassy, Ottawa, Indian and Northern Affairs Canada, 1990.

CANADA. INDIAN AND NORTHERN AFFAIRS CANADA, Lands, Revenues and Trust Review, Phase II Report, Ottawa, Minister of Supply and Services Canada, 1990.

CANADA. INDIAN AND NORTHERN AFFAIRS CANADA/AFFAIRES INDIENNES ET DU NORD CANADA, Indian Inuit Management Courses/Cours en gestion pour les Indiens et les Inuit 1990-1991, Ottawa, Indian and Northern Affairs Canada/Affaires indiennes et du Nord Canada, 1990.

CANADA. LAROCQUE, G.Y., GAUVIN, R.P., Points saillants du recensement de 1986 sur les Indiens inscrits: Tableaux annotés, Ottawa, Affaires indiennes et du Nord Canada, Analyse quantitative et recherche socio-démographique, Finances et services professionnels, 1989.

CANADA. MCBRIDE, C., GAGNÉ, M.A., ATWELL, K., Characteristics of Public Administration Employment on-reserve 1986 Census, Quantitative

Analysis & Socio-demographic Research, Indian and Northern Affairs Canada, Working paper series 90-2, September 1990.

CANADA. INDIAN AND NORTHERN AFFAIRS CANADA, List of Job Descriptions by Service for the Cree communities, S.l.,S.d.

CANADA. MINISTÈRE DES AFFAIRES INDIENNES ET DU NORD CANADA, Guide à l'intention des gestionnaires de bandes, Ottawa, Ministère des Affaires indiennes et du Nord Canada, 1984.

CANADA. MINISTÈRE DES AFFAIRES INDIENNES ET DU NORD CANADIEN, Modes optionnels de financement, information, processus, méthodes, Ottawa, Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, 1986.

CANADA. MINISTÈRE DES AFFAIRES INDIENNES ET DU NORD CANADA, Information. L'autonomie gouvernementale des autochtones : ce qu'il en est, Ottawa, Ministre des Approvisionnements et Services Canada, 1987.

CANADA. MINISTÈRE DES AFFAIRES INDIENNES ET DU NORD CANADIEN, Guide de l'Entente de principe concernant la revendication territoriale des Indiens du Yukon. Ottawa, Ministère des Approvisionnements et Services Canada, 1989.

CANADA. MINISTÈRE DES AFFAIRES INDIENNES ET DU NORD CANADIEN, Self-Government, Negotiation Branch, Status Report April/May 1989, Ottawa, Ministère des Affaires indiennes et du Nord Canadien, 1989.

CANADA. MINISTÈRE DES AFFAIRES INDIENNES ET DU NORD CANADA, BUREAU RÉGIONAL DE QUÉBEC, Présentation: mise en oeuvre de la stratégie canadienne de développement économique des Autochtones (SCDEA) version française, S.l., 1989.

CANADA. MINISTÈRE DE AFFAIRES INDIENNES ET DE NORD CANADIEN, Evaluation of Self-Government Negotiations Process, Gouvernement du Canada, Appendix IV, V, VI, VII.

CANADA. MINISTÈRE DE LA MAIN-D'OEUVRE ET IMMIGRATION CANADA, Classification Canadienne Descriptive des Professions 1971 : classification et définitions, Tome 1, Ottawa, Information Canada, 1971.

CANADA. MINISTÈRE DE LA MAIN-D'OEUVRE ET IMMIGRATION
CANADA, Classification Canadienne Descriptive des Professions 1971 :
normes professionnelles, Tome 2, Ottawa, Information Canada, 1971.

CANADA. Rapport annuel du Département des Affaires indiennes pour
l'exercice terminé le 30 juin 1893, Ottawa, Imprimeur de la Reine, 1894.

CANADA. THE HOUSE OF COMMONS STANDING COMMITTEE ON
ABORIGINAL AFFAIRS, Unfinished Business: An Agenda for All
Canadians in the 1990's, Ottawa, Queen's Printer for Canada, March 1990.

CASSIDY, F., DALE, N., After Native Claims? The Implications of
Comprehensive Claims Settlements for Natural Resources in British
Columbia, Lantzville and Halifax, Oolichan Books and The Institute for
Research on Public Policy/L'Institut de recherches politiques, 1988.

CASSIDY, F., Aboriginal Self-Government: Defining a Research Agenda,
Second Edition, University of Victoria and The Institute for Research on
Public Policy, revised August 1989.

CASSIDY, F., BISH, R.L., Indian Government: Its Meaning in Practice, N.S.,
L'Institut de recherches politiques/the Institute for research on public Policy
and Lantzville, B.C.: Oolichan Books, 1989.

CLOUTIER, L., L'ambiguïté de la gestion étrangère: le roulement de
personnel au Conseil Cri de la Santé et des Services Sociaux de la Baie James,
mémoire présenté pour l'obtention du grade de Maître ès Arts, Québec, Ecole
des Gradués, Université Laval, juillet 1988.

CONSEIL ALGONQUIN DE L'OUEST DU QUÉBEC, Plan de formation en
gestion, Val d'Or, Conseil Algonquin de l'Ouest du Québec, mars 1985.

CONSEIL ALGONQUIN DE L'OUEST DU QUÉBEC, Plan de formation en
gestion: introduction à la phase II, programme 1985-1986, Val d'Or, Conseil
Algonquin de l'Ouest du Québec, 1985.

CONSEIL ALGONQUIN DE L'OUEST DU QUÉBEC, Rapport du colloque
sur la santé algonquine, Anicinabe Aki, mars 1988.

CONSEIL DE BANDE DE BETSIAMITES, Plan directeur d'organisation
administrative et financière de Conseil de bande de Betsiamites, Conseil de
bande de Betsiamites, avril, 1983.

CONSEIL DE BANDE DE BETSIAMITES, Cahier des activités administratives, Conseil de bande de Betsiamites, juin 1984.

CUMMING, P.A., MICKENBERG, N.H., Native Rights in Canada, Toronto, The Indian-Eskimo Association of Canada, en collaboration avec General Publishing Co., 1972.

CURTIS, D.A., Strategic Planning for Smaller Businesses, Toronto, Lexington Books, 1983.

CURTIS, J.R.H., Culture and Organization in Westcoast Amerindian Economic Ventures, a research project submitted in partial fulfilment of the requirements for the degree of Master of Business Administration, Burnaby (B.C.), Department of Economics and Commerce, Simon Fraser University, August 1977.

D'AMBOISE, G., BAKANIBONA, A., "La planification dans les PME: une synthèse de résultats empiriques, conclusions et recommandations", Revue Internationales P.M.E., vol. 3, no. 2, 1990. pp. 147-166

DAUGHERTY, W., MADILL, D., Indian Government under Indian Act Legislation 1868-1951, Ottawa, Indian and Northern Affairs Canada, 1980.

DITLS, J.C., PROUGH, G.E., "Strategic Options for Environmental Management: A comparative Study of Small Vs. Large Entreprises", Journal of Small Business Management, Volume 27, Number 3, July, 1989, p.p.31-39.

DOMINIQUE, R., DESCHENES, J.G., Cultures et sociétés autochtones du Québec: bibliographie critique, Québec, Institut québécois de recherche sur la culture, 1985.

DORAIS, L.J., L'organisation socio-territoriale et les unités socio-économiques chez les esquimaux Tuvalummiut (Nouveau-Québec), Thèse présentée comme complément aux conditions d'obtention de la Maîtrise ès Arts (anthropologie), Montréal, Faculté des Sciences Sociales, Département d'anthropologie, Université de Montréal, septembre, 1967.

DUFOUR, J., Profil du Nord du Québec : l'organisation régionale et locale, les localités cris, Office de Planification et de Développement du Québec, Université du Québec à Chicoutimi, 1981.

DUFOUR, J., Profil du Nord du Québec : l'organisation régionale et locale, les localités Inuit, Office de Planification et de Développement du Québec, Université du Québec à Chicoutimi, 1981.

DUHAIME, G., Le pays des Inuit, la situation économique 1983, Québec, Laboratoire de recherches sociologiques, Département de sociologie, Université Laval, 1983.

DUHAIME, G., Ni chien, ni loup: l'économie, l'état et les Inuit du Québec arctique, Thèse présentée pour l'obtention du grade de Philosophiae Doctor

(Ph. D.) Québec, Faculté des Sciences Sociales, Université Laval, septembre 1987.

DUNKLEY, K., L'autonomie politique des Indiens, Ottawa, Division du droit et du gouvernement, service de recherche, Bibliothèque du Parlement, 13 novembre 1986.

DYER, A.J., Indian, Metis and Inuit of Canada in Thesis and Dissertations 1892-1987, Saskatoon, University of Saskatchewan, 1989.

ELIAS, P.D., Development of Aboriginal People's Communities, North York (Ont.), Captus Press, Centre for Aboriginal Management Education and Training (CAMET), 1991.

FINLEY, J. C., GOODWIN, C. R., The Training and Employment of Northern Canadians: an Annotated Bibliography, Calgary, The Arctic Science and Technology Information System (ASTIS), The Arctic Institute of North America, University of Calgary, November, 1986.

FLEISCHER, D.E., An Examination of the Factors upon which the Development of Indian Lands in British Columbia is Contingent, research project submitted in partial fulfilment of the degree of Master of Business Administration, Burnaby (B.C.), Department of Business Administration, Simon Fraser University, November 1981.

FRANKS, C.E.S., Public Administration Questions Relating to Aboriginal Self-Government, Kingston, Institute of Intergovernmental Relations, 1987.

GAUTHIER, B., Recherche sociale, de la problématique à la collecte de données, Québec, Presses de l'Université du Québec, 1987.

GIBBINS, R., PONTING, J.R., "Faces and Interfaces of Indian Self-Government, The Canadian Journal of Native Studies, vol. VI, no. 1, 1986. pp.43-62.

GLUECK, W.F., Strategic Management and Business Policy, Toronto, McGraw Hill Books, 1980.

GOURNAY, B., KESLER, J.F., SIWEC-POUYDESSEAU, J., Administration publique, Paris, Presses Universitaires de France, 1967.

GRAVEL, R. J., Les institutions administratives locales au Québec: structures et fonctions, Québec, Presses de l'Université du Québec, 1987.

GRANT, G., The Concrete Reserve: Corporate Programs for Indians in the Urban Work Place, Montréal, The Institute for Research on Public Policy/L'Institut de recherches politiques, 1983.

GREEN, J.A., Indian Government in Canada: The Requirement for Federal and Constitutional Change, a thesis submitted in partial fulfilment of the requirements for the degree of Master of Arts, Calgary, Faculty of Graduate Studies, Department of Political Sciences, University of Calgary, November 1986.

GUERIN, G., WILS, T., "L'harmonisation des pratiques de gestion des ressources humaines au contexte stratégique: une synthèse", dans: R. BLOUIN, Vingt-cinq ans de pratique en relations industrielles au Québec, Cowansville (Québec), Les Éditions Yvon Blais, 1990.

GUY, C., L'organisation sociale des Indiens de la zone subarctique de l'est du Canada, Université du Québec à Chicoutimi, 1966.

HANSEN, L.C., Strategies for Development on Nipissing Indian Reserve no. 10, a thesis submitted in conformity with the requirements for the degree of Doctor of Philosophy, Toronto, School of Graduate Studies, Department of Anthropology, University of Toronto, 1985.

HAWKES, D.C. (ed), Aboriginal Peoples and Government Responsibility: Exploring Federal and Provincial Roles, Ottawa, Carleton University Press, 1989.

HODGKINSON, R.A., Reorganization for Northern Development, Recent Changes in the Administration of the Northwest Territories, a research essay submitted to Carleton University in fulfilment of the requirements for the course Political Science 598, as credit toward the degree of Master of Art in Public Administration, Ottawa, Carleton University, April 1971.

HULL, J., Aperçu de la situation des indiens inscrits du Québec, Québec, sous la direction de N.H. Lithwick, Lithwick, Rothman, Schiff Associates Ltd., Ministère des affaires indiennes et du Nord Canada, 1987.

KISTABISH, R., PERRON, J.M., Santé algonquine, document de réflexion, Conseil Algonquin de l'Ouest du Québec, novembre 1987.

KOURI, Dennis, Management Training Needs, Phase 1, Kativik school Board, Adult education services, February, 1984.

LAPERRIÈRE, A., "L'observation directe", dans: B. GAUTHIER , Recherche sociale, de la problématique à la collecte de données, Québec, Presses de l'Université du Québec, 1987.pp.227-246

LITTLE BEAR, L., BOLDT, M., LONG, J.A., Pathways to Self-Determination: Canadian Indians and the Canadian State, Toronto, University of Toronto Press, 1984.

LOH, S., Projections de la population indienne inscrite, 1986-2011, Ottawa, Ministre des Approvisionnements et Services Canada, 1989.

Loi relative à l'autonomie gouvernementale de la bande indienne sechelte (Bill C-93, sanctionné le 17 juin 1986), S.C. 1986, chapitre 27.

LOUGHEED AND ASSOCIATES, Federal Government Support for Aboriginal Political Organizations : A Review, Department of the Secretary of State, September 1987.

MACE, G., Guide d'élaboration d'un projet de recherche, Québec, Les Presses de l'Université Laval, 1988.

MALLETTE, MAJOR, MARTIN, Conseillers en administration, Mise en place d'une corporation économique et financière montagnaise, Village-des-Hurons, Conseil Attikamek-Montagnais, juin, 1985.

MARSHALL, R., Getting Back to Self-Government: A Survey of the Institute's Work on Policy Issues Concerning Aboriginal Governance, 2nd edition, The Institute for Research on Public Policy, January 1990.

McGHEE, R., , Le Canada au temps des envahisseurs, Musée Canadien des Civilisations, Montréal, Libre Expression, 1989.

MINION, R., Partial Listing of Theses Related to Native Peoples, Edmonton, Boreal Institute for Northern Studies, University of Alberta, 1985.

MINISTÈRE DES AFFAIRES INDIENNES ET DU NORD CANADIEN, Manuel de procédures comptables pour les Indiens et les Inuits, Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, Bureau régional de Québec, s.d. Procédure 12.1

MORGAN, G., Images of Organization, Beverly Hills (California), Sage Publications, Inc., 1986.

NICHOLLS, J.E.O., The Capacity of Canadian Indians for Local Government on their reserves, a thesis submitted in partial fulfilment of the requirements for the degree of Master of Arts, Vancouver, Department of Political Science, University of British Columbia, May 1966.

NOTZKE, C., The Development of Canadian Indian Reserves as Illustrated by the Example of the Stoney and Peigan Reserves, a thesis submitted in partial fulfilment of the requirements for the degree of Doctor of Philosophy, Calgary, Faculty of Graduate Studies, Department of Geography, University of Calgary, August 1982.

OFFICE OF THE SPECIAL REPRESENTATIVE, Local government in the Northwest Territories, Office of the Special Representative, October 1978.

ONTARIO, MINISTRY OF CULTURE AND RECREATION, Provincial and Regional Native Organizations in Ontario: A Brief Introduction, Toronto, Ministry of Culture and Recreation, August 1981.

PAQUETTE, J., Aboriginal Self-Government and Education in Canada, Kingston, Institute of Intergovernmental Relations, 1986

PEAT MARWICK & Partners, General Organization of the Cree Regional Authority, Montréal, Peat Marwick & Partners, 1978.

PEAT MARWICK & Partners, Socio-Economic Study, Naskapi Band of Schefferville: Summary, S.l., Peat, Marwick & Partners, September, 1979.

PETERS, E., Aboriginal Self-Government in Canada: A Bibliography, Kingston, Institute of Intergovernmental Relations, Queen's University, 1986.

QUANTITATIVE ANALYSIS AND SOCIO-DEMOGRAPHIC RESEARCH, The Indian Public Sector : analysis of existing data and discussion of other data issues, Quantitative Analysis and Socio-demographic Research, Finance and professional Services, July 1990.

QUÉBEC. DIRECTION DE LA CONSULTATION ET PROTECTION SOCIALE, Etat de la situation relatif à la dispensation des services sociaux en milieu autochtone, Gouvernement du Québec, septembre 1985.

READ, C.S., Administrative Organization to Support Indian Community Development in British Columbia, a thesis submitted in partial fulfilment of the requirements for the degree of Master of Arts, Faculty of Graduate

Studies, School of Community and Regional Planning, Vancouver, University of British Columbia, April 1978.

RIGGS, F. W., Administration in Developing Countries: The Theory of Prismatic Society, Boston, Houghton Mifflin Company, 1964.

ROBERGE, J., L'incidence d'un cadre législatif sur la gestion des organisations: l'exemple de la Loi sur les Indiens, Essai présenté pour l'obtention du grade de M.B.A.(management), Québec, Ecole des Gradués, Université Laval, juillet 1988.

ROULAND, N., Les Inuit du Nouveau Québec et la Convention de la Baie James, Québec, Association Inuksiitiit Katimajit et Centre d'Études Nordiques de l'Université Laval, 1978.

RYAN, H.J., SMITH, I., ALLEN, J.K., FLYNN, H.J., A Study of the Reserves and Trusts Organization in the Ontario Region, Department of Indian Affairs and Northern Development, October, 1980.

SCHNEIDER, T.F., Inuit Self-Government in the N.W.T. : the Nunavut Proposal, a thesis submitted in conformity with the requirements for the degree of Master of Arts, Kingston, Queen's University, December 1988.

SCHWARTZ, B., First Principle, Second Thoughts: Aboriginal Peoples, Constitutional Reform and Canadian Statecraft, Halifax, The Institute for Research on Public Policy/L'Institut de recherches politiques, 1987.

SCOTNICKI, C., Recent Treaties in Land Claims and Self-Government : The James Bay Agreement, the Cree-Naskapi Act, the Western Arctic (Inuvialuit) Claim Settlement and the Sechelt Indian Band Self-Government Act, prepared for the Gitksan Wet'suwet'en Tribal Council, Victoria, School of Public Administration, University of Victoria, January 1987.

SHOULDICE, M., A Discussion of the Political Framework of Resource Development in Relation to Native People, the Nelson River Hydroelectric Development Project ; A Case Study, a thesis submitted in partial fulfilment of the requirements for the degree of Master of Arts, Faculty of Graduate Studies, Department of Anthropology, University of Manitoba, September 1976.

SIOUI, Benoit, Structure organisationnelle du Conseil de la Nation Huronne-Wendat, travail présenté à M. Michel Audet dans le cadre du cours Séminaire

en Management (MNG-12485), Québec, Faculté des Sciences de l'Administration, Université Laval, avril 1990.

SIOUI, G. E., Pour une autohistoire amérindienne: essai sur les fondements d'une morale sociale, Québec, Les Presses de l'Université Laval, 1989.

STONER, C.R., FRY, F.L., Strategic Planning in the Small Business, Cincinnati, Ohio, South-Western Publishing Co., 1987.

SURTEES, R.J., Canadian Indian Policy: A Critical Bibliography, Bloomington, Indiana University Press, 1982.

TREMBLAY, M.A., Les facettes de l'identité amérindienne, Québec, Presses de l'Université Laval, 1976.

TRIGGER, B.G., Les Indiens, la fourrure et les blancs: Français et Amérindien en Amérique du Nord, Montréal, Boréal/Seuil, 1990.

WAHN, M. B., Economic Development and Native Health in the Northwest Territories, a thesis submitted in partial fulfilment of the requirements for the Ph.D. in Sociology, Edmonton, Department of Sociology, University of Alberta, Fall 1980.

WHITTINGTON, M.S., Native Economic Development Corporations: Political and Economic Change in Canada's North, Ottawa, The Canadian Arctic Resources Committee, July 1986.

WIEN, F., Rebuilding the Economic Base of Indian Communities: The Micmac in Nova Scotia, Montréal, The Institute for Research on Public Policy/L'Institut de recherches politiques, 1986.

YUKON. Comprehensive Land Claim Umbrella Final Agreement between the Government of Canada, the Council for Yukon Indian and the Government of the Yukon, March 31, 1990.

YUKON EXECUTIVE COUNCIL OFFICE, The Yukon Indian Land Claim: Umbrella Final Agreement, Land Claim Secretariat, Yukon Executive Council Office, 1990.

ZIRNHELT, D., The Caribou Tribal Council, a thesis submitted in partial fulfilment of the requirements for the degree of master of arts in the faculty of Graduate Studies, Vancouver, University of British Columbia, April, 1976.

Annexe 2

Organigrammes de bandes indiennes du Canada

