

# MODE D'EMPLOI DE L'OUTIL DE PLANIFICATION DE LA CAPACITÉ DE GOUVERNANCE

---

## Introduction

L'outil de planification de la capacité de gouvernance (OPCG) a été conçu dans le but de permettre aux Premières Nations de créer un plan à long terme centré sur la collectivité en vue d'acquérir la capacité de gouvernance. L'OPCG vous assistera dans l'élaboration d'un plan quinquennal d'acquisition de la capacité de gouvernance en tenant compte de la capacité présente de votre collectivité, de ses atouts et de ses priorités. Le plan que vous créez sera un document évolutif auquel vous pourrez faire des ajouts ou apporter des changements. Il vous servira également de document de référence vous permettant de mesurer votre succès et d'établir des rapports à ce propos.

L'OPCG est centré sur 10 fonctions essentielles que tous les gouvernements, peu importe leur nature ou leur structure, exercent régulièrement. Ces fonctions englobent des activités exécutées tant par les dirigeants des collectivités que par leurs administrateurs. Les fonctions gouvernementales essentielles sont les fondements sur lesquels s'appuient toutes les autres fonctions et activités. Il est donc essentiel de déployer tous les efforts possibles pour s'assurer que ces fondements sont solides et sains. Voici les 10 fonctions essentielles :

### 1. Leadership

Cette fonction comprend les processus de sélection et de rémunération des dirigeants, des réunions du conseil et de la prise de décisions. Exemples d'activités liées à cette fonction : codes de sélection/d'élection des dirigeants, activités de sélection des dirigeants, réunions, rôles et responsabilités des chefs et des conseillers.

### 2. Appartenance

Cette fonction consiste à reconnaître l'appartenance à une Première Nation (bande). Veuillez noter que l'OPCG ne traite pas de la détermination du statut d'Indien en vertu de la *Loi sur les Indiens*. Les activités liées à cette fonction peuvent comprendre l'établissement de codes personnalisés pour l'appartenance à une Première Nation, l'inscription des membres à une Première Nation et la tenue à jour des listes de membres.

### 3. Planification et gestion des risques

Cette fonction comprend l'élaboration de priorités et d'objectifs ainsi que l'évaluation des activités gouvernementales et l'établissement de rapports connexes, dans le but d'encourager l'amélioration continue, la reddition de comptes et l'obtention de résultats. Elle englobe la visualisation, la gestion du risque, la planification stratégique, la planification communautaire et la surveillance ainsi que l'évaluation du rendement des programmes et la production de rapports à ce propos.

### 4. Participation de la collectivité

Les activités qui permettent aux membres de la collectivité de participer aux décisions du gouvernement et de les tenir au courant des décisions et des changements. Cette fonction comprend l'élaboration de politiques et d'outils axés sur la communication avec les membres de la Première Nation, la consultation communautaire et la mise en place de mécanismes d'appel et de mesures de règlement des différends.

### 5. Compétence législative

Cette fonction porte sur l'établissement de règlements qui régissent les activités économiques et sociales de la collectivité. Parmi les activités, mentionnons la rédaction de nouveaux règlements administratifs ou des modifications à ces derniers, des décisions du conseil concernant l'adoption ou la modification de ces règlements, ainsi que l'enregistrement de ceux-ci.

### 6. Gestion financière

Les activités de planification et de mise en œuvre des budgets ainsi que la surveillance des éléments d'actif et de passif, des recettes et des dépenses. Cette fonction comprend la préparation des budgets et des politiques financières, le suivi des opérations financières, l'élaboration et la transmission des états financiers vérifiés, la perception des recettes, la préparation des appels d'offres et l'attribution des contrats.

### 7. Gestion des ressources humaines

Fonction qui porte sur l'embauche, la rétention, la formation et la rémunération du personnel qualifié dont a besoin la collectivité pour atteindre ses objectifs. Elle comprend l'élaboration de politiques (comme le code d'éthique et les politiques sur les conflits d'intérêts), la gestion des salaires et des avantages sociaux, la rédaction des descriptions de travail, la gestion et l'appui des bénévoles ainsi que le recrutement et l'embauche de personnel.

## **8. Gestion de l'information et technologie de l'information**

La fonction comprend le matériel informatique, les logiciels et les pratiques opérationnelles nécessaires à la collecte, à la conservation et à la diffusion de l'information. Elle touche, entre autres, les politiques sur la sécurité de l'information, l'accès à l'information et la protection des renseignements personnels, la tenue des dossiers, ainsi que la gestion des logiciels et du matériel informatique.

## **9. Relations extérieures**

La fonction comprend les relations de la collectivité avec les organismes gouvernementaux, les organismes non gouvernementaux et les sociétés. Elle englobe la participation à des forums intergouvernementaux et à des associations professionnelles, des échanges avec la population et avec diverses instances gouvernementales et des négociations avec les intervenants en matière de revendication territoriale, de droits sur les ressources et de partenariats publics-privés.

## **10. Administration de base**

La fonction comprend les activités nécessaires à l'exploitation d'un bureau central efficace. Elle englobe, entre autres, l'élaboration des politiques, des procédures et des services généraux du bureau, la rémunération des administrateurs et des adjoints administratifs de la Première Nation, la gestion des services publics et des systèmes de sécurité du bureau de la Première Nation, etc.

---

L'OPCG est structuré de manière à offrir une planification pas à pas de l'acquisition de la capacité de gouvernance et de l'établissement de rapports à ce propos. L'OPCG se compose de six grandes sections : préparation, recensement des politiques et outils existants, détermination des besoins, établissement des priorités, plan de développement et production de rapports. Lorsque vous remplissez le cahier de travail de l'OPCG, gardez à l'esprit les 10 fonctions gouvernementales essentielles, tout particulièrement en ce qui concerne leurs relations avec le travail qui s'effectue au sein de votre administration.

### **Utilisation de l'OPCG dans les demandes de financement du développement de la capacité**

On peut utiliser les plans remplis à l'aide de l'OPCG à l'appui de la présentation au Ministère d'une proposition de financement pour la capacité. De nombreuses collectivités ont déjà effectué des évaluations de la gouvernance ou élaboré un plan communautaire global ou stratégique qui comprend la gouvernance. Dans certains cas, on peut aussi utiliser ces plans afin de demander du financement au Ministère pour le développement de la capacité.

---

### **Approche étape par étape**

Le présent cahier de travail vous assistera dans la tâche d'établissement des priorités, de priorisation et de planification de l'acquisition de la capacité de gouvernance dont vous pouvez avoir besoin ou dans le renforcement de la capacité de gouvernance existante.

#### **Étape 1 : Préparation**

Cette étape vous aidera à organiser les contacts et les renseignements dont vous aurez besoin pour remplir le cahier de travail de l'OPCG et à structurer aussi efficacement que possible votre temps et vos tâches.

Il faut de trois à cinq heures à quelqu'un qui connaît bien les politiques et procédures de sa collectivité pour remplir le cahier de travail. Cela pourrait être plus rapide ou moins rapide selon votre degré de familiarité avec ces politiques et procédures, ainsi que selon la complexité des systèmes de gouvernance déjà en place au sein de votre collectivité.

Vous pouvez aussi décider de faire participer plus de gens à la tâche de remplir le cahier de travail. Si vous ne connaissez pas bien le système de gouvernance de votre collectivité, cette aide pourrait s'avérer bénéfique et pourrait donner lieu à des discussions sur des questions incluses dans le cahier de travail. Cette mesure rendra le plan définitif plus fiable, mais exige d'emblée plus de temps et d'organisation. Une fois votre stratégie choisie, prévoyez une ou plusieurs séances durant la semaine pour remplir le cahier de travail et accordez-vous, ou accordez à votre équipe, suffisamment de temps pour bien réfléchir, sans trop d'interruptions.

Si vous décidez de remplir le cahier de travail par vous-même, prenez le temps de réfléchir aux principales personnes-ressources, y compris les dirigeants de la collectivité, les membres clés du personnel ou d'autres personnes bien renseignées, qui pourraient vous aider à répondre à certaines questions ou vous fournir un contexte et des connaissances historiques utiles.

---

---

## Étape 2 : Recensement des politiques et outils existants

Cette étape vous aidera à établir une bibliothèque de référence contenant des renseignements et des documents clés liés à la gouvernance de votre collectivité. Comme on l'a mentionné auparavant, il est possible que votre collectivité ait déjà entrepris des processus ou projets similaires qui pourraient servir pour les besoins du présent cahier de travail de l'OPCG.

La prochaine étape dans la création de votre plan de développement de la capacité de gouvernance consiste à répertorier les outils et les politiques dont dispose déjà votre collectivité. Vous trouverez ci-dessous une liste des politiques, des procédures, des lignes directrices et des autres documents les plus communément utilisés par les collectivités des Premières Nations.

Prenez le temps de trouver un exemplaire de chacun des documents énumérés ci-dessous dont dispose votre collectivité. Vous les utiliserez pour répondre aux questions de l'étape 3. Il se peut que votre collectivité ait d'autres documents essentiels que vous pourrez ajouter à la fin.

---

## Étape 3 : Détermination des besoins

Cette étape commence au moment où vous êtes prêt à remplir l'OPCG. Elle comprend la détermination des éléments particuliers, au regard des 10 fonctions, et des activités gouvernementales qui devront être renforcées et/ou précisées par une détermination des besoins. Vous devrez parfois répondre simplement par « oui » ou « non », notamment lorsqu'il est question de déterminer si votre collectivité dispose d'une politique ou d'un mécanisme en particulier. Vous aurez aussi à cocher des cases ou à énumérer des éléments propres à votre collectivité. Veuillez utiliser les cases libres pour ajouter tout autre détail au besoin (vous pouvez aussi insérer des pages supplémentaires – il s'agit de votre outil de travail et il est possible que vous ayez à le consulter plus tard, de sorte que des notes supplémentaires pourraient être utiles). Lorsque c'était possible, les questions ont été structurées de façon à susciter des réponses objectives. Il se peut toutefois que vous ayez à émettre une opinion ou à faire appel à votre expérience pour répondre à certaines de ces questions.

Comme chaque collectivité est différente, il en va de même pour les priorités, surtout en matière de développement. Lorsque vous aurez ciblé les besoins de votre collectivité en matière de gouvernance, vous pourrez passer à l'étape 4.

### Objectifs de cette section

Cette section vise à déterminer les besoins de votre collectivité en matière de gouvernance relativement aux produits et processus déjà en place ainsi qu'à ceux dont vous ne disposez peut-être pas. Cet outil a pour but de favoriser une approche structurée et pragmatique en vue de combler vos besoins de développement des capacités en matière de gouvernance, s'il y a lieu, et de renforcer les capacités existantes. Vous pourrez ainsi déterminer, un peu plus tard au cours du processus, la priorité que vous souhaitez accorder à ces besoins (développement des capacités et renforcement des capacités existantes) et les moyens par lesquels vous les complerez.

### Processus

La présente section est organisée selon les 10 fonctions et activités gouvernementales, comme il est mentionné ci-après.

Les questions qui suivent sont groupées selon chacune des fonctions et activités énumérées ci-dessus. Veuillez utiliser des feuilles supplémentaires si vous jugez que des justifications ou des explications sont nécessaires. Vous devrez par la suite établir l'ordre de priorité de vos réponses en fonction de l'importance du besoin reconnu dans chacun de ces domaines. Des réponses détaillées vous aideront à mieux établir l'ordre de priorité de vos besoins le moment venu.

### Section 1 : Leadership

Cette fonction comprend les processus de sélection et de rémunération des dirigeants, des réunions du conseil et de la prise de décisions. Exemples d'activités liées à cette fonction : codes de sélection/d'élection des dirigeants, activités de sélection des dirigeants, réunions, rôles et responsabilités des chefs et des conseillers.

### Section 2 : Appartenance

La reconnaissance de l'appartenance à une Première Nation (bande). Les activités liées à cette fonction peuvent comprendre les décisions relatives à l'appartenance à une Première Nation, l'inscription des membres à une Première Nation et la tenue à jour des listes de membres.

### Section 3 : Planification et gestion des risques

La planification et la surveillance des activités gouvernementales et l'établissement de rapports connexes, dans le

but d'encourager l'amélioration continue, l'obtention de résultats et la reddition de comptes dans le cadre des programmes communautaires. Cette fonction englobe la visualisation, la gestion du risque, la planification stratégique, la planification communautaire et la surveillance, l'évaluation du rendement des programmes et la production de rapports à leur sujet.

#### **Section 4 : Participation communautaire**

Les activités qui permettent aux membres de la collectivité de participer aux décisions du gouvernement et de les tenir au courant des décisions et des changements. Cette fonction comprend l'élaboration de politiques et d'outils axés sur la communication avec les membres de la Première Nation, la consultation communautaire et la mise en place de mécanismes d'appel et de mesures de règlement des différends.

#### **Section 5 : Compétence législative**

L'établissement de règlements qui régissent les activités économiques et sociales de la collectivité. Parmi les activités, mentionnons la rédaction de nouveaux règlements administratifs, des décisions du conseil concernant l'adoption ou la modification de ces règlements, ainsi que l'enregistrement de ceux-ci.

#### **Section 6 : Gestion financière**

Les activités de planification et de mise en œuvre des budgets ainsi que la surveillance des éléments d'actif et de passif, des recettes et des dépenses. Cette fonction englobe la préparation des budgets et des politiques financières, le suivi des opérations financières, l'élaboration et la transmission des états financiers vérifiés, la perception des recettes, la préparation des appels d'offres et l'attribution des contrats.

#### **Section 7 : Gestion des ressources humaines**

Fonction qui comprend l'embauche, la rétention, la formation et la rémunération du personnel qualifié dont a besoin la collectivité pour atteindre ses objectifs. Elle englobe l'élaboration de politiques (comme le code d'éthique et les politiques sur les conflits d'intérêts), la gestion des salaires et des avantages sociaux, la rédaction des descriptions de travail, la gestion et l'appui des bénévoles ainsi que le recrutement et l'embauche du personnel de la Première Nation/communautaire.

#### **Section 8 : Gestion de l'information et technologie de l'information**

La fonction comprend tant les systèmes physiques que les pratiques opérationnelles nécessaires à la gestion d'une information fiable, protégée et facile d'accès. Elle englobe, entre autres, les politiques sur la sécurité de l'information, l'accès à l'information et la protection des renseignements personnels, la tenue des dossiers, ainsi que la gestion des logiciels et du matériel informatique.

#### **Section 9 : Relations extérieures**

La fonction comprend les relations de la collectivité avec les organismes gouvernementaux, les organismes non gouvernementaux et les sociétés. Elle englobe la participation à des forums intergouvernementaux et à des associations professionnelles, des échanges avec la population et avec diverses instances gouvernementales et des négociations avec les intervenants en matière de revendication territoriale, de droits sur les ressources et de partenariats publics-privés.

#### **Section 10 : Administration de base**

La fonction comprend les activités nécessaires à l'exploitation d'un bureau central efficace. Elle englobe, entre autres, l'élaboration des politiques, des procédures et des services généraux du bureau, la rémunération des administrateurs et des adjoints administratifs de la Première Nation, la gestion des services publics et des systèmes de sécurité du bureau de la Première Nation, etc.

---

### **Étape 4 : Établissement des priorités**

Exercice visant à établir comment et dans quel ordre on peut combler ces besoins.

Maintenant que vous avez terminé l'étape de la détermination des besoins, vous pouvez cerner les domaines sur lesquels vous souhaitez concentrer vos efforts ou établir l'ordre prioritaire des investissements dans le développement des capacités. Afin que les besoins de votre organisation soient comblés, vous devriez établir vos priorités sur une période de cinq ans. Cette planification stratégique vous permettra de déterminer les meilleures approches en matière de développement en fonction de votre situation.

L'établissement des priorités devrait respecter un modèle conforme à la planification et à la présentation des rapports.

C'est pourquoi il faudrait établir les priorités selon les critères suivants :

- les fonctions et activités liées à la gouvernance (leadership, appartenance, planification et gestion du risque, participation communautaire, compétence législative, gestion financière, gestion des ressources

humaines, gestion de l'information et technologie de l'information, relations externes et administration de base) ;

- le besoin;
- le délai d'exécution, soit à quel moment (sur une période de cinq ans) il serait le plus propice de se concentrer sur ce besoin particulier, selon vous.

**Remarque** : Si vous n'avez pas terminé la détermination des besoins, mais que vous avez effectué une évaluation de la gouvernance semblable à celle qui est offerte par l'Association des agents financiers autochtones, vous devriez être en mesure d'établir l'ordre de priorité de vos besoins à l'aide de la même approche. Il demeure néanmoins recommandé de procéder à l'exercice de l'OPCG afin de déterminer si vous pouvez tirer parti d'autres possibilités.

### **Priorisation des besoins par fonction**

Les tableaux suivants vous aideront à traduire les renseignements recueillis dans la section précédente (détermination des besoins) en une description de la façon dont ces besoins pourraient être comblés dans le délai d'exécution le plus approprié.

---

## **Étape 5 : Plan de développement**

Il s'agit d'interpréter l'information recueillie au cours des étapes précédentes au moyen d'un plan de développement. Comme ce plan s'étend sur cinq ans, il doit être souple et adaptable. Cela signifiera des modifications en cours de route et, dans certains cas, des changements dans la priorité des projets et des initiatives pendant la mise en œuvre du plan de développement. Ce plan vous permet aussi d'établir un budget pour chacun des projets envisagés.

À ce stade, vous avez :

- déterminé vos besoins;
- priorisé vos besoins les plus pressants;
- déterminé l'échéancier en vue de combler ces besoins.

À la quatrième étape, vous avez déterminé vos besoins associés aux fonctions et activités de gouvernance (leadership, appartenance, planification et gestion des risques, participation communautaire, compétence législative, gestion financière, gestion des ressources humaines, gestion de l'information et technologie de l'information, relations extérieures et intergouvernementales, administration de base et opérations).

La prochaine étape consiste à élaborer un plan permettant une nouvelle description de vos besoins sous forme de projets de développement. À l'aide des renseignements contenus dans le tableau **Priorisation des besoins par fonction** à la page précédente, décrivez les projets requis pour répondre à vos besoins dans la grille se trouvant à l'**Annexe A : Grille de désignation de projet et de production de rapports**. Ce modèle sera aussi utilisé à l'étape finale, Production de rapports. Une fois complétée, l'**Annexe A : Grille de désignation de projet et de production de rapports** servira de plan de projet à caractère évolutif, de proposition de projet et de formulaire de rapport.

---

## **Étape 6 : Production de rapports**

Cette étape consiste à créer un cadre de préparation de rapports approprié et simple qui sera intégré au plan de développement et mis à jour de façon progressive dans le cadre des activités courantes; il comprendra des indicateurs et mesures appropriés et respectera le modèle logique lié au plan de développement et non pas seulement à un projet ou à une initiative en particulier. Il sera associé à des résultats, des extrants et des effets.