



Programmes de 2^e cycle
**GESTION PUBLIQUE
EN CONTEXTE AUTOCHTONE**

RAPPORT DE PROJET EN ORGANISATION

Développement d'une cohérence entre les politiques publiques du
Grand Conseil de la PNWW et la loi sur la gestion financière

Présenté à :
JEAN-FRANÇOIS SAVARD

ENP 7950

Par :
Kévin Morais

12-11-2021

Table des matières

1.	LISTES DES TABLEAUX – FIGURES – AVRÉVIATIONS ET SIGLES	3
2.	INTRODUCTION	4
3.	HISTORIQUE DE LA PREMIÈRE NATION WOLASTOGIYIK (MALÉCITE) WAHSIPEKUK	6
4.	HISTORIQUE POLITICO-ADMINISTRATIVE DE LA PNWW	7
	TABLEAU 1	16
5.	LOI SUR LA GESTION FINANCIÈRE DES PREMIÈRES NATIONS (LGFPN)	17
6.	RÔLE DU CONSEIL DE GESTION FINANCIÈRE DES PREMIÈRES NATIONS	21
7.	ENTENTE DE RECHERCHE PNWW/OAPA	22
8.	MON RÔLE : COORDINATEUR DE PROJET	23
9.	CONSIDÉRATION THÉORIQUE	24
10.	DÉCLINAISONS (THÈMES)	25
11.	RECENSEMENT DES POLITIQUES PUBLIQUES DE LA PNWW	26
	TALBEAU 2	26
12.	MÉTHODOLOGIE (GESTION DE PROJET EN TROIS PHASES)	28
13.	RÉSULTATS	32
14.	RECOMMANDATIONS	34
15.	CONCLUSION	35
2	Bibliographie	36

REMERCIEMENTS

Je tiens à remercier, tout d'abord, mon professeur-conseiller, monsieur Jean-François Savard pour ses précieux conseils, pour sa façon de me guider, tout au long de ce travail et enfin, pour son professionnalisme.

Merci à la Première Nation Wolastoqiyik Wahsipekuk pour sa grande confiance.

Et bien sûr, merci à ma conjointe Nicole Girard pour son aide et ses conseils.

1. LISTES DES TABLEAUX – FIGURES – AVRÉVIATIONS ET SIGLES

Tableau 1 Organigramme simplifié.

Tableau 2 Plan de travail.

Tableau 3 Recensement des politiques publiques de la PNWW.

2. INTRODUCTION

J'ai commencé ma formation universitaire de 2^{ème} cycle, à l'École nationale d'administration publique (ENAP), à l'automne 2017. L'amorce de ma démarche a été stimulée par une offre que le centre d'éducation des Premières Nations (CEPN) a fait circuler, à travers son réseau.

Tout d'abord, je me suis inscrit au microprogramme de gestion en contexte autochtone. Mon microprogramme s'est transformé, par la suite, en programme court en gestion publique.

Parce que mon objectif étant de parfaire mes connaissances, j'ai donc décidé de poursuivre mon cheminement au programme d'études supérieures spécialisées, ayant comme spécificité, toujours, la gestion publique en contexte autochtone. Enfin, j'ai finalement fait le saut à la maîtrise en administration publique, profil gestionnaire. C'est ce chemin qui m'amène à produire ce rapport de projet en organisation.

Ce programme compte 45 crédits, et à la fin, une intervention dans une organisation est prévue, afin de mettre en pratique les notions acquises, en classe. Cette formation me permet de prendre conscience de mon intérêt marqué pour la gouvernance, les principes et enjeux de l'administration publique, la conception et la mise-en-œuvre des politiques publiques, ainsi que le développement intégré de politiques publiques.

Je suis membre d'une première nation et j'œuvre dans la sphère politique, à titre de chef-conseiller, responsable de la gouvernance, des finances ainsi que de la trésorerie.

Aussi, il m'apparaissait franchement important de me joindre à une démarche de cohérence des politiques publiques, celle-ci étant amorcée par l'administration de la Nation, depuis déjà quelques années. La date d'échéance est prévue avant juin 2022.

Voici donc le rapport de mon intervention en organisation. Ce rapport tient compte de l'histoire de la Nation, l'historique politico-administratif, le mandat qui m'a été confié, la méthodologie utilisée et enfin, le suivi des conclusions de l'expérience.

3. HISTORIQUE DE LA PREMIÈRE NATION WOLASTOGIYIK (MALÉCITE) WAHSIPEKUK

Avant l'arrivée des Européens, les Malécites occupaient le large territoire du bassin versant de la rivière Saint-Jean, de la rivière Mitis à l'est jusqu'à la rivière des Etchemins à l'ouest et du fleuve Saint-Laurent au nord jusqu'à la Baie de Fundy au sud. Les Malécites constituaient une Première Nation dont la présence était remarquée au cours du 18^e siècle. Différents traités de paix et d'amitié furent d'ailleurs signés par la Nation avec la France dès 1603, et par la suite avec la Grande Bretagne, leur garantissant une soi-disant protection et alliance avec la couronne britannique. Au début du 19^e siècle, les autorités réalisent que la présence autochtone constitue une obstruction à la colonisation, car elle freine l'installation des colons sur les terres revendiquées par la Couronne. En 1827, en réponse aux demandes des Malécites auprès du gouvernement afin de protéger leur territoire, 3000 acres de terres furent réservées à la Première Nation près de L'Isle-Verte, à l'intérieur du Canton de Viger. C'est ainsi que la première réserve indienne au Canada fut créée. Les Malécites furent alors appelées Malécites de Viger.

Les autorités gouvernementales et l'Église souhaitent par le fait même sédentariser les membres de la Première Nation en les intéressant à l'agriculture. Cependant, dès 1850, les colons installés près de la Réserve de Viger démontrèrent de plus en plus d'intérêt à l'égard du potentiel agricole des terres Malécites, insuffisamment exploitées à leur avis. À force de pressions exercées par les autorités religieuses, acoquinées avec différents dirigeants gouvernementaux, les terres de la réserve furent cédées en totalité à la Couronne, pour ensuite être vendues aux colons. Privés de terres, les Malécites se sont dispersés sur le territoire ancestral.

Pour donner suite à des demandes de la part des membres de la Première Nation, la Couronne réserva en 1876 trois lots dans le Canton de Whitworth au bénéfice des Malécites. Or, les terres réservées ne favorisent pas l'établissement d'une Première Nation : il n'y a aucun plan d'eau, les terres sont impropres à la culture et le gibier s'y fait plutôt rare. De plus, l'incapacité des gouvernements de répondre adéquatement aux demandes des Malécites qui veulent que leurs territoires ancestraux soient respectés même s'ils demandent un village et des terrains pour ceux qui désirent être propriétaires. Pour le gouvernement fédéral, la loi sur les Indiens n'a établi qu'un modèle, celui de l'assimilation à partir de micro-réserves.

En 1891, la Réserve de Cacouna fut créée par le Canada. Avec sa superficie de 1700 mètres carrés, cela permettait simplement l'établissement de quelques individus. À la fois dépouillé de territoire et de lieux de rassemblement, l'isolement des membres a mené à une perte d'appartenance et d'identité.

L'avenir de la Première Nation a changé de cap à la fin du XXe siècle, alors que des membres Malécites ont uni leurs forces pour faire renaître la Première Nation. En 1987, un conseil de bande fut élu et les Malécites de Viger furent reconnus.

4. HISTORIQUE POLITICO-ADMINISTRATIVE DE LA PNWW

La Première Nation Wolatogiyik Wahsipekuk, comme les quelques 600 bandes indiennes du Canada est assujettie à la loi sur les Indiens.

Cette loi a été adoptée en 1876 et elle permet au gouvernement fédéral d'administrer le registre de statut d'indien, de fixer les règles des gouvernements locaux et de la gestion des terres de réserves. Cette loi a subi quelques changements en 1951. Aujourd'hui, ce sont les amendements de 1985 qui sont en vigueur.

Aussi, l'article 74 de cette loi, encadre l'élection des chefs et des conseils de bande. Il fixe ainsi la base politique de la PNWW.

Cependant, la Nation possède son propre code électoral, dit coutumier : adopté par ses membres lors de l'assemblée générale de 1989.

Au Canada, il existe quatre façons de choisir un Chef et des Conseillers :

1. En suivant les étapes prévues à la loi sur les Indiens et aux règlements sur les élections au sein de bandes d'indiens.
2. Au moyen de la nouvelle loi sur les élections au sein de Première Nations.
3. En respectant les lois constitutionnelles énoncées dans l'accord d'autonomie gouvernementale d'une communauté.
4. En suivant un processus de sélection des dirigeants appelé « code coutumier ».

Il encadre le déroulement de son processus électoral. Le Grand Conseil de la PNWW est constitué d'un Grand Chef et de quatre Chefs conseillers, élus au scrutin universel, par les membres ayant le droit de vote.

L'élection se déroule lors d'une assemblée générale pendant laquelle les membres peuvent voter en personne, mais ils ont le loisir de se prévaloir d'une trousse de votation postale.

Cette façon de faire est grandement appréciée de la part des gens qui ne désirent pas se déplacer soit en raison de l'âge de certains membres ou simplement de la distance.

En 2019, la PNWW comptait 1202 membres statués « selon le registre des indiens », et 400 autres membres selon son propre code de citoyenneté, adopté en 1989, en assemblée générale. Ce qui permet de reconnaître un lien de sang à une génération supplémentaire que les 4 générations prévues à la loi sur les Indiens.

Depuis 1870 (perte de Viger), la dispersion des membres s'est accentuée. En effet, 68,2% des membres résidaient à l'intérieur du territoire ancestral avant 1870 : le Wolastokuk (voir annexe 1). Aujourd'hui, ils ne sont plus que 20,4% à y vivre. Les membres au Québec représentent 88,3% de la nation, alors que l'on trouve 8,3% des membres aux États-Unis, et 3,4% dans les autres provinces canadiennes.

Puisqu'aucun membre ne réside sur les réserves de Witworth (Kataskomik) et Cacouna, le code de votation permet donc à tous, d'exercer son droit de vote lors de l'élection du Conseil de bande, en présentiel ou par l'utilisation d'une trousse de votation postale.

Bien que les mandats soient d'une durée de 4 ans, il n'y a aucune politique qui régule la limite du nombre de mandats.

En 1987, après plus de 100 ans sans conseil de bande, une élection fut organisée et un conseil fut élu amorçant ainsi le retour de la Première Nation Malécite de Viger. En 1989, la Nation fut reconnue par le Gouvernement du Québec comme étant la 11^{ème} Nation autochtone du Québec. Possédant toujours ses deux réserves : Whitworth (Kataskomik) et Cacouna.

C'est en 1990, que fut construit le centre administratif de la PNMV, sur la petite réserve de Cacouna. De 1990 à 1999, la nation a survécu grâce aux transferts fédéraux, prévus dans la loi. Ces transferts ont comme objectifs : le soutien à la Bande pour l'éducation et la santé. Aussi, en raison du traité de 1725, la Nation s'est vu attribuer des quotas de pêches et des bateaux, ceci en compensation du non-respect des droits. Ces gains font suite à une décision de la Cour supérieure du Canada appelé le Jugement Marshall.

Aujourd'hui, les revenus de la pêche représentent plus de 60% des profits de la nation. La crevette, le crabe, l'oursin, le bourgot, le homard, le concombre de mer et enfin, les poissons de fond font parties des quotas que détient la PNWW.

Depuis 2016, la Nation détient des parts dans une usine de transformation de nos produits. Aussi, dans une vision de diversification des revenus, la PNWW est maintenant partenaire dans un parc éolien.

Depuis 1987, la structure politico-administrative s'est adaptée à la même vitesse que le développement de la nation. Pendant plusieurs décennies, les élus portaient 2 chapeaux : celui du politicien et celui de gestionnaire de dossiers.

En juin 2016, un nouveau Grand Chef et deux nouveaux conseillers furent élus. La plateforme électorale fut orientée vers la séparation des pouvoirs administratifs et politiques. L'objectif est d'assurer une stabilité administrative.

Au lendemain de l'élection de juin 2016, le Conseil de bande a procédé à l'embauche d'une firme experte en juricomptabilité, une firme experte en diagnostics organisationnels et des vérificateurs comptables pour examiner les pratiques antérieures de gestion.

Le but était de s'assurer qu'il n'y avait aucune irrégularité et de mettre en place des systèmes de gestion transparents.

À la suite des résultats d'analyse, des actions judiciaires furent engagées afin de récupérer des sommes découlant de transactions douteuses faites dans le passé.

Les recommandations préliminaires du CTM (Conseil Tribal Mamuitun), suite à l'analyse du facteur de gouvernance de la PNWW peuvent se résumer comme suit :

- Réviser la structure de gouvernance, par le biais de l'organigramme et du règlement général, pour distinguer clairement les rôles des représentants élus et des administrateurs, notamment en établissant qui est responsable de la direction et de la gestion de l'organisation, de proposer les orientations stratégiques et les orientations globales de développement. En clarifiant le rôle de la direction générale d'assumer toute autre responsabilité que lui confie le Grand Conseil, une attention devrait être portée à définir une procédure de transmission de mandats clairs et favorisant l'efficacité, la gestion des priorités et le maintien d'un lien de confiance.
- Les directives aux nouveaux membres du Conseil concernant leurs responsabilités devraient découler de la nouvelle structure et faire l'objet d'une procédure de rappel à fréquence déterminée.
- Un processus de révision et de modifications officielles des politiques de programme devrait être mis en place et être intégré à un processus de consultations des membres de la PNWW, notamment lors des assemblées générales.

- Le rôle et les responsabilités de la direction générale devraient être mis à jour et les attentes clarifiées à son égard, en plus d'établir un mécanisme de transmission des mandats connexes qui lui sont confiés par le Conseil favorisant l'efficacité, la bonne gestion des priorités et le maintien d'un lien de confiance.
- Une politique et des procédures de dotation en personnel devraient être mises en place, en complément des éléments contenus dans la convention collective, pour les postes administratifs.
- Le site web et le plan de communication de la PNWW devraient être mis à jour dans le but de favoriser son rayonnement au sein de la collectivité, ce qui contribuerait en outre à la mobilisation et à l'engagement des membres envers le développement de la PNWW.
- Un cadre de reddition de comptes devrait être élaboré suivant un processus communautaire et rendu accessible au public.
- Une amélioration des communications et un partage des rôles et responsabilité clair permet de palier la gestion en silo, évite l'ingérence et les interférences intersectoriels, renforce le sentiment de sécurité des employés, améliore les relations interpersonnelles, renforce le pouvoir des élus et l'administration de la Première Nation.
- Des formations et des mises à niveau des connaissances des différentes parties prenantes clarifient la latitude d'action et renforcent les rouages de la gouvernance.

À la suite des recommandations soumises par le CTM, en 2019, les membres de la nation furent convoqués en assemblée générale « spéciale » pour l'adoption d'une vision, d'une mission et d'orientations stratégiques pour la Première Nation.

Le principal enjeu auquel est confronté la Première Nation est sa pérennité. Il repose sur trois piliers :

- L'identité (territoire, langue et culture);
- La défense des droits;
- Une saine gouvernance (politique et administrative, l'acquisition et le développement du territoire).

La Première Nation souhaite se doter d'outils de gouvernance afin de résoudre cet enjeu, en adoptant notamment l'adoption d'une vision, d'une mission, des valeurs communes et des orientations stratégiques pour les prochaines années;

La vision proposée par le Grand Conseil selon la résolution no 2019-03 (Assemblée spéciale 2019, des membres de la PNWW, à l'Hôtel Universel de Rivière-du-Loup, le 9 août 2019) est de faire en sorte que la Première Nation soit :

- « Un modèle de gouvernance autochtone;
- Un leader parmi les Premières Nations dans tous nos secteurs d'activités par l'entremise de partenariats avec nos membres et autres intervenants;
- Reconnue pour son identité (territoire, langue, culture), dans le respect de ses valeurs et en maintenant de bonnes relations avec les autres communautés autochtones et allochtones; »

Pour réaliser la vision proposée, les membres de la Première Nation demandent au Grand Conseil de mettre en œuvre la mission suivante, selon la résolution no 2019-03 (Assemblée spéciale 2019, des membres de la PNWW, à l'Hôtel Universel de Rivière-du-Loup, le 9 août 2019):

- « Représenter les membres de la Première Nation en faisant valoir leurs droits et en veillant à leurs intérêts;
- Jouer un rôle politique en déterminant les orientations qui permettront à son administration d'offrir les services à ses membres;
- Se positionner comme étant le gardien du territoire ancestral en adoptant des pratiques de développement durable pour les sept (7) prochaines générations, et;
- Faire en sorte que l'atteinte de l'autonomie gouvernementale est au centre de ses actions pour la pérennité de la Première Nation et de son identité. »

Pour réaliser la mission proposée, il faut que le Grand Conseil, que les membres des différents comités, que les employés de la Première Nation et que tous les membres de la Première Nation adhèrent aux valeurs communes suivantes :

- Respect;
- Transparence;
- Équité;
- Loyauté;
- Protecteur de l'identité;
- Intégrité;
- Respect de l'environnement;
- Partage.

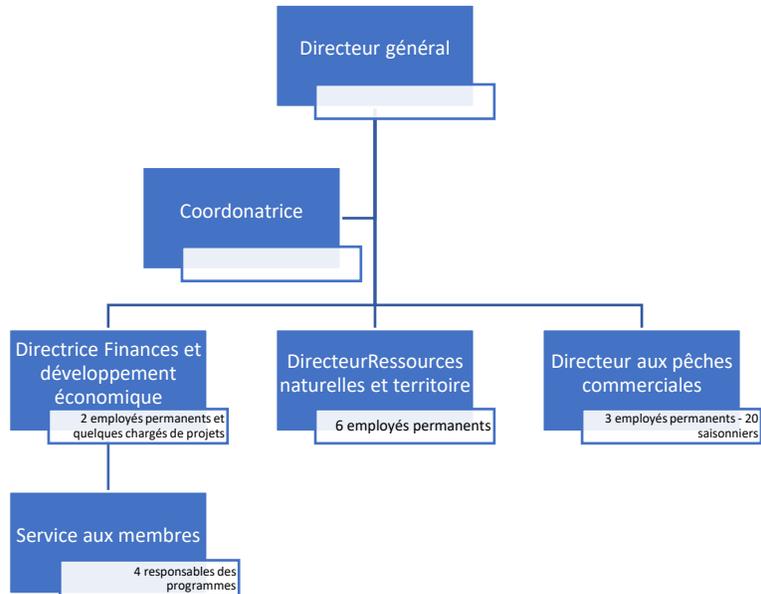
L'adoption d'objectifs stratégiques est la façon privilégiée par les membres de la Première Nation, pour mesurer la façon dont le Grand Conseil met en œuvre la vision, la mission et les valeurs exprimées.

Les membres de la Première Nation ont identifié les objectifs stratégiques suivants, selon la résolution no 2019-03 (Assemblée spéciale 2019, des membres de la PNWW, à l'Hôtel Universel de Rivière-du-Loup, le 9 août 2019) :

- « Promouvoir les principes d'une saine gouvernance;
- Finaliser la planification et débiter la réalisation du plan de développement de Whitworth;
- Finaliser la négociation, la planification de développement et débiter la réalisation des projets sur les terres adjacentes du Port de Gros-Cacouna;
- Mettre en œuvre la revendication particulière de Viger;
- Développer le secteur des pêches commerciales;
- Développer le secteur des ressources naturelles et territoire;
- Se réapproprier, affirmer, valoriser et partager notre identité (territoire, langue, culture);
- Optimiser nos infrastructures existantes. »

TABLEAU 1

Notre organigramme (sommaires) est structuré de cette façon :



- Le directeur général établit le lien entre le Conseil de Bande et les employés de la Première Nation;
- La coordonnatrice est responsable de l'embauche ainsi que de la convention collective;
- La directrice des finances et du développement économique voit à la bonne marche du département des finances, des achats ainsi que du respect de ses politiques;
- La responsable du service aux membres est appuyée par quatre responsables de programmes distincts : la santé, l'éducation, la culture et le registrariat;
- Le directeur aux pêches et ses employés permanents et saisonniers sont les responsables des bateaux et des quotas.

5. LOI SUR LA GESTION FINANCIÈRE DES PREMIÈRES NATIONS (LGFPN)

Les Premières Nations ont, en vertu de la loi sur les Indiens, le pouvoir d'adopter des règlements administratifs permettant la gestion de certains domaines sur leur Réserve. Elles peuvent percevoir des impôts fonciers. Le 1^{er} avril 2006, le gouvernement du Canada adopta la loi sur la gestion financière et statistique des Premières Nations. Elle fut renommée, le 1^{er} avril 2013, pour devenir la loi sur la gestion financière des Premières Nations (LGFPN).

La participation à la LGFPN est facultative. Cependant, une résolution du Conseil de Bande doit faire l'objet de l'intention d'y participer. En ce cas, cette résolution est acheminée à la ministre des Relations couronne-autochtones indiquant le souhait de faire ajouter son nom à l'annexe de la LGFPN. Ce que la Première Nation Wolatoqiyik Wahsipekuk a transmise en juillet 2019, pour s'engager dans l'atteinte des objectifs identifiés par les membres.

Les principaux enjeux : une saine gouvernance, être un modèle de gouvernance autochtone, faire en sorte que l'atteinte de l'autonomie gouvernementale soit au centre de ses actions pour la pérennité de la Nation. La participation à la LGFPN s'inscrit dans l'atteinte de ces objectifs, en respect avec les orientations de l'assemblée générale.

Cette loi permet aux Premières Nations, selon <https://www.sac-isc.gc.ca>, de :

- « Consolider ses systèmes de gestion financière et d'impôts fonciers;
- Procurer des outils de perception de recettes, des normes rigoureuses de reddition de comptes et l'accès aux marchés financiers;
- Permettre l'emprunt de fonds pour la construction d'infrastructures sur les réserves et ce, dans le cadre de l'émission d'obligations publiques. »

À partir du moment où son nom a été ajouté, à l'annexe de la LGFPN, la PNWW s'est assurée de l'assistance d'une institution établit, en vertu de la loi : le Conseil de gestion financière des premières nations (CGFPN).

Le CGFPN aide les Premières Nations du Canada à se doter de saines pratiques en matière de gouvernance et de finance. En place depuis 2006, il s'agit d'une institution permanente et sans but lucratif. Il assure la certification des Premières Nations, établit des normes, offre de la formation et développe des partenariats.

Les certifications du CGFPN permettent :

1. « D'avoir accès à des fonds plus facilement avec des modalités d'emprunt avantageuses;
2. De favoriser le développement d'un plan clair et transparent à long terme pour la collectivité;
3. De favoriser la confiance des membres, des emprunteurs, des partenaires et des autres parties prenantes à la gestion financière de la Première Nation. »

Les types de certification :

- Les certifications du CGFPN visent la bonne gestion et la transparence du processus de reddition de comptes d'une Première Nation.
- Il y a deux (2) types de certification possibles :
 1. **La certification du rendement financier – Certification 1** atteste de la bonne santé financière d'une Première Nation. Elle permet d'accéder à la certification du système de gestion financière et d'accéder à certains prêts avantageux auprès de l'AFP.
 2. **La certification du système de gestion financière – Certification 2** est octroyée lorsque la communauté prouve qu'elle respecte sa propre Loi sur l'administration financière. Elle permet à la communauté d'obtenir plusieurs prêts auprès de l'AFP, à des taux avantageux et de rester conforme aux normes afin de bénéficier des

modalités d'emprunt avantageuses. La communauté devient alors membre emprunteur auprès de l'AFPN.

Les étapes à suivre :

1. La création de la *Loi sur l'Administration financière* (LAF)

La LAF est un ensemble de pratiques en matière de gouvernance et de finances qui aident la Première Nation à prendre des décisions saines à cet égard. La LAF est élaborée par la Première Nation selon ses propres besoins et particularités.

La LAF comprend plusieurs sections portant sur, notamment, l'administration, la gestion financière et les projets d'immobilisation.

C'est à cette étape-ci que la Première Nation peut demander la Certification 1 auprès du CGFPN, soit la certification du rendement financier.

2. La mise en œuvre de la LAF

Lorsque la LAF est approuvée par le CGF, la Première Nation doit l'instaurer et la mettre en œuvre dans les affaires quotidiennes de la Nation.

Pour ce faire, elle peut adopter des politiques ou des règlements sur l'administration financière. Celles-ci doivent être conformes aux objectifs de la LAF et aux normes du CGFPN.

Le CGFPN dispose de normes rigoureuses que doivent respecter les politiques et règlements liés à l'administration financière d'une Première Nation, et ce, sur un vaste domaine :

- Règles d'éthique et de conflits d'intérêts des élus, dirigeants, employés et mandataires de la Première Nation;
- Création d'un comité de finances et d'audit avec des pouvoirs spécifiques;
- Respect des règles en matière d'octroi de contrat d'approvisionnement;
- Mesures de contrôle internes et externes;
- Gestion des risques et règles en matière de production de rapports financiers.

3. L'obtention de la certification du système de gestion financière

La certification du système de gestion financière – Certificat 2 atteste des saines pratiques de la Première Nation mises de l'avant par la LAF. Cette certification atteste du fait qu'on respecte la LAF. Ce faisant, la Première Nation pourra devenir membre de l'AFPAN en tant que membre emprunteur ou en tant que membre investisseur, tant et aussi longtemps qu'elle est conforme aux normes établies par la LAF.

Dès lors, l'AFPAN pourra accorder des prêts à la Première Nation selon les modalités qu'elle établit.

Afin d'obtenir la Certification 2, la Première Nation doit soumettre une demande écrite d'évaluation par le CGFPN.

Un représentant du CGFPN procédera à un examen de l'administration financière de la Première Nation en étudiant les politiques et en menant des entrevues.

Si les résultats de l'examen sont positifs, une recommandation sera envoyée au conseil d'administration du CGFPN pour l'octroi de la certification.

Cette institution est une société à gouvernance partagée qui aide les Premières Nations à conforter leurs régimes locaux de gestion financière dont l'objectif est d'acquérir une certification afin de faciliter l'accès aux crédits auprès des institutions financières, à des taux compétitifs¹.

6. RÔLE DU CONSEIL DE GESTION FINANCIÈRE DES PREMIÈRES NATIONS

Le CGFPN est un organisme, à but non lucratif, créé et dirigé pour les Premières Nations. Il offre des outils de formation et un service d'accompagnement aux gouvernements des premières nations. Ceci, est en appui à la gestion de leurs fonds ainsi que de leurs biens. La première étape est de travailler à la rédaction et, par la suite, à l'adoption d'une loi financière (LAF) conforme aux normes du CFG. L'obtention de la certification du système de gestion financière exige que cette loi implique les quatre axes suivants :

- La gouvernance;
- La gestion de l'information;
- La gestion des finances;
- La gestion des ressources humaines.

La PNWW a adopté sa loi financière (LAF) en juillet 2020, par résolution, tel que stipulé.

Aussi, le défi, à la suite de cette étape est d'élaborer et de mettre en pratique des politiques

¹ Source : sac-isc.gl.ca / Loi sur la gestion financière des Premières Nations.

et des procédures permettant de mettre en œuvre, la loi, et ainsi obtenir un certificat de conformité.

Alors, afin de réussir cette opération, telle que le stipule la loi (LAF) et les normes du CGFPN, les membres de la Première Nation WW prennent part ou sont informés :

- Du plan stratégique;
- Du plan financier pluriannuel;
- Du plan d'immobilisation;
- Du budget annuel;
- Des déficits et dépenses extraordinaires;
- Des projets d'immobilisations;
- Du rapport annuel;
- Des états financiers annuels audités;
- Des rapports annuels spéciaux;
- Des changements proposés à la LAF.

Le CGF est un allié de la croissance à long terme des gouvernements des Premières Nations, les assistant dans le développement des capacités et la mise en œuvre de la LAF.

7. ENTENTE DE RECHERCHE PNWW/OAPA

En août 2019, lors de l'assemblée générale, les membres de la PNWW ont mandaté le conseil : d'atteindre, rapidement, la certification du GGFPN, dans la mise en œuvre de la LAF. Les objectifs stratégiques fixés afin de promouvoir les principes d'une saine gouvernance et faire en sorte que l'atteinte de l'autonomie gouvernementale soit au centre de ses actions ayant pour but d'assurer la pérennité de la Nation.

La PNWW a conclu une entente de services professionnels avec l'Observatoire des administrations autochtones de l'ENAP. Cette entente a pour objectif de développer une cohérence entre les politiques publiques du Grand Conseil de la PNWW et la loi sur la gestion financière, la cohérence représente une notion fondamentale dans l'analyse, ou la compréhension publique. Elle permet de créer une synergie entre des politiques et des réglementations, et par la même occasion, contribue à leur renforcement mutuel. Les enjeux relatifs au manque de cohérence des politiques concernent, entre autres, une absence de coordination et d'intégration des politiques, des conflits inutiles ayant comme résultats, par exemple, le chevauchement et des contradictions dans les processus politiques (Di Francesco, 2001). La démarche consiste donc, à vérifier la cohérence des politiques publiques de la PNWW avec sa loi financière, signaler les incohérences, suggérer des correctifs, identifier des politiques manquantes et soumettre des modèles pouvant combler les vides aux fins d'adoption du Grand Conseil.

8. MON RÔLE : COORDINATEUR DE PROJET

La PNWW, par la voie de son directeur général, m'a confié la coordination de son projet (lequel, il est fait mention au paragraphe précédent, point 6) de recherche en collaboration avec l'Observatoire des administrations publiques autochtones sur le développement d'une cohérence entre les politiques publiques du Grand Conseil de la PNWW et la loi sur la gestion financière. Cinq objectifs font l'objet de ce projet en organisation :

- Recenser les politiques déjà existantes, au sein de la PNWW;
- Analyser ces politiques publiques et faire des recommandations sur les changements éventuels à apporter afin de les rendre conformes à la loi sur la gestion financière;

- Coordonner la transmission, le cas échéant, d'autres politiques publiques nécessaires à une meilleure efficacité de la loi sur la gestion financière;
- Assurer l'intégration culturelle de la PNWW dans ces politiques publiques
- Planifier la rédaction des modèles uniformes de politiques publiques. Mon rôle implique d'utiliser ma capacité à avoir une vision générale de l'organisation, communiquer efficacement les résultats et correctifs à la PNWW et assurer les suivis.

9. CONSIDÉRATION THÉORIQUE

Le cadre théorique de mon projet en organisation tient compte de la coordination entre L'OAPA et la PNWW, du projet de recherche *développement d'une cohérence entre les politiques publiques du Grand Conseil de la PNWW et la loi sur la gestion financière*. Pour réaliser ce projet, il me faut utiliser les notions théoriques suivantes :

Le cohérentisme comme fondement théorique est un ensemble d'énoncés ou de faits étant liés de façon que les probabilités qu'un énoncé de cet ensemble soit accru, du fait que les autres énoncés peuvent être acceptés comme prémices.

Le cohérentisme se divise en deux écoles :

- a) Philosophique (Thagard). Il est constitué de six principes :
 - La symétrie : ce sont deux énoncés cohérents et traités également;
 - L'explication : c'est l'énoncé cohérent avec ce qu'il explique. Énoncé expliquant même proposition = cohérent;

- L'analogie : ce sont des énoncés similaires expliquant des éléments de preuves similaires = cohérent;
 - La contradiction : ce sont des énoncés contradictoires = incohérents entre eux.
Explication non liée = incohérent;
 - Accentuation : cet énoncé ne peut-être cohérent avec un ensemble si, celui-ci le rejette.
- b) Linguistique (Jadir) – Se divise en trois principes :
- Les énoncés doivent porter sur un même sujet ou un même thème;
 - Les énoncés sont exprimés dans un même cadre temporel;
 - Les énoncés ne peuvent être dispersés.

10. DÉCLINAISONS (THÈMES)

Ces quatre déclinaisons forment la base de ce projet d'analyse des politiques publiques de la PNWW :

1. La cohésion : l'absence de contradictions entre l'énoncé de la politique publique et ses activités en conformité avec la Loi, à l'intérieur d'une seule politique publique.
2. La cohérence : l'absence de contradictions entre plusieurs politiques publiques, toujours en conformité avec la Loi permettant un renforcement mutuel, et favorisant une mise en œuvre efficace, utile et répondant aux problèmes.
3. La congruence : l'opérationnalisation logique et constante de la formulation d'une politique publique dans sa mise en œuvre.

4. La coordination : la mise en place d'un mécanisme qui assure la cohérence, un mécanisme institutionnalisé, basé sur la collaboration, la coopération, la communication et le partage de l'information entre les acteurs.

11. RECENSEMENT DES POLITIQUES PUBLIQUES DE LA PNWW

Plusieurs rencontres de travail ont eu lieu. Les participants à cette rencontre étaient : la direction générale, la secrétaire du Grand Conseil, la coordonnatrice des ressources humaines et la directrice des finances. Toutes les politiques publiques ont été identifiées et une brève description du contenu a été rédigée afin de faciliter les opérations suivantes de l'analyse de la cohérence.

TALBEAU 2

TITRE DE LA POLITIQUE	DESCRIPTION SOMMAIRE
Règlements généraux	Document de base comprenant rôle et responsabilités des élus
Code d'éthique et de déontologie pour les élus, employés et membres des comités	Document incluant les bases de l'éthique et de la déontologie, les sanctions possibles, en cas de non-respect et les processus de mise en œuvre.
Code de citoyenneté	Document de base qui définit les règles à la citoyenneté de La PNWW. Le code de citoyenneté donne droit à la votation et ce, en extension des règles statuées par le Fédéral.
Code de votation	Document de base incluant les règles coutumières de votation, selon que la loi des indiens le permet.
Conseil des Sages, statuts et règlements	Document qui fixe les pouvoirs et le rôle des Sages ainsi que leur nomination.
Code de procédures de l'assemblée délibérante	Document incluant les pouvoirs de l'assemblée des membres et procédures de l'événement biennuel.
Loi sur l'administration financière	Document sur la Loi adoptée récemment, conformément au CGFPN. Elle renferme les 4 axes principales, aux fins d'une certification.
Politique de communication	Document fixant les canaux de communications et la gestion des réseaux sociaux.

Politique de dons et commandites	Document sur les règles d'attribution et de mécanisme dans le but d'acheminer les demandes de dons et commandites, et de civilités.
Politique de camp de chasse	Document des règles d'attributions et de mécanisme dans le but d'acheminer une demande de camps de chasse sur le Wolustokuk (territoire ancestral).
Politique de financement à l'éducation	Document de la règle directrice concernant le financement post-secondaire des membres, incluant les frais de scolarité ainsi que les frais de subsistance, s'il y a lieu.
Politique de financement à l'employabilité et au démarrage d'une entreprise	Document de la règle directrice et de la demande pour l'obtention d'aide au démarrage d'une entreprise et la possibilité de subventions salariales à l'embauche des membres de La Nation.
Convention collective entre les employés et la PNWW	Document régissant les règles, selon la convention collective des employés. Elles encadrent le travail des employés, leurs congés, le salaire et les vacances.
Politique sur les drogues (illégales), l'alcool et le cannabis	Document incluant les sanctions possibles, suite à une consommation de drogues et d'alcool. Ceci, autant pour les employés administratifs que les pêcheurs et les capitaines de bateaux.
Politique en matière de harcèlement psychologique et sexuel, au travail	Document fixant le processus de déclarations et les recours suite à du harcèlement, au travail.
Politique salariale des pêches commerciales	Document encadrant les salaires et pourcentages des débarquements versés aux pêcheurs et capitaines, en saison de pêche.
Politique de gestion des pêches commerciales	Document définissant les règles financières propres à la pêche commerciale et à la délégation des pouvoirs, si urgence.
Politique de placements financiers	Document définissant la règle directrice afin d'effectuer des placements et en encaisser les sommes en surplus, dans les coffres de la PNWW.
Politique du comité d'audits et finances (CAF)	Document définissant la règle encadrant la formation et le fonctionnement : rôle et responsabilité du CAF.
Politique de délégation de responsabilités	Document définissant les règles de délégations de pouvoirs, des différents secteurs administratifs.
Politique de fonctionnement du comité culturel	Document définissant les règles de mise sur pied d'un comité culturel et en préciser son fonctionnement (établir ses limites).
Politique de fonctionnement du comité CATOW	Politique définissant les règles de mise sur pied d'un comité de la chasse et de la pêche territoire et en préciser son fonctionnement (établir ses limites).
Politique de fonctionnement de TOKU	Politique définissant la charte de la mise sur pied d'un comité de gestion économique.

12. MÉTHODOLOGIE (GESTION DE PROJET EN TROIS PHASES)

Mon rôle, à titre de coordinateur du projet, se concentre sur la phase 1, et il s'échelonne sur une période d'environ 18 mois.

Les critères et objectifs retenus sont :

1. La nature exacte du mandat (objectifs généraux et spécifiques).
2. La durée et les dates de réalisation.
3. Description des activités prévues.
4. Les ressources nécessaires à son exécution.
5. Les ressources financières disponibles.
6. Les résultats attendus.

Et, quatre grandes tâches principales sont identifiées pour atteindre l'objectif de réalisation de coordination :

1. Répertorier les politiques publiques de la PNWW.
2. Coordonner l'analyse de la conformité des politiques avec la loi sur la gestion financière.
3. Transmettre les résultats et animer des groupes de discussion.
4. Transmettre le rapport de cohérence #1, au Grand Conseil de la PNWW.

Cette méthode agence deux approches relationnelles d'analyse de la cohérence de politiques publiques

Cette méthode agence deux approches : celle orientée sur les produits de Nilsson et Coll.2012 : cette approche mesure la cohérence des politiques publiques sur la base des décisions prises dans un processus de politiques publiques relatives aux objectifs et aux instruments d'une politique et sur les arrangements liés à la mise en œuvre des politiques publiques. L'autre fondée sur une méthode mixte d'analyse conceptuelle et relationnelle que propose Duraiappah et Bhardwaj 2007 : une analyse conceptuelle consiste à révéler les grands concepts qui se dégagent d'un corpus au terme de son encodage alors, que l'analyse relationnelle consiste à comprendre de quelle façon les concepts sont liés les uns aux autres. C'est ainsi que Savard nous propose une méthode fondée sur une approche relationnelle « [...] nous croyons que l'analyse de la cohérence des politiques publiques doit s'effectuer en plusieurs étapes et nous de plus, qu'elle doit suivre les principes qui émergent de notre discussion du cohérentisme [...] », (Savard 2015, p. 29).

Cette méthode se modélise en trois étapes :

1. L'analyse du contenu.
2. L'analyse relationnelle.
3. Le repérage des zones.

Étape 1 – Analyse du contenu

Dans un premier temps, l'équipe du OAPA procède à un examen de la documentation dispensée par le CGF. Chacune des quatre politiques demandées par le CGF est standardisée par un modèle existant et qui agit à titre d'exemple pour les Premières Nations souhaitant faire application pour l'obtention d'une

certification. L'équipe du OAPA identifie d'abord les points du modèle de politique qui sont déterminés par le CGF comme devant être personnalisés. Il est à noter que le CGF décline les différents types d'ajustements entre ceux qui se révèlent être essentiels (la PNWW doit prendre position et doit statuer sur un enjeu particulier) et ceux qui sont optionnels (le CGF considère ces éléments comme étant des « pratiques exemplaires »). Pour faire suite à notre exemple mentionné plus haut, le modèle de politique financière du CGF est divisé en quatorze sections. L'équipe du OAPA a donc ciblé les différents éléments au sein du modèle de la politique financière qui nécessiterait une vérification auprès de la documentation disponible venant de la PNWW en segmentant l'analyse par section. Pour les fins du présent exercice, l'équipe du OAPA s'est principalement intéressée aux amendements obligatoires.

Étape 2 – Analyse relationnelle

Dans un deuxième temps, l'équipe du OAPA examine la documentation de la PNWW afin de déterminer si cette dernière, via les documents fournis, répond aux exigences du CGF en matière d'éléments à personnaliser. Le modèle de politique est segmenté au sein d'un fichier Excel et l'équipe recueille des extraits des politiques de la PNWW qui portent sur les points à personnaliser dans le modèle de politique financière. Advenant que les amendements obligatoires requis par le CGF n'apparaissent pas au sein de la documentation de la PNWW, les cases correspondantes au

sein du tableau Excel sont laissées « vides ». Dans l'analyse de la politique financière, le tableau Excel est construit avec quatorze sections principales et chaque sous-section est déclinée. L'équipe du OAPA a ensuite prélevé les éléments textuels pertinents venant de la Loi sur l'administration financière de la PNWW, la politique de gestion financière et la politique de placement financier afin de valider si la documentation de la PNWW couvrait les différentes sections du modèle de la politique financière du CGF.

Pour établir cette cohérence, les principes suivants seront utilisés, à titre de base comparative :

Les principes :

- *L'iconicité temporelle* : si deux éléments ne s'expriment pas dans un même cadre temporel différent, ils ne peuvent être liés ;
- *La continuité topicale* : si deux énoncés s'expriment sur un même thème, ils sont liés;
- *L'analogie* : si deux éléments se rapportent à une explication similaire, ils sont cohérents ;
- *La contradiction* : si des éléments se contredisent, ils sont incohérents;
- *La compétition* : si deux éléments se rapportent à un rapportent à un thème similaire, mais offrent une explication différente, ils sont incohérents ;
- *L'inférence* : si un élément peut être inféré d'un autre, ils sont cohérents.

Étape 3 – Production d'un rapport

Dans un troisième temps, les observations établies par le OAPA sont consignées au sein d'un rapport préliminaire. Le rapport est construit de la façon suivante : un examen des différentes sections à amender sous forme de constats et de recommandations. Dans le cadre de l'analyse de la politique financière, les constats sont formulés de façon à orienter les parties prenantes quant à la disponibilité d'un amendement possible au sein de la documentation dispensée par la PNWW (Loi sur l'administration financière, politique de gestion financière et politique de placement financier). Dans la mesure où la documentation de la PNWW ne fournirait pas l'information nécessaire afin de proposer une politique financière conforme aux attentes de la CGF, l'équipe du OAPA signale la situation au sein de son rapport préliminaire. Une fois le rapport complété, ce dernier est acheminé aux différentes parties prenantes du projet pour une rétroaction.

13. RÉSULTATS

L'objectif de la démarche étant de fournir au Grand Conseil des rapports d'analyses comparant le contenu des différentes politiques de la PNWW avec les différents modèles (4) proposés par le FNB aux Première Nations. Aussi, pour atteindre la certification recherchée, le FNB propose un modèle de :

- Politique financière;
- Politique des ressources humaines;

- Politique de gestion de l'information;
- Politique de gouvernance.

C'est à la suite de plusieurs rencontres de travail entre les experts de l'observatoire des administrations publiques autochtones (OAPA) et les représentants administratifs de la PNWW, qu'un premier rapport est rédigé. Il compare le modèle proposé par le FNB sur la gestion financière et les trois politiques disponibles en vigueur à la PNWW :

- La loi sur l'administration financière;
- La politique de la gestion financière;
- La politique de placements financiers.

Ce rapport fait part au Grand Conseil, pour chacune des sections du modèle de politique financière, des constats sur le contenu des politiques de la PNWW étant incohérent ou manquant pour atteindre les standards du FNB.

Il propose, de plus, au Grand Conseil, des recommandations permettant de se conformer aux attentes du FNB. Les recommandations permettent de corriger, adopter ou modifier les politiques en vigueur. Elles permettent aussi l'atteinte des objectifs du FNB.

Les représentants administratifs pourront, à partir des rapports, rédiger des propositions au Grand Conseil modifiant les politiques en vigueur, et compléter le modèle proposé par le FNB.

Le Grand Conseil pourra ainsi adopter les modifications et mandater son administratif pour sa mise en œuvre.

14. RECOMMANDATIONS

La réalisation de mon projet en organisation m'a permis de comprendre la complexité politico-administrative d'une première nation. Certes l'objectif fixé d'atteindre une certification auprès du FNB permet de mettre à jour les règles et procédures en vigueur. Une fois l'objectif atteint, il sera important de créer un comité de suivi à l'intérieur de l'organisation. Ce comité veillera à maintenir et assurer l'adaptation des règles aux pratiques de gestion du futur, exemple : la pandémie va certainement exiger des modifications dans la politique des ressources humaines en ce qui concerne le télé travail qui semble devenir coutume dans plusieurs organisations publiques.

15. CONCLUSION

Le mandat que j'ai reçu dans le cadre de mon projet en organisation consistait à recenser les politiques existantes auprès de la PNWW, à en assurer la transmission à l'OAPA, à coordonner l'analyse de la conformité des politiques en lien avec la loi sur la gestion financière (LAF), à transmettre les résultats et animer des groupes de discussions, enfin à transmettre le premier rapport de cohérence, au Grand Conseil.

Le premier rapport permettant de se conformer au modèle de politique financière du FNB, ceci, afin d'atteindre la certification finale.

Les recommandations devront être approuvées par résolution du Grand Conseil, avant la mise en application par l'administratif.

2 Bibliographie

Duraiappah, Anantha Kumar, et Asmita Bhardwaj. 2007. *Measuring Policy Coherence among the MEAs and MDGs Policy*.

Jadir, Mohammed. 2010. « Typologie Textuelle et Connecteurs. » In *Congrès Mondial de La Linguistique Française*, Muni Toke V Neveu F. Duran J. Klinger T. Mondada L. Prévost (dirs) EDP Sciences. <http://dx.doi.org/10.1051/cmlf/2010260>.

Lejeune, Christophe. 2014. *Manuel d'Analyse Qualitative. Analyser sans Compter ni Classer*. Louvain-la-Neuve: de boeck.

Nilsson, Måns, Tony Zamparutti, Jan Erik Petersen, Björn Nykvist, Peter Rudberg, et Jennifer McGuinn. 2012. « Understanding Policy Coherence: Analytical Framework and Examples of Sector-Environment Policy Interactions in the EU. » *Environmental Policy and Governance* 22 (6): 395–423. doi:10.1002/eet.1589.

Savard, Jean-François. 2010. « La Cohérence des Politiques Publiques. » In *L'analyse Des Politiques Publiques*, edited by Stéphanne Paquin, Luc Bernier, and Guy Lachapelle. Montréal: Presses de l'Université de Montréal.

Savard, Jean-François. 2015. « La Mesure de la Cohérence des Politiques Publiques Fondements d'une Méthode » *Workin paper de l'IDHEAP 4/2015*.

Thagard, Paul. 2005. « Testimony, Credibility, and Explanatory Coherence. » *Erkenntnis* 63 (3): 295–316. doi:10.1007/s10670-005-4004-2.