

2003



Rapport de la
**vérificatrice générale
du Canada**
à la Chambre des communes

NOVEMBRE

Chapitre 9
Le développement économique des
collectivités des Premières nations :
les mécanismes institutionnels

125
OAG
BVG
1878-2003



Bureau du vérificateur général du Canada



Au service des Canadiens ... depuis 125 ans.

En 2003, le Bureau célèbre le 125^e anniversaire de la nomination du premier vérificateur général indépendant du Canada. À la Chambre des communes, le gouvernement et l'opposition ont acclamé l'annonce du projet de loi de 1878 par le gouvernement d'Alexander Mackenzie. Ce projet de loi mettait fin à l'ingérence de l'administration dans la vérification des comptes publics et pavait la voie à 125 années de loyaux services au Parlement et aux Canadiens.

Le Rapport de novembre 2003 de la vérificatrice générale du Canada comporte dix chapitres, ainsi que les Questions d'une importance particulière — 2003, un Avant-propos, les Points saillants et des Annexes. Vous trouverez la table des matières principale à la fin du présent document.

Dans le présent Rapport, le genre masculin est utilisé sans aucune discrimination et uniquement dans le but d'alléger le texte.

Le Rapport est également diffusé sur notre site Web à www.oag-bvg.gc.ca.

Pour obtenir des exemplaires de ce rapport et d'autres publications du Bureau du vérificateur général, adressez-vous au

Bureau du vérificateur général du Canada
240, rue Sparks, arrêt 10-1
Ottawa (Ontario)
K1A 0G6

Téléphone : (613) 952-0213, poste 5000, ou 1 888 761-5953
Télécopieur : (613) 954-0696
Courriel : distribution@oag-bvg.gc.ca

This document is also available in English.

© Ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux Canada 2003
N° de catalogue FA1-2003/2-14F
ISBN 0-662-75130-2



Chapitre

9

Le développement économique des
collectivités des Premières nations :
les mécanismes institutionnels

Tous les travaux d'étude dont traite le présent chapitre ont été menés conformément aux politiques du Bureau du vérificateur général sur les études. Ces politiques sont fondées sur les normes et pratiques de plusieurs disciplines. Diverses méthodes et techniques ont servi à l'élaboration et à la présentation des constatations de l'étude.

Table des matières

Points saillants	1
Introduction	3
Les Premières nations ont besoin de développement économique	3
Importance des mécanismes institutionnels pour assurer un développement économique soutenu	3
Objet de l'étude	5
Observations et recommandations	6
Le rôle du gouvernement fédéral	6
Les obstacles au développement économique	7
Point de vue des Premières nations concernant la difficulté à accéder aux ressources de développement économique	7
Point de vue des Premières nations sur la difficulté à accéder aux programmes fédéraux d'aide aux entreprises	9
Point de vue des Premières nations sur la difficulté résultant de l'approche fédérale en matière de gestion et de développement institutionnel	10
Bonnes pratiques institutionnelles	13
Une vision claire de l'avenir	13
Séparation entre l'activité politique, l'administration publique et la gestion des affaires	13
Mesures pour assurer la viabilité des entreprises	14
Évaluation des progrès réalisés dans l'atteinte des objectifs	14
Instauration de partenariats pour l'élaboration de mécanismes institutionnels	14
Gestion du développement économique au moyen de mécanismes institutionnels	15
Des réussites importantes	16
Les programmes d'aide aux entreprises ont aidé bon nombre d'entreprises fructueuses	16
Les organismes fédéraux fournissent de l'aide aux Premières nations pour la mise en œuvre de mécanismes institutionnels	16
Occasions d'améliorer l'aide	17
Il est nécessaire d'avoir une approche mieux intégrée d'aide aux entreprises	17
Une approche plus proactive à l'égard du développement institutionnel est nécessaire	18
Il est nécessaire d'avoir une approche plus horizontale, axée sur les Premières nations, pour l'information sur le rendement	21

La voie à suivre	23
C'est aux Premières nations qu'incombe la majeure partie de la responsabilité	23
Les organismes fédéraux peuvent apporter une aide importante	24
D'autres secteurs peuvent aussi fournir de l'aide	25
Conclusion	25
À propos de l'étude	27
Annexes	
A. Programmes fédéraux compris dans l'étude — développement économique et gestion des pêches des Autochtones	29
B. Régimes fédéraux de gestion des ressources des Premières nations	33



Le développement économique des collectivités des Premières nations : les mécanismes institutionnels

Points saillants

9.1 Selon de grands indicateurs économiques comme l'emploi et le revenu, il existe un écart considérable entre la population autochtone et la population non autochtone. Le fait de rétrécir cet écart contribuerait à atténuer la pauvreté chez les Autochtones, réduisant ainsi le coût social et financier qui y est associé. Toutefois, les Premières nations nous ont indiqué qu'elles font face à des obstacles les empêchant d'accéder aux ressources naturelles, aux capitaux et aux programmes fédéraux d'aide à l'entreprise et de bénéficier des programmes fédéraux de développement institutionnel. Ces obstacles augmentent le coût de leurs activités et nuisent à leur développement économique.

9.2 Les Premières nations que nous avons rencontrées pour l'étude utilisent plusieurs bonnes pratiques dans leurs mécanismes institutionnels afin de les aider à surmonter ces obstacles. Ces pratiques comprennent l'élaboration d'une vision pour orienter le développement économique, l'établissement de mécanismes institutionnels pour s'assurer que le développement est durable et la création de partenariats avec d'autres organisations pour bénéficier d'économies d'échelle et de leur expertise.

9.3 Le gouvernement fédéral est un intervenant clé dans le développement économique des Premières nations par l'entremise de ses programmes et de ses mesures législatives. Ces programmes ont appuyé de nombreuses entreprises fructueuses des Premières nations et ils ont permis d'élaborer certains mécanismes institutionnels.

9.4 Toutefois, l'appui fédéral aux mécanismes institutionnels n'est pas encore suffisant pour aider les Premières nations à surmonter les obstacles et à prendre en main leur développement économique. Les organisations fédérales doivent :

- regrouper leurs exigences administratives et élargir l'application des programmes d'aide aux entreprises;
- aider les Premières nations à cerner et à adopter des mécanismes institutionnels stables et justes, au moment opportun;
- préconiser une approche plus horizontale pour la gestion de programmes de développement économique.

Contexte et autres observations

9.5 La recherche révèle que les mécanismes institutionnels sont des facteurs importants pour déterminer s'il y aura prospérité économique soutenue ou pauvreté chronique. Notre étude a porté sur les mécanismes institutionnels de développement économique de certaines Premières nations et le rôle exercé par le gouvernement fédéral à l'appui de ces mécanismes. Les mécanismes institutionnels que nous avons examinés sont les organisations, les règles et les pratiques qui régissent les rapports économiques des Premières nations dont les membres habitent dans des réserves.

9.6 La vérificatrice générale n'assure pas la vérification des Premières nations. Notre étude n'a pas pour but de donner un aperçu global des mécanismes institutionnels des Premières nations en matière de développement économique. Nous voulions toutefois tenir compte de leur point de vue. Nous avons donc demandé l'aide de treize Premières nations et de quatre conseils tribaux ou gouvernements dans cinq provinces. Ceux-ci ont accepté de participer à notre étude.

9.7 Nous proposons également dans notre étude des critères permettant d'évaluer les programmes fédéraux de développement économique.

Réaction du gouvernement. Le gouvernement est d'accord avec les recommandations formulées dans l'étude. Dans ses réponses, qui sont incorporées au chapitre, il décrit les mesures qu'il prend ou prévoit prendre pour les mettre en œuvre.

Introduction

Les Premières nations ont besoin de développement économique

9.8 La Commission royale sur les peuples autochtones de 1996 souligne l'existence d'un écart considérable entre la population autochtone et la population non autochtone du Canada selon de grands indicateurs économiques comme l'emploi et le revenu. En général, cet écart ne se rétrécit que lentement; les progrès sont notamment freinés par la forte poussée démographique chez les Autochtones. Les données du recensement de 2001 indiquent que bon nombre de Premières nations connaissent un taux de chômage élevé, ont de faibles revenus et dépendent de paiements de transfert, mais qu'il en existe d'autres dont le revenu communautaire et celui des particuliers ainsi que le taux d'emploi se rapprochent de ceux de la population non autochtone.

9.9 Le fait de rétrécir cet écart aiderait les Autochtones à atteindre certains de leurs buts, à savoir gagner raisonnablement bien leur vie, être autonomes et s'affranchir des effets débilissants de la pauvreté. En outre, les coûts sociaux et financiers ne cesseront de monter si l'économie des Premières nations reste sous-développée.

Importance des mécanismes institutionnels pour assurer un développement économique soutenu

9.10 Les circonstances économiques varient d'une Première nation à l'autre. Parmi les collectivités des Premières nations, 61 p. 100 comptent moins de 500 personnes, et 21 p. 100 sont situées dans des régions éloignées et isolées.

9.11 La taille et l'éloignement de la collectivité ainsi que la proximité des ressources ont un effet sur la capacité d'une Première nation à se développer économiquement, mais des travaux de recherche universitaire montrent que les mécanismes institutionnels sont des facteurs importants pour déterminer s'il y aura prospérité économique soutenue ou pauvreté chronique. L'activité économique ne peut prospérer dans un climat d'incertitude, alors que la présence de mécanismes institutionnels efficaces est gage de stabilité et de sécurité (voir la pièce 9.1).

9.12 Nous définissons les mécanismes institutionnels comme les fonctions et organisations officielles et officieuses qui régissent les rapports économiques. Dans ce contexte, les mécanismes institutionnels sont les suivants :

- **Structures ou organisations.** Il s'agit notamment des organes politiques (chef et conseil d'une Première nation); de l'appareil gouvernemental (ministères de développement économique); des organisations de gestion des entreprises (sociétés de développement); et de structures moins officielles comme des partenariats ou des groupes de négociation.
- **Règles.** Il s'agit notamment des traités, des ententes, des lois, des règlements et des politiques.

Voici ce que nous a dit un gestionnaire des Premières nations : « Le développement économique des Premières nations est bon pour l'ensemble de la société canadienne. Un groupe qui a été marginalisé devrait cesser de l'être, et il devrait contribuer au produit intérieur brut du pays. »

- **Pratiques et procédures.** Il s'agit notamment des méthodes de dotation ou de planification, ainsi que des résultats de procédures comme les stratégies, les plans et les homologations.

9.13 Ces mécanismes institutionnels forment le cadre du développement économique, et ils sont liés les uns aux autres. Les organisations adoptent des lois et des procédures; les règles régissent le genre d'organisations et de procédures qui sont établies; et les pratiques décrivent comment les organisations fonctionnent et comment les règles sont appliquées.

9.14 Les mécanismes institutionnels peuvent être formels et documentés, ou encore informels. Toutefois, il y a des avantages à rendre officiels la plupart des mécanismes de développement économique : les relations économiques couvrent souvent plusieurs cultures, où les notions de justice et d'équité, par exemple, peuvent différer. Les mécanismes formels définissent ces notions.

Pièce 9.1 Pourquoi les mécanismes institutionnels sont-ils importants?

L'analyse des problèmes de développement des pays en développement menée dans les années 1990 a révélé que les mécanismes institutionnels inefficaces étaient au cœur du problème. La rigueur des mécanismes institutionnels a des répercussions sur le rendement de l'économie parce qu'elle affecte la production et le coût des transactions. Par exemple, si les fonctionnaires peuvent changer les conditions des baux ou des redevances à volonté, alors les entreprises vont éviter leur territoire ou assumer des frais supplémentaires pour acheter des baux ou des ressources additionnels en cas de limitation de l'accès.

Les mécanismes institutionnels font baisser les frais en créant des structures stables articulées autour de rapports économiques. Ces constatations ont entraîné un important changement aux stratégies d'intervention. Par exemple, la Banque mondiale est maintenant axée sur le renforcement des mécanismes institutionnels et non sur l'aide à l'infrastructure ou aux entreprises.

En 1987, des chercheurs américains ont lancé le Harvard Project on American Indian Economic Development (projet Harvard sur le développement économique des Indiens américains). Ce projet a permis d'effectuer des recherches et de rassembler une foule d'études de cas sur des nations indiennes américaines. Depuis quelques années, des recherches sont menées au Canada.

Les trois grandes constatations du projet Harvard sont que les perspectives de prospérité économique des Premières nations augmentent si celles-ci

- décident elles-mêmes de l'utilisation de leurs ressources et des stratégies de développement économique;
- possèdent des mécanismes institutionnels efficaces, c'est-à-dire des structures politiques stables, une procédure juste de règlement des différends, une activité économique indépendante du régime politique, une fonction publique compétente et une orientation stratégique;
- ont des mécanismes institutionnels bien adaptés à leur identité culturelle et à leur façon particulière de fonctionner.

Sources : Banque mondiale et Harvard Project on American Indian Economic Development

Objet de l'étude

9.15 Il s'agit de la seconde étude entreprise en vue de répondre à la priorité accordée par la vérificatrice générale aux questions autochtones. La première étude portait sur les exigences de rapport. La présente étude examine les mécanismes institutionnels de développement économique de certaines Premières nations et le rôle exercé par le gouvernement fédéral à l'appui de ces mécanismes.

9.16 Les études diffèrent des vérifications de par leur nature plus exploratoire. La présente étude repose sur la même approche systématique fondée sur les éléments probants que celle adoptée pour une vérification, mais ses objectifs consistent à obtenir une information plus descriptive, et nous n'avons pas établi de critères à l'avance. À partir de cette étude, nous avons établi des critères que nous utiliserons pour évaluer les programmes fédéraux de développement économique visant les Autochtones.

9.17 L'étude avait pour objectifs de décrire et analyser :

- comment les mécanismes institutionnels de développement économique mis en œuvre par certaines Premières nations contribuent à leur développement économique, ainsi que leurs besoins d'aide fédérale;
- la façon dont le gouvernement fédéral procède afin d'appuyer les mécanismes institutionnels de développement économique des Premières nations.

9.18 Treize Premières nations et quatre conseils tribaux ou gouvernements, situés dans cinq provinces, ont offert de nous aider. Les conseils tribaux sont des regroupements volontaires de Premières nations; ils fournissent aux Premières nations membres des services consultatifs et liés aux programmes. Les Premières nations qui nous ont aidés sont généralement considérées comme bien gouvernées et proactives en ce qui concerne leur développement économique. Leur expérience nous a permis de cerner certaines bonnes pratiques en matière de développement institutionnel, mais a également mis en évidence les obstacles au développement économique auxquels les Premières nations du Canada font face.

9.19 Nous avons examiné deux ministères fédéraux qui offrent des programmes de développement économique visant les Premières nations, ainsi que les programmes de Pêches et Océans Canada qui offrent des possibilités économiques aux Premières nations en leur donnant accès à la pêche commerciale (voir l'annexe A pour la liste des programmes). Nous avons également rencontré les représentants de trois ministères et organismes en région et ceux de deux sociétés d'État et d'un organisme de service spécial qui offrent aux Premières nations aide et appui sur le plan du développement économique.

9.20 Le lecteur trouvera plus de précisions sur cette étude à la fin du chapitre, dans la section **À propos de l'étude**.

Observations et recommandations

Le rôle du gouvernement fédéral

9.21 En vertu de la *Loi sur les Indiens*, la *Loi sur le pétrole et le gaz des terres indiennes*, la *Loi sur la gestion des terres des premières nations* et d'autres lois, les organismes fédéraux sont responsables de bien des aspects importants du développement économique des Premières nations. Mentionnons notamment la gouvernance, la gestion des terres de réserve et la gestion des ressources sur ces terres, la fiscalité ainsi que la gestion des recettes provenant de l'exploitation des ressources sur les terres de réserve. En outre, dans le cadre du plan d'action pour les questions autochtones *Rassembler nos forces*, adopté en 1997, le gouvernement fédéral s'est engagé à « augmenter les possibilités de développement économique et à aplanir les obstacles (à ce développement) ».

9.22 Le gouvernement a repris cet engagement dans d'autres énoncés de politique par la suite, y compris dans les discours du Trône de 2001 et de 2002.

9.23 Le gouvernement fédéral appuie le développement économique des Premières nations dans les réserves par les moyens suivants :

- des programmes visant à appuyer le développement économique des Premières nations;
- des programmes dotés d'un mandat plus large, mais qui peuvent néanmoins favoriser le développement économique des Premières nations (par exemple, les programmes de gestion des pêches qui offrent des possibilités économiques aux Premières nations ou les programmes de développement économique régionaux qui ne ciblent pas expressément les Autochtones);
- ses responsabilités législatives en vertu de la *Loi sur les Indiens* et d'autres lois.

9.24 Affaires indiennes et du Nord Canada et Industrie Canada administrent 10 programmes visant à appuyer le développement économique des Premières nations. Pêches et Océans Canada offre des possibilités économiques à des groupes autochtones par l'entremise de deux programmes (voir l'annexe A).

9.25 Affaires indiennes et du Nord Canada est également responsable de la plupart des règlements qui influent sur les ressources dans les réserves. Ces règlements sont mis en œuvre par l'intermédiaire de plusieurs régimes de gestion auxquels les Premières nations participent à des degrés divers (voir l'annexe B pour la liste des régimes).

9.26 En général, les organismes de développement régional n'administrent pas de programmes destinés expressément aux Autochtones. Toutefois, ils appuient des projets particuliers, souvent en collaboration avec Affaires indiennes et du Nord Canada, Industrie Canada et Pêches et Océans Canada.

9.27 Le gouvernement fédéral offre, par l'intermédiaire de ses programmes de développement économique, deux formes d'aide aux Premières nations :

- **Aide aux entreprises.** Aide consentie aux entreprises pour leur mise sur pied, ou pour qu'elles améliorent ou élargissent leurs opérations.
- **Appui des mécanismes institutionnels qui favorisent le développement économique des Premières nations.** Création ou renforcement des organisations, règles ou procédures qui établissent des cadres adéquats de développement économique.

9.28 La plupart des programmes offrent, dans une certaine mesure, les deux formes d'aide. Chaque organisme fédéral est régi par ses propres autorisations de programme, et les programmes s'accompagnent de leurs propres critères, processus d'application et modalités de rapport. La plupart des programmes répondent à des projets spécifiques proposés par les Premières nations et offrent une aide pendant un ou deux ans seulement.

9.29 Dans cette étude, nous nous sommes concentrés sur les mécanismes institutionnels qui contribuent au développement économique des Premières nations, mais nous avons également examiné les programmes d'aide aux entreprises.

Les obstacles au développement économique

9.30 Les Premières nations que nous avons rencontrées ont cherché à tirer parti de nombreuses possibilités de développement économiques. Elles nous ont expliqué qu'elles avaient fait face à plusieurs obstacles ayant rendu leurs affaires plus onéreuses. Ces obstacles se rangent dans trois catégories :

- difficulté à accéder aux ressources de développement économique;
- difficulté à accéder aux programmes fédéraux d'aide aux entreprises;
- difficulté résultant de l'approche fédérale en matière de gestion et de développement institutionnel.

Point de vue des Premières nations concernant la difficulté à accéder aux ressources de développement économique

9.31 Les Premières nations nous ont mentionné que l'accès aux ressources naturelles est limité. Les Premières nations que nous avons rencontrées considèrent l'accès aux ressources naturelles comme un important facteur de développement économique.

9.32 En général, les provinces détiennent la responsabilité des terres qui sont contiguës aux réserves des Premières nations. Les Premières nations que nous avons rencontrées considèrent le plus souvent ces terres contiguës comme faisant partie de leur territoire traditionnel, et dans bien des cas, ces terres font l'objet de revendications de la part de Premières nations. Celles-ci nous ont expliqué que, malgré ces revendications, l'aménagement de ces terres se poursuit — sans leur participation — alors que les négociations sont en cours. Les Premières nations ont aussi fait remarquer que l'exploitation des ressources dans ces territoires peut perturber leurs activités économiques traditionnelles, notamment la chasse et la pêche.

Voici ce que nous a dit le chef d'une organisation importante des Premières nations : « Le sous-développement n'est pas simplement l'état naturel des économies des Premières nations. Il se produit parce que les forces du marché ne s'exercent pas convenablement sur les terres des Premières nations. »

9.33 Plusieurs Premières nations ont indiqué que certaines politiques provinciales les avaient aidées à obtenir un meilleur accès aux terres et aux ressources au cours des dernières années. Elles ont mentionné en particulier des politiques des gouvernements de la Colombie-Britannique et de la Saskatchewan qui visent à les faire participer à la gestion des forêts, et des politiques de la Saskatchewan qui encouragent les entreprises à faire participer les habitants du Nord à leurs opérations.

9.34 Les Premières nations nous ont mentionné qu'elles ont de la difficulté à obtenir des capitaux. Il faut de l'argent pour investir dans des activités de développement économique. La plupart des Premières nations que nous avons rencontrées ne possèdent pas de fonds d'investissement importants. De plus, en vertu des dispositions de la *Loi sur les Indiens* et d'autres ententes, elles ne peuvent pas se servir de leurs terres de réserve, qui sont le plus souvent leur ressource la plus précieuse, comme garantie pour obtenir des prêts.

9.35 Les Premières nations ont déclaré qu'elles demandent des capitaux de sources telles que :

- les banques;
- les autres sources de capital privé non autochtones;
- un réseau constitué de sociétés autochtones de financement et de sociétés d'aide au développement des collectivités recevant l'appui du gouvernement fédéral, qui leur consentent des prêts modestes;
- d'autres programmes gouvernementaux.

9.36 Plusieurs Premières nations nous ont expliqué que les grands obstacles à leur accès aux capitaux de ces sources comprennent l'incertitude quant à la façon d'obtenir des prêts et à la situation juridique des organisations des Premières nations. En outre, ces sources ont une compréhension limitée de la vie dans les réserves. Par exemple, une Première nation a fait remarquer qu'une importante banque à charte et une coopérative locale se sont toutes les deux demandé si ses organisations de développement économique pouvaient légalement emprunter de l'argent. Les Premières nations ont souligné que les organisations financières non autochtones s'installent rarement dans les réserves, et qu'elles n'établissent donc pas de rapports professionnels avec la collectivité.

9.37 Les Premières nations ont ajouté que lorsqu'elles reçoivent de l'argent grâce au règlement de revendications territoriales ou à d'autres ententes, les organisations financières du secteur privé et les fonctionnaires croient que les Premières nations sont en mesure d'investir ces fonds dans des entreprises — même si ces fonds doivent servir à répondre à des besoins criants des collectivités, comme l'amélioration de l'infrastructure. En outre, certaines Premières nations nous ont fait remarquer que les emprunts aux sociétés autochtones de financement ou aux sociétés d'aide au développement des collectivités leur coûtent cher car leurs taux d'intérêt sont élevés par rapport à ceux des banques.

9.38 Certaines Premières nations ont souligné qu'après avoir réussi à instaurer des rapports avec les organisations financières du secteur privé, celles-ci pouvaient leur accorder une aide très précieuse.

Point de vue des Premières nations sur la difficulté à accéder aux programmes fédéraux d'aide aux entreprises

9.39 Les Premières nations nous ont mentionné que le fait de se tenir au courant des exigences associées aux différents programmes constitue un fardeau considérable. En raison de leur petite taille et de leurs ressources limitées, plusieurs Premières nations que nous avons rencontrées ne comptent qu'un seul agent de développement économique. Plusieurs agents nous ont indiqué qu'ils passent le plus clair de leur temps à rédiger des demandes de financement, à fournir du soutien aux entreprises et à aider les entrepreneurs à compléter les rapports exigés à la suite des demandes acceptées. Ils nous ont également dit qu'ils avaient de la difficulté à se tenir au fait des particularités des nombreux programmes fédéraux, provinciaux et locaux pouvant les intéresser et ce, malgré l'effort de communication des organismes fédéraux.

9.40 Les Premières nations nous ont mentionné que les agents fédéraux, lorsqu'ils examinent les projets, hésitent à prendre des risques. Certaines Premières nations que nous avons rencontrées nous ont fait remarquer que selon les rapports d'Affaires indiennes et du Nord Canada et d'Industrie Canada, le taux d'échec des nouvelles entreprises autochtones recevant leur aide était plus faible que celui des autres nouvelles entreprises canadiennes. Les agents des ministères considèrent cette statistique comme une indication du succès de leurs programmes. Les Premières nations, toutefois, disent qu'il s'agit plutôt d'une indication de la réticence des agents fédéraux à prendre des risques. Elles estiment que le faible degré de tolérance des gestionnaires de programmes pour le risque incite ces derniers à soumettre les propositions à un long examen qui peut retarder tout le processus.

9.41 Les Premières nations nous ont mentionné que le processus d'approbation des projets ne suit pas le rythme des affaires. Plusieurs Premières nations que nous avons rencontrées nous ont indiqué que les retards peuvent faire perdre des occasions, augmenter les coûts ou rendre les projets plus risqués. Elles trouvent que les organismes fédéraux, en général, n'adoptent pas une approche axée sur les clients pour l'approbation des projets. Par exemple, une Première nation nous a mentionné un cas où elle avait eu une période de temps très courte pour faire l'achat d'une entreprise non autochtone profitable qui se trouvait dans la réserve, et qu'Affaires indiennes et du Nord Canada n'avait pas pu approuver la demande de fonds à temps pour donner son appui.

9.42 Dans un autre cas, une Première nation nous a indiqué qu'Affaires indiennes et du Nord Canada avait mis plus de 13 mois à approuver un apport de capitaux pour un projet. Ce retard était en partie dû au fait que les fonctionnaires fédéraux n'appliquaient pas les critères du programme au projet de façon uniforme. Cela a fait augmenter les coûts de mise en œuvre.

9.43 Les Premières nations nous ont mentionné que les critères de programme sont difficiles à adapter à des projets de développement économique complexes et de grande envergure. Les priorités, les critères et les limites de financement des programmes fédéraux font en sorte qu'il arrive parfois que seule une petite partie de gros projets multidimensionnels peut être financée. Ainsi, certaines Premières nations nous ont expliqué qu'elles s'adressent à plusieurs organisations et programmes pour obtenir des fonds, mais que chaque programme a parfois son propre processus de demande. Chacun peut exiger que le projet soit modifié en fonction de ses conditions. De plus, chaque organisme fédéral participant peut exiger que la Première nation soumette des rapports d'étape distincts. Selon l'expression des Premières nations, ce processus laborieux revient à alourdir inutilement leurs démarches.

Point de vue des Premières nations sur la difficulté résultant de l'approche fédérale en matière de gestion et de développement institutionnel

9.44 Les Premières nations nous ont mentionné que les modalités d'exécution prévues dans la *Loi sur les Indiens* sont pénibles. Certains des processus nécessaires pour les régimes de gestion des ressources sont complexes (voir l'annexe B). Par exemple, les paiements découlant de la mise en valeur des ressources sur les terres de réserve, notamment les loyers et les redevances, ne sont pas versés à la Première nation en question. Ils sont plutôt versés à Affaires indiennes et du Nord Canada, qui les met dans un compte de fiducie. Pour accéder à ces fonds, la Première nation doit présenter une demande au Ministre, étayée d'une résolution du Conseil de bande et de plans expliquant comment l'argent sera dépensé. Le Ministère examine alors la demande puis le Ministre décide s'il débloquera les fonds. Ces processus découlent de la *Loi sur les Indiens* et d'autres lois et font en sorte que le gouvernement fédéral remplisse ses obligations fiduciaires envers les Premières nations. Les tribunaux ont confirmé ces obligations, selon lesquelles le Ministère doit s'assurer que les ressources et les fonds sont gérés au mieux des intérêts de la Première nation. Le défaut de remplir ces obligations correctement peut entraîner des poursuites judiciaires coûteuses.

9.45 Certaines des Premières nations que nous avons rencontrées considèrent que le rôle d'Affaires indiennes et du Nord Canada dans la gestion des ressources naturelles et financières situées dans la réserve constitue une mesure de protection importante. Toutefois, plusieurs Premières nations estiment que le processus mis en place par le Ministère est trop lent, vise plutôt le court terme et est parfois mal administré.

9.46 Par exemple, les procédures du Ministère concernant la location et la désignation des terres ont contribué à allonger considérablement le processus d'approbation des projets dans le cas d'une Première nation que nous avons rencontrée (voir la pièce 9.2).

Pièce 9.2 Le processus d'approbation des investissements constitue un obstacle aux affaires dans les réserves

En 1999, la Commission consultative de la fiscalité indienne et Affaires indiennes et du Nord Canada ont chargé Fiscal Realities Economists, un cabinet de Colombie-Britannique spécialisé en recherches, d'effectuer une étude sur les obstacles qui empêchent de faire des affaires dans les réserves. L'étude comparait le processus d'approbation des investissements pour quatre projets des Premières nations avec des projets similaires situés sur des terres adjacentes non autochtones.

Dans chaque cas, l'étude a révélé qu'il fallait beaucoup plus de temps pour approuver le projet situé sur les terres des Premières nations. Les causes différaient quelque peu, mais un certain nombre de questions revenaient constamment :

- l'exécution des obligations fiduciaires d'Affaires indiennes et du Nord Canada, qui entraîne une prise de décisions évitant le risque et de longs délais d'approbation;
- des conflits de compétences et des différences dans les règlements des administrations limitrophes;
- un manque de compétences administratives chez les Premières nations;
- une séparation incomplète de la politique et de l'administration;
- une infrastructure matérielle ne répondant pas aux besoins du milieu des affaires;
- l'incertitude des Premières nations quant aux revenus publics et à l'accès au capital;
- une information inadéquate des investisseurs au sujet des possibilités;
- de mauvaises communications entre les Premières nations et le milieu des affaires.

L'aménagement immobilier effectué au début des années 1990 sur les terres d'une des Premières nations que nous avons rencontrées constitue un exemple. L'étude contenait un calendrier de l'aménagement dans la réserve de la Première nation par comparaison avec une collectivité non autochtone voisine*.

Phase du projet	Aménagement hors réserve (mois)	Aménagement sur les terres d'une Première nation (mois)
Lancement du projet	7,3	3,0
Désignation	5,2	18,0
Location	5,7	18,0
Financement	2,0	12,0
Conventions de services	2,4	0,0
Construction	7,8	12,0
Total	30,4	63,0

*Nous n'avons pas confirmé l'analyse du projet entrepris par Fiscal Realities Economists.

Source : Fiscal Realities Economists, *Expanding Commercial Activity on First Nation Lands: Lowering the Costs of Doing Business on Reserve*, novembre 1999

9.47 Une autre Première nation a décrit comment une série de problèmes juridiques et administratifs avait restreint l'utilisation de ses terres de réserve, notamment le fait que la *Loi sur les Indiens* n'indique pas comment les droits de propriété sur les terres seront transférés à plusieurs propriétaires. En outre, au cours des 50 dernières années, Affaires indiennes et du Nord Canada a changé ses systèmes de classement pour l'enregistrement des terres et a introduit des erreurs dans l'inscription des titres fonciers de la Première nation. Le Ministère a également modifié ses politiques régissant les droits de propriété sur les terres. En conséquence, de nombreuses parcelles de terre de la Première nation n'ont pas de route d'accès, ou elles ont plusieurs propriétaires qui doivent s'entendre sur l'utilisation des terres, alors que certains d'entre eux ne peuvent plus être retrouvés ou identifiés. Qui plus est, étant donné le nombre croissant de demandes visant à subdiviser les parcelles, l'important retard au chapitre des levés sera probablement aggravé.

9.48 Le gouvernement fédéral et la Première nation sont conscients de ces problèmes depuis plusieurs années, et les parties doivent collaborer pour établir un calendrier et une marche à suivre afin de les régler.

9.49 **Les Premières nations nous ont mentionné qu'elles n'ont pas les ressources nécessaires pour instaurer des mécanismes institutionnels en temps opportun.** Certaines Premières nations que nous avons rencontrées nous ont indiqué que le gouvernement fédéral fournit peu d'aide pour établir des mécanismes institutionnels au cours des premières étapes du projet de développement économique. Comme leurs propres ressources sont limitées, les Premières nations n'arrivent souvent à mettre en place des mécanismes institutionnels appropriés qu'au moment où le projet de développement est déjà bien avancé.

9.50 Par exemple, une Première nation a déclaré qu'Affaires indiennes et du Nord Canada avait négocié au cas par cas des baux s'appliquant à une partie importante des terres de réserve de la collectivité. À cette époque, il n'existait pas de mécanismes institutionnels pour la planification, l'évaluation fiscale ou le règlement des différends. Comme elle ne disposait pas de règles constantes, la Première nation était prise dans des litiges coûteux avec les preneurs à bail. Elle se sert des revenus de location pour se doter de mécanismes institutionnels qui lui permettent de planifier l'emplacement des immeubles, de construire l'infrastructure nécessaire (eau, eaux usées et électricité), de gérer les baux, d'effectuer l'évaluation foncière et de percevoir les impôts fonciers et de gérer les problèmes éventuels survenant avec les locataires ou les preneurs à bail.

9.51 Les Premières nations reconnaissent la nécessité d'utiliser une partie de leurs propres revenus pour établir et maintenir les mécanismes institutionnels qui appuient leur développement économique. Elles ont toutefois indiqué qu'elles ont besoin d'aide, surtout pour gérer les premières étapes du développement. Elles craignent aussi d'être privées des fonds fédéraux parce que leurs propres revenus augmentent, ce qui les pénaliserait en quelque sorte pour leur réussite économique.

Bonnes pratiques institutionnelles

9.52 Les Premières nations que nous avons rencontrées nous ont dit que les mécanismes institutionnels aplanissaient les obstacles à leur développement économique et fournissaient une plus grande assurance aux investisseurs. Elles ont adopté plusieurs bonnes pratiques pour les aider à cerner et à mettre en œuvre des mécanismes institutionnels appropriés, qui rendent leurs activités économiques plus stables et réduisent leurs coûts.

Une vision claire de l'avenir

9.53 Les Premières nations que nous avons rencontrées ont toutes une vision claire de leur développement économique. Certaines ont consigné officiellement leur vision sur papier, d'autres les ont exprimées oralement par l'intermédiaire de leurs dirigeants.

9.54 Les Premières nations prennent des décisions au sujet du choix des possibilités économiques en fonction de leur vision. Les Premières nations aident les entrepreneurs à se lancer dans les affaires, mais elles appuient aussi le développement économique de l'ensemble d'une Première nation en créant des entreprises communautaires. L'aide gouvernementale procure un soutien à cet égard.

9.55 Les Premières nations explorent des possibilités à l'intérieur et à l'extérieur des réserves, si bien qu'elles sont présentes dans de nombreux secteurs, y compris la foresterie, le pétrole et le gaz, la pêche, le tourisme, l'agriculture, les jeux de hasard, les communications, les nouvelles technologies, la construction, le camionnage, le commerce de détail et l'aviation.

Séparation entre l'activité politique, l'administration publique et la gestion des affaires

9.56 Les Premières nations que nous avons rencontrées reconnaissent que la politique, l'administration publique et la gestion des affaires doivent être partiellement indépendantes pour créer le climat de stabilité nécessaire au développement économique. Pour elles, le rôle des organisations et de l'activité politiques consiste à donner une orientation stratégique. Le rôle du gouvernement ou de la fonction publique est de concevoir, de réglementer et d'appliquer un cadre d'activité économique qui favorise l'investissement et la viabilité des entreprises. Le rôle de la gestion des affaires est de susciter l'expansion des entreprises à l'intérieur de ce cadre.

9.57 La séparation désirée des affaires, de l'administration et de la politique pose une difficulté particulière pour les Premières nations car, très souvent, celles-ci ne peuvent pas faire appel à de nombreux dirigeants en raison de leur faible population et parce qu'elles recherchent souvent des possibilités économiques par des outils collectifs comme les entreprises communautaires. Les Premières nations avec qui nous avons discuté ont adopté plusieurs moyens pour opérer cette séparation. En voici quelques exemples :

- la documentation des rôles et responsabilités, de manière à séparer les rôles stratégique et politique de l'administration publique courante et de la gestion des affaires;

- des procédures pour cerner et gérer les conflits d'intérêts pouvant survenir;
- des procédures pour embaucher le personnel et lui accorder des promotions en fonction du mérite et des compétences;
- des ententes pour garder pendant plusieurs années la direction en place lors de l'achat d'une entreprise;
- des conseils qui incluent des membres autres que le chef ou les conseillers de la Première nation; ces membres peuvent être élus, ou encore ils peuvent faire partie de la Première nation ou être des non-Autochtones qui ont une expérience des affaires. La procédure de vote d'un conseil est une façon de s'assurer que les membres n'exerçant pas des fonctions politiques ont voix au chapitre.

Mesures pour assurer la viabilité des entreprises

9.58 Lorsqu'une Première nation est propriétaire d'une entreprise, il surgit souvent un différend entre les membres qui veulent réinvestir les revenus d'entreprise dans l'entreprise pour qu'elle prenne de l'expansion et ceux qui veulent s'en servir pour répondre à des besoins criants de la Première nation, notamment sur le plan du logement ou des services sociaux. Plusieurs Premières nations que nous avons rencontrées ont réglé ce problème en adoptant des politiques sur la gestion des revenus d'entreprise et d'autres investissements. Normalement, ces politiques précisent que le revenu et les profits d'une entreprise et des investissements doivent servir d'abord à assurer la viabilité de l'entreprise en question. Ce n'est que lorsque la viabilité de l'entreprise est assurée que le revenu qui en découle est versé à la Première nation pour d'autres fins.

Évaluation des progrès réalisés dans l'atteinte des objectifs

9.59 Le plan stratégique à long terme d'une des Premières nations explique les objectifs et les mesures de rendement dont celle-ci s'est dotée pour évaluer les progrès réalisés dans l'atteinte des objectifs. Une autre Première nation a commencé à établir un cadre global pour mesurer le rendement communautaire, qui peut inclure les revenus et le taux d'emploi.

Instauration de partenariats pour l'élaboration de mécanismes institutionnels

9.60 Certaines des Premières nations que nous avons rencontrées ont instauré des partenariats avec d'autres collectivités pour établir des mécanismes institutionnels qui favorisent leur développement économique. Dans plusieurs cas, le conseil tribal ou le gouvernement régional gère les mécanismes institutionnels au nom des Premières nations membres. Dans un autre cas, plusieurs Premières nations avaient créé une organisation commune, distincte de la structure politique régionale, qui assumait un rôle de développement économique spécial. Certaines Premières nations s'étaient également entendues avec des organisations non autochtones établies dans des collectivités avoisinantes pour que celles-ci étendent leurs responsabilités aux activités économiques des Premières nations.

9.61 Certes, ces partenariats doivent assurer un équilibre entre les économies d'échelle et la capacité de réaliser les différents objectifs et de satisfaire les divers intérêts de chacune des Premières nations membres, mais les collectivités que nous avons visitées considéraient que ces partenariats leur apportaient plusieurs avantages, entre autres :

- le partage des frais, ce qui dans certains cas permet aux Premières nations de mettre en œuvre des mécanismes institutionnels qu'elles ne pourraient pas s'offrir autrement;
- un meilleur accès à des connaissances spécialisées;
- la possibilité de profiter de l'expérience des autres;
- l'accès à des bassins de capitaux plus importants;
- la capacité de cerner des possibilités de plus grande envergure, souvent sur des terres en dehors des réserves, et de chercher à les saisir.

Gestion du développement économique au moyen de mécanismes institutionnels

9.62 Les Premières nations que nous avons rencontrées ont élaboré de nombreux mécanismes institutionnels qui s'inspirent des bonnes pratiques décrites ci-dessus. Dans les paragraphes qui suivent, nous décrivons les mécanismes institutionnels que deux Premières nations ont adoptés pour gérer leurs différentes possibilités économiques, fournir une assurance et atténuer les incidences des obstacles à leur développement.

9.63 L'une d'entre elles a mis en place une série exhaustive de mécanismes institutionnels de développement économique grâce à ses ententes d'autonomie gouvernementale. L'essentiel de son activité de développement économique s'exerce dans le secteur des ressources naturelles. La Première nation a élaboré des lois et des règlements régissant les terres, les ressources forestières, la pêche et la faune. Le gouvernement de cette Première nation s'est doté d'un ministère pour chacun des secteurs de ressources. Les ministères sont chargés de la planification, et, lorsqu'il y a lieu, de la délivrance de permis et de licences. Le personnel administratif est embauché et géré selon des politiques écrites. Des représentants provinciaux et fédéraux siègent aux comités de cogestion, qui s'occupent de la gestion plus large des ressources. Le gouvernement de la Première nation est également doté d'un ministère du développement économique qui aide les collectivités membres et les particuliers à accéder aux programmes d'aide aux entreprises afin de créer et d'exploiter des entreprises. Un tribunal indépendant examine les décisions du gouvernement.

9.64 Une autre Première nation exerce comme principales activités économiques l'agriculture, l'aménagement immobilier et l'exploitation d'entreprises communautaires, dont bon nombre sont situées en dehors de la réserve. La Première nation et plusieurs autres Premières nations voisines sont des propriétaires conjoints de certaines entreprises, par l'intermédiaire d'une société d'aménagement créée par le conseil tribal. La Première nation est propriétaire unique d'autres entreprises, qui sont administrées par des gestionnaires nommés par la Première nation en question. Les sociétés relèvent du ministère du développement économique de la Première nation,

qui rend des comptes à la commission de développement économique dirigée par le chef. Le ministère du développement économique fournit également des services consultatifs et d'aide financière à des membres de la bande. La commission de la fonction publique de la Première nation embauche et gère le personnel selon des politiques écrites. La Première nation a rédigé un énoncé de vision, mais c'est le conseil tribal qui a élaboré le plan de développement économique. Le conseil tribal fournit également des services consultatifs sectoriels et de développement économique à la Première nation.

Des réussites importantes

Les programmes d'aide aux entreprises ont aidé bon nombre d'entreprises fructueuses

9.65 Plusieurs Premières nations que nous avons rencontrées nous ont fourni des exemples de mesures économiques réussies et d'entreprises fructueuses qui ont pu démarrer, prendre de l'expansion ou obtenir d'autres types d'aide grâce aux fonds obtenus des programmes d'aide aux entreprises du gouvernement fédéral. Les Premières nations ont déclaré que le financement par des programmes était essentiel à leur développement économique.

9.66 Les entreprises allaient des entreprises exploitées seulement par leur propriétaire et n'ayant obtenu que quelques milliers de dollars, aux entreprises importantes dans lesquelles les organismes fédéraux ont investi 500 000 \$ ou plus. Les Premières nations ont fourni des fonds supplémentaires à ceux de ces contributions fédérales et ont ensuite utilisé ces fonds afin d'obtenir des prêts bancaires de plusieurs millions de dollars. Les contributions fédérales importantes ont permis aux Premières nations de faire l'acquisition d'entreprises qui leur procurent des revenus s'élevant à plusieurs dizaines de millions de dollars. Ces entreprises offrent la perspective d'emplois durables et de profits substantiels, dont une partie peut revenir à la Première nation afin de financer d'autres activités.

Les organismes fédéraux fournissent de l'aide aux Premières nations pour la mise en œuvre de mécanismes institutionnels

9.67 Les organismes fédéraux ont reconnu dans une certaine mesure l'importance et la valeur des mécanismes institutionnels pour appuyer le développement économique. L'établissement du Programme du développement économique des collectivités, mis sur pied en 1989 afin de fournir un financement annuel stable aux Premières nations, a constitué l'étape initiale des mesures déployées pour favoriser le développement institutionnel, au lieu de fournir seulement un financement axé sur des projets. Les Premières nations ont indiqué que les organismes de développement économique communautaire financés dans le cadre du programme sont importants pour assurer le développement économique et appuyer les autres aspects du développement communautaire.

9.68 Plus récemment, les organismes fédéraux ont reconnu que, dans une optique sectorielle, ils peuvent réduire le fardeau imposé par l'obligation de gérer les ressources des Premières nations en aidant celles-ci à élaborer des mécanismes institutionnels qui leur permettent de gérer elles-mêmes leurs ressources. S'ils sont conçus de façon appropriée, ces mécanismes peuvent

permettre de surmonter les préoccupations au sujet de la transparence, de la reddition de comptes ou des risques de mauvaise affectation des ressources. Ces initiatives sectorielles comprennent :

- la Stratégie des pêches autochtones, dans le cadre de laquelle Pêches et Océans Canada aide, depuis 1992, l'élaboration de mécanismes institutionnels en appuyant la participation des Premières nations à la gestion collaborative des pêches auxquelles elles s'adonnent;
- la *Loi sur la gestion des terres des premières nations*, entrée en vigueur en 1999, qui permet à celles-ci d'opter pour la prise en charge de la gestion des terres de réserve, au lieu de laisser Affaires indiennes et du Nord Canada les gérer en vertu de la *Loi sur les Indiens*;
- les mécanismes actuellement élaborés par Affaires indiennes et du Nord Canada pour permettre aux Premières nations ayant la possibilité de mettre en valeur des ressources importantes de pétrole et de gaz sur leurs terres de réserve de gérer directement cette mise en valeur.

Occasions d'améliorer l'aide

Il est nécessaire d'avoir une approche mieux intégrée d'aide aux entreprises

9.69 La Stratégie canadienne de développement économique des autochtones lancée en 1989 continue d'être la référence utilisée pour beaucoup de programmes d'aide aux entreprises d'Affaires indiennes et du Nord Canada et d'Industrie Canada. Cette stratégie visait à intégrer l'aide fournie aux Autochtones pour le développement économique dans un moins grand nombre de programmes ayant une plus large application et des conditions normalisées, de manière à rendre les choses plus claires et à réduire le double emploi.

9.70 Nous avons procédé à la vérification de la Stratégie en 1993. Dans le chapitre 11 de notre Rapport de 1993, intitulé « La Stratégie canadienne de développement économique des autochtones », nous avons constaté la nécessité de leadership pour développer des partenariats au sein du gouvernement fédéral et entre celui-ci et les intervenants autochtones. Nous avons aussi noté un manque d'information appropriée sur le rendement, et le fait que Affaires indiennes et du Nord Canada, Industrie Canada et (à ce moment-là) Emploi et Immigration Canada ne pouvaient démontrer que leurs méthodes de financement et les montants fournis étaient appropriés. En réponse à la vérification, les ministères ont convenu de réexaminer leur approche, tout en faisant ressortir la nécessité pour leurs clients autochtones d'exercer un contrôle dans leur collectivité, afin de répondre aux besoins locaux.

9.71 Au lieu de procéder à une intégration comme on l'envisageait dans la Stratégie, les programmes comportant une composante d'aide aux entreprises sont passés de trois à dix depuis 1989. Cette augmentation des programmes n'a pas été entreprise d'une façon stratégique ou coordonnée, ni n'a permis aux Premières nations d'exercer un contrôle. Les résultats sont un fardeau administratif pour les Premières nations et les organismes fédéraux, des risques de traitement non uniforme, notamment des normes de service dont l'application n'est pas surveillée dans toutes les régions, et des occasions manquées.

9.72 Pour gérer ces programmes, les fonctionnaires travaillant dans les bureaux régionaux d'organismes fédéraux ont élaboré des mécanismes leur permettant de collaborer afin d'appuyer des projets importants et complexes. Tout dernièrement, Affaires indiennes et du Nord Canada a commencé à gérer trois de ses programmes avec un seul ensemble de lignes directrices, de formulaires et de procédures administratives. De plus, les fonctionnaires nous ont dit que Affaires indiennes et du Nord Canada et Industrie Canada ont discuté du regroupement de certains de leurs programmes d'aide aux entreprises.

9.73 Bien qu'elles représentent des pas dans la bonne direction, ces initiatives ne traduisent pas encore totalement l'objectif de la Stratégie canadienne de développement économique des autochtones, à savoir offrir des programmes moins nombreux, mais ayant des applications plus larges.

9.74 **Recommandation.** Affaires indiennes et du Nord Canada, Industrie Canada et les organismes fédéraux régionaux devraient regrouper leurs exigences administratives et élargir l'application de leurs programmes d'aide aux entreprises des Premières nations afin qu'ils puissent répondre aux projets importants, complexes et visant des objectifs multiples.

Réponse des ministères. Affaires indiennes et du Nord Canada regroupera ses programmes de développement économique et élargira leur application. Affaires indiennes et du Nord Canada et Industrie Canada harmoniseront les exigences administratives de leurs programmes de soutien aux petites entreprises afin de simplifier le développement économique dans les collectivités des Premières nations. Pour combler les besoins liés aux projets importants, complexes et visant des objectifs multiples, Affaires indiennes et du Nord Canada, Industrie Canada et les organismes fédéraux de développement économique régional mettront en place, dans les différentes régions, des mesures visant à harmoniser les exigences administratives et à ajuster les programmes en fonction des besoins.

Une approche plus proactive à l'égard du développement institutionnel est nécessaire

9.75 Au fur et à mesure que les Premières nations ont trouvé des façons de se développer économiquement, elles ont encouragé les organismes fédéraux à trouver des façons d'appuyer l'introduction de mécanismes institutionnels plus souples et plus appropriés. Par exemple :

- La *Loi sur la gestion des terres des premières nations* a été adoptée par suite des efforts que les 14 Premières nations signataires initiales ont déployés pour renforcer leur contrôle sur leurs terres.
- L'initiative visant à modifier la gestion des ressources pétrolières et gazières a été mise sur pied parce que certaines Premières nations possédant des gisements importants élaboraient des mécanismes pour contourner les restrictions imposées par la *Loi sur le pétrole et le gaz des terres indiennes*.
- Les projets de développement institutionnel cernés par les Premières nations pour tirer profit des possibilités de développement économique régional ou fondées sur les ressources ont obtenu une aide dans le cadre

du Programme de négociation de l'accès aux ressources d'Affaires indiennes et du Nord Canada, de son Programme de partenariats pour l'exploitation des ressources ou de son Fonds de création de partenariats régionaux.

9.76 Toutefois, il existe encore des lacunes, en particulier en ce qui concerne les mécanismes institutionnels de base qui permettent aux Premières nations d'accéder aux mécanismes institutionnels pour chaque secteur. Nous avons signalé plus haut que les Premières nations gagnent à avoir une vision cohérente de leur développement économique, à définir et à établir des mécanismes institutionnels appropriés avant de procéder au développement et à repérer des occasions pour lesquelles elle peuvent ensuite demander de l'aide dans le cadre des programmes fédéraux de développement économique axés sur les projets.

9.77 Ces mesures exigent une planification. Toutefois, les ressources nécessaires sont fragmentées. Les programmes fédéraux comportent des ressources pour réaliser la planification seulement dans le secteur visé. Le Programme de développement économique des collectivités visait à aider les Premières nations dans leur planification générale du développement, mais il visait également d'autres objectifs, dont la prestation de services consultatifs et d'aide en matière d'emploi, le développement des entreprises et la mise en valeur des ressources. Étant donné que le financement dans le cadre du programme est établi en fonction de la population, les petites Premières nations éprouvent de la difficulté à réaliser tous les objectifs du programme. Les demandes à court terme d'élaboration de propositions de financement ou de négociation d'accords peuvent être prioritaires. Ces problèmes peuvent être quelque peu aplanis lorsque les Premières nations collaborent pour élaborer des mécanismes institutionnels (voir la pièce 9.3).

9.78 Une grande partie du financement pour le développement institutionnel de base est fondée sur des formules découlant de circonstances historiques au lieu de tenir compte des plans ou des besoins futurs d'une Première nation. Par exemple, le financement pour la gestion des terres se fonde sur le nombre de transactions effectuées par le passé, et certains fonds pour le développement institutionnel s'appuient sur des formules qui ont été établies à la fin des années 1980. En outre, Affaires indiennes et du Nord Canada a gelé les niveaux de financement au milieu des années 1990 et n'a commencé à les augmenter que tout récemment.

9.79 D'autres fonds peuvent être obtenus seulement à court terme et n'offrent pas suffisamment de stabilité pour permettre l'établissement efficace d'institutions.

9.80 La politique fédérale permet d'obtenir des fonds additionnels pour l'établissement des institutions une fois qu'une entente d'autonomie gouvernementale est négociée. Toutefois, le besoin de mécanismes institutionnels peut découler de possibilités économiques qui peuvent surgir avant qu'une entente d'autonomie gouvernementale soit conclue.

Pièce 9.3 Les organisations autochtones nationales appuient le développement économique des Premières nations

Notre étude porte surtout sur les mécanismes institutionnels aux niveaux local et régional. Toutefois, un certain nombre d'organisations autochtones nationales contribuent au développement économique des Premières nations, dont l'Association nationale des sociétés autochtones de financement. Un grand nombre de ces organisations ont été établies ou appuyées grâce au financement du gouvernement fédéral.

Le chef d'une organisation nationale a expliqué les avantages que procurent de telles organisations aux Premières nations et au gouvernement fédéral.

- Les organisations nationales permettent aux Premières nations de développer un consensus sur les normes nationales pour les pratiques et règlements administratifs, ce qui réduit la possibilité de créer des obstacles additionnels au développement économique.
- Elles améliorent la certitude et le traitement équitable des Premières nations.
- Elles améliorent les communications et la circulation de l'information chez les Premières nations et entre celles-ci, le gouvernement fédéral et les investisseurs.
- Elles favorisent le développement de genres précis de compétences qui peuvent être utilisées par toutes les Premières nations.

Au moment de notre étude, le ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien a déposé une loi visant à créer quatre nouvelles organisations autochtones nationales, soit la Commission de la fiscalité des Premières nations, le Conseil de gestion financière des Premières nations, la Commission des finances des Premières nations et l'Institut de la statistique des Premières nations. Élaborée en collaboration avec les Premières nations, la loi vise à « procurer les instruments nécessaires au développement économique et à l'amélioration de la qualité de vie dans les réserves ».

9.81 Vu la nécessité du développement économique, l'importance de disposer de mécanismes institutionnels appropriés pour parvenir à un développement économique efficace, l'intérêt des Premières nations envers l'élaboration de tels mécanismes et la nature gouvernementale des mécanismes institutionnels, le gouvernement fédéral doit adopter une approche plus proactive dans l'élaboration de ces mécanismes.

9.82 Recommandation. Le gouvernement fédéral devrait appuyer les Premières nations dans la définition, la planification et la mise en œuvre de mécanismes institutionnels reposant sur des économies d'échelle dans la mesure du possible, et qui correspondent à la situation et à la vision des Premières nations en ce qui concerne leur développement économique.

Réponse des ministères. Affaires indiennes et du Nord Canada remaniera son Programme de développement économique des collectivités pour aider les Premières nations à concevoir, à planifier et à mettre en place des organisations de développement économique qui tireront profit dans la mesure du possible des économies d'échelle et qui seront adaptées à la situation des Premières nations en matière de développement économique et à leur vision en ce domaine. Le Ministère évaluera le Programme de négociation de l'accès aux ressources et le Programme de partenariats pour

l'exploitation des ressources afin de trouver des moyens grâce auxquels ces programmes pourraient renforcer les mécanismes institutionnels des Premières nations.

Pêches et Océans Canada a annoncé le 9 octobre 2003 la création du Programme autochtone de gestion des ressources aquatiques et océaniques. Ce programme offrira un financement aux groupes de Premières nations qui partagent un bassin hydrographique ou un écosystème et désirent mettre sur pied un organisme de gestion des ressources aquatiques. Grâce au Programme, les organismes ainsi formés auront accès à du personnel qualifié et à des services de soutien connexes, ce qui leur permettra de participer efficacement aux processus décisionnels et consultatifs liés à la gestion des ressources aquatiques et océaniques. Le Programme autochtone de gestion des ressources aquatiques et océaniques repose sur une approche communautaire individualisée qui reconnaît que les différents groupes en sont à des étapes différentes du développement économique et qu'ils n'ont pas tous les mêmes priorités et objectifs. Le Programme sera offert dans les régions où Pêches et Océans Canada gère les pêches.

Il est nécessaire d'avoir une approche plus horizontale, axée sur les Premières nations, pour l'information sur le rendement

9.83 L'aide aux Premières nations pour les mécanismes institutionnels de développement économique constitue une question stratégique horizontale, car il s'agit d'une priorité à l'échelle du gouvernement. Elle transcende les mandats des différents ministères, et aucun d'entre eux ne possède tous les leviers, les ressources et l'expertise nécessaires pour gérer cette aide de façon individuelle. D'ailleurs, la coordination stratégique des programmes de développement économique pose depuis longtemps un problème. Cela transparait dans la prolifération des programmes et de l'information sur le rendement, et aussi dans les commentaires des cadres supérieurs.

9.84 Les organismes fédéraux peuvent renforcer la gestion horizontale de leurs programmes de développement économique pour les Premières nations en améliorant l'information sur le rendement. Dans le chapitre 20 de notre Rapport de décembre 2000, intitulé « La gestion ministérielle axée sur les résultats et la gestion des questions horizontales axée sur les résultats », nous avons proposé un cadre pour la gestion des questions horizontales. Quatre des cinq éléments de ce cadre concernaient l'établissement et l'utilisation d'informations sur le rendement. Les organismes fédéraux doivent :

- s'entendre sur des objectifs, des stratégies et des résultats communs;
- mesurer les résultats afin d'assurer le suivi du rendement;
- utiliser l'information pour améliorer le rendement;
- veiller à ce qu'on fasse rapport sur le rendement de façon efficace.

9.85 **L'information sur le rendement n'est pas axée sur les résultats obtenus dans les collectivités.** Comme nous l'avons indiqué dans le chapitre 1 de notre Rapport de décembre 2002, intitulé « Repenser les rapports soumis par les Premières nations aux organismes fédéraux », ceux-ci

recueillent auprès des Premières nations de grandes quantités de données sur le fonctionnement de leurs programmes économiques. On constate toutefois un manque de lien entre les types d'informations sur le rendement jugées importantes par les Premières nations que nous avons rencontrées et les types de données recueillies par les organismes fédéraux. De façon générale, les Premières nations s'intéressent surtout à l'information fondée sur les résultats. Ce qui les intéresse, ce sont les mesures du bien-être de leur Première nation, notamment leurs conditions socio-économiques comparativement à celles des collectivités non autochtones environnantes, et le caractère durable des emplois. Les organismes fédéraux, par contre, recueillent en général des renseignements axés sur les activités et les extrants, comme le nombre de projets financés ou de plans d'entreprises soumis. Selon les Premières nations, il en résulte notamment que le gouvernement fédéral n'assure pas suffisamment le suivi des entreprises lancées avec de l'aide fédérale, afin d'en soutenir la croissance.

9.86 La politique du gouvernement fédéral reconnaît qu'il ne suffit pas seulement d'aider les Autochtones individuellement à améliorer leurs conditions de vie, mais qu'il faut aussi améliorer les conditions économiques des collectivités des Premières nations. Afin d'élaborer une méthode de rapport sur le rendement répondant à cette politique et aux critères proposés dans notre Rapport de 2002, les organismes fédéraux doivent travailler avec les Premières nations à établir des mesures et des objectifs appropriés.

9.87 Les processus actuels d'examen offrent la possibilité d'améliorer l'information sur le rendement. Au moment de la présente étude, les organismes fédéraux effectuaient des examens de leurs programmes de développement économique afin de satisfaire aux exigences de la politique du Conseil du Trésor sur les paiements de transfert. Plusieurs de ces examens comprenaient des consultations auprès des Premières nations. Ces processus d'examen ont permis aux organismes fédéraux d'obtenir des renseignements meilleurs et à jour sur l'efficacité des programmes. Toutefois, dans certains de ces examens terminés au moment de notre étude, on notait des faiblesses dans les méthodes de gestion du rendement des organismes fédéraux en ce qui concerne les programmes de développement économique. Les résultats de ces examens peuvent servir lors du renouvellement par le Conseil du Trésor des conditions des programmes, notamment en restructurant les cadres de gestion et de reddition de comptes axés sur les résultats.

9.88 Le processus d'examen et de renouvellement offre l'occasion d'améliorer la gestion horizontale des programmes de développement économique en élaborant des cadres d'information communs sur le rendement. Dans le chapitre 20 de notre Rapport de 2000, nous avons reconnu que le fait d'élaborer une information commune sur le rendement dans tous les organismes exige du temps et des efforts. Or, le processus de renouvellement constitue un bon moment pour investir ce temps et ces efforts. Le fait de se concentrer sur l'information concernant le rendement que les Premières nations jugent utile aidera peut-être les organismes fédéraux à trouver un terrain commun. Les organismes fédéraux doivent en particulier éviter de recréer la structure actuelle de programmes cloisonnés

où chacun possède ses autorisations, ses priorités, ses conditions et ses informations particulières sur le rendement.

9.89 Affaires indiennes et du Nord Canada est le principal organisme du gouvernement fédéral pour ce qui est du développement économique des Premières nations. Il a profité de l'occasion offerte par l'examen et le processus de renouvellement pour restructurer tout son cadre ministériel lié aux résultats. Le nouveau cadre réoriente ses objectifs et ses activités, et cerne plusieurs domaines de résultats, notamment le développement économique. Le Ministère a aussi reconnu les avantages associés au fait de déterminer pour ce cadre des mesures du rendement qui sont significatives pour les Premières nations, et qui sont intégrées à celles des autres organismes fédéraux. Au moment de l'étude, les cadres supérieurs avaient approuvé le nouveau cadre. Toutefois, le Ministère n'avait pas encore discuté, avec les Premières nations et d'autres organismes fédéraux, des informations appropriées sur le rendement.

9.90 Recommandation. Sous la direction d'Affaires indiennes et du Nord Canada, les organismes fédéraux devraient élaborer, pour les programmes de développement économique, des informations horizontales sur le rendement qui sont axées sur les résultats et qui correspondent aux besoins d'information des Premières nations à cet égard.

Réponse des ministères. Les organismes fédéraux s'entendent quant au besoin, aux fins de l'élaboration des programmes de développement économique, d'informations horizontales sur le rendement qui soient fondées sur les résultats et pertinentes en regard des besoins des Premières nations en matière d'information sur le rendement. Cependant, ce besoin en information ne devrait pas alourdir le fardeau déjà imposé aux Premières nations en matière de rapports exigés pour les programmes fédéraux. De plus, il ne devrait pas empêcher les ministères fédéraux de recueillir l'information dont ceux-ci ont besoin pour évaluer le rendement de programmes précis de façon à pouvoir s'acquitter de leurs mandats et de rendre des comptes au Parlement.

Le Parlement étudie actuellement la possibilité de mettre sur pied l'Institut de la statistique des Premières nations, qui fournirait de l'information et des analyses sur la situation fiscale, économique et sociale des Premières nations. Le gouvernement fédéral s'attend à ce que l'Institut produise, en ce qui concerne le rendement économique, une information qui sera axée sur les résultats et pertinente en regard des besoins des Premières nations sur le plan du rendement.

En vue de simplifier et d'alléger la tâche des Premières nations en matière de production de rapports, Affaires indiennes et du Nord Canada examinera les exigences en matière de rapports de tous les programmes, y compris les exigences concernant les rapports sur les résultats horizontaux aux termes du Programme de développement économique des collectivités.

La voie à suivre

C'est aux Premières nations qu'incombe la majeure partie de la responsabilité

9.91 C'est principalement aux Premières nations qu'incombe la responsabilité de leur développement économique. Celles que nous avons

rencontrées ont une vision de leur développement et ont commencé à mettre en œuvre des mécanismes institutionnels capables d'appuyer leurs activités économiques. Elles ont aussi consenti à investir leurs propres ressources pour assurer la réalisation de cette vision et mettre en œuvre ces mécanismes. Leur approche responsable tient compte du fait que le développement économique doit être viable à long terme et qu'il n'en sera ainsi que si elles disposent de règles justes et stables.

9.92 Les Premières nations que nous avons rencontrées avaient tendance à vouloir s'ouvrir sur l'extérieur. En plus de maximiser les possibilités de développement économique qui existent sur les terres de réserve, elles ont créé des partenariats, ont pris des mesures pour obtenir des ressources et ont joint leurs efforts à ceux des secteurs public et privé à l'extérieur de leur territoire.

Les organismes fédéraux peuvent apporter une aide importante

9.93 En raison de ses responsabilités constitutionnelles et législatives à l'égard des Premières nations, le gouvernement fédéral demeurera toujours un collaborateur important pour leur développement économique. Toutefois, il faut que les organismes fédéraux remplissent leurs responsabilités de manière à favoriser la prise en charge par les Premières nations de leur développement économique. Ils peuvent suivre trois approches, dont certaines sont déjà utilisées mais exigent qu'on leur accorde plus d'importance.

- Aider les Premières nations à gérer leurs affaires sur le plan économique au moyen des mécanismes institutionnels appropriés. Cela exige une approche qui, à la fois, crée des incitatifs et aide les Premières nations à établir des organisations, des règles et des pratiques reposant sur des économies d'échelle et leur permettant de gérer leurs ressources et leur développement économique.
- Mettre en œuvre en temps opportun des mécanismes institutionnels afin de permettre aux Premières nations de jouer un rôle dans la gestion de leurs ressources et d'établir des règles justes et stables avant même que les possibilités de développement se manifestent.
- Se servir, pour les programmes de développement économique, d'une approche qui varie selon les circonstances. Le cadre doit reconnaître la diversité des Premières nations et éviter l'utilisation d'une « formule unique » pour les programmes, le financement et l'information sur le rendement. Il faut utiliser pour ce cadre une approche plus large, qui répond aux besoins et aux priorités déterminés par les Premières nations.

9.94 Compte tenu de ces trois approches, nous avons élaboré les critères suivants pour évaluer les programmes de développement économique. L'aide fédérale au développement économique des Premières nations doit :

- être conforme aux objectifs, aux priorités et aux politiques du gouvernement fédéral;
- répondre aux besoins déterminés par les Premières nations;

- être élaborée en consultation avec les Premières nations et leur être utile pour la gestion de leurs affaires;
- correspondre à une approche globale et intégrée;
- être gérée de façon horizontale, aussi bien au sein du gouvernement fédéral qu'à l'extérieur;
- être assurée en temps opportun et de façon efficace, à l'aide de normes de service raisonnables et convenues;
- appuyer les activités durables;
- être axée sur les résultats;
- assurer la reddition de comptes aux Premières nations et au gouvernement fédéral.

D'autres secteurs peuvent aussi fournir de l'aide

9.95 Les Premières nations que nous avons rencontrées ont expliqué que plusieurs politiques appliquées par les gouvernements provinciaux les ont aidées à réaliser leur développement économique. Elles ont aussi souligné les avantages qu'elles ont obtenus grâce à des relations positives avec le secteur privé. Les coentreprises se sont avérées précieuses car elles ont permis le transfert d'une expertise importante aux Premières nations.

9.96 Les Premières nations avaient toutefois l'impression qu'il fallait que ces groupes modifient davantage leur attitude. Elles veulent que les provinces et le secteur privé reconnaissent que les Premières nations sont une présence permanente dans les économies locales et régionales, avec laquelle ils doivent collaborer de façon plus régulière et à long terme.

Conclusion

9.97 Dans cette étude, nous avons examiné les mécanismes institutionnels que certaines Premières nations mettent en œuvre pour favoriser et gérer leur développement économique, ainsi que certains éléments clés de l'aide fournie par les organismes fédéraux. Les Premières nations ont besoin de développement économique, mais elles font face à des obstacles qui augmentent le coût de leurs activités et nuisent à leur développement.

9.98 Bien qu'elles se distinguent l'une de l'autre de nombreuses façons, les Premières nations que nous avons rencontrées pour la présente étude sont considérées comme étant bien gouvernées et proactives. Elles utilisent plusieurs bonnes pratiques dans leurs mécanismes institutionnels afin de surmonter ces obstacles.

9.99 Le gouvernement fédéral est un intervenant clé dans le développement économique des Premières nations par l'entremise de ses programmes et de ses fonctions de réglementation. Toutefois, certaines pratiques fédérales contribuent à l'accumulation des obstacles, et d'autres formes d'aide fédérale appuyant les mécanismes institutionnels de développement économique des Premières nations ne sont pas encore suffisantes. Les organismes fédéraux

doivent repenser la façon dont ils aident les Premières nations à surmonter les obstacles et à prendre en charge leur développement économique. En particulier, les organismes fédéraux doivent regrouper l'administration des programmes d'aide aux entreprises et élargir leur application, aider les Premières nations à définir et à élaborer des mécanismes institutionnels en temps opportun et utiliser une approche plus horizontale pour la gestion des programmes de développement économique.

9.100 Pour aider les organismes fédéraux à repenser leur approche, l'étude propose certains critères d'évaluation des programmes fédéraux de développement économique.

À propos de l'étude

Objectifs

L'étude avait pour objectifs de décrire et analyser :

- comment les mécanismes institutionnels de développement économique mis en œuvre par certaines Premières nations contribuent à leur développement économique, ainsi que leurs besoins d'aide fédérale;
- la façon dont le gouvernement fédéral procède afin d'appuyer les mécanismes institutionnels de développement économique des Premières nations.

Étendue et méthode

La vérificatrice générale n'assure pas la vérification des Premières nations. Notre mandat consiste à faire la vérification des ministères et des organismes fédéraux ainsi que des sociétés d'État qui appuient les Premières nations. Dans cette étude, nous avons besoin de la collaboration des Premières nations pour nous renseigner sur leurs mécanismes institutionnels de développement économique, le rôle que jouent ces mécanismes et leur rapport avec le gouvernement fédéral.

Pour réaliser notre étude, nous avons demandé la participation de treize Premières nations et de quatre conseils tribaux ou gouvernements dans cinq provinces. Parmi ces groupes, cinq Premières nations tenaient des négociations sur l'autonomie gouvernementale et trois étaient autonomes. Nous avons examiné leurs mécanismes institutionnels de développement économique et l'aide fournie par le gouvernement fédéral.

Les organisations fédérales incluses dans l'étude sont les suivantes :

- Affaires indiennes et du Nord Canada
- Industrie Canada
- Pêches et Océans Canada
- Diversification de l'économie de l'Ouest Canada
- Agence de développement économique du Canada pour les régions du Québec
- Agence de promotion économique du Canada atlantique
- Société d'expansion du Cap-Breton
- Société du Fonds d'investissement du Cap-Breton
- Pétrole et gaz des Indiens du Canada.

Notre étude n'a pas pour but de brosser un tableau global des mécanismes institutionnels de développement économique des Premières nations. Ainsi, l'étude ne porte pas sur les gouvernements provinciaux, le secteur privé, ou les organisations autochtones qui font des affaires à l'extérieur des réserves. Nous avons exclu également d'autres organismes fédéraux, dont Développement des ressources humaines Canada, qui jouent également un rôle.

Pour les questions que nous avons examinées dans le cadre de notre étude, nous avons établi les lignes de conduite suivantes :

- Déterminer les mécanismes institutionnels de développement économique dans les Premières nations choisies pour l'étude.
- Voir comment ces mécanismes institutionnels contribuent au développement économique de ces Premières nations.
- Voir comment le gouvernement fédéral offre de l'aide pour les mécanismes institutionnels des Premières nations.

Équipe de l'étude

Vérificatrice générale adjointe : Maria Barrados

Directeur principal : Jerome Berthelette

Directeur : Nicholas Swales

Johanne Chiasson

Robert Cook

Ernest Glaude

Denis Jobin

Don MacNeill

Frances Smith

Daniel Stadlwieser

Charlene Taylor

Tom Wileman

Pour obtenir de l'information, veuillez joindre le service des Communications, en composant le (613) 995-3708 ou le 1 888 761-5953 (sans frais).

Annexe A Programmes fédéraux compris dans l'étude — développement économique et gestion des pêches des Autochtones

Programmes de développement économique

Ministère	Programme	Type d'aide		Budget pour 2003-2004 (en millions de dollars)	Description
		Entreprise	Institution		
Affaires indiennes et du Nord Canada	Programme de développement économique des collectivités		✓	47,8	Le programme fournit le financement relatif au personnel et aux frais généraux des organismes de développement économique communautaires qui sont chargés de mettre en œuvre, au sein des Premières nations, les programmes d'Affaires indiennes et du Nord Canada, d'Industrie Canada et de Développement des ressources humaines Canada. Ces fonds peuvent aussi servir à fournir des capitaux aux entreprises, de l'emploi et de la formation liée à l'emploi. Leur objectif est de procurer à long terme des possibilités d'emploi et d'expansion des entreprises aux Premières nations en améliorant leur capacité de gérer les programmes de perfectionnement professionnel, les mécanismes institutionnels de développement économique et les entreprises.
Affaires indiennes et du Nord Canada	Fonds pour la création de possibilités économiques	✓		10,0	Ce fonds vise à fournir des capitaux aux entreprises des Premières nations, des Innus et des Inuits afin de leur permettre d'obtenir un financement conventionnel par emprunt pour le démarrage ou l'expansion d'entreprises dans les réserves et à l'extérieur de celles-ci. Ces fonds visent à compléter le montage financier par un apport de capital lorsqu'il n'est pas possible d'obtenir d'autre financement. La contribution du Ministère ne peut dépasser 500 000 \$ ou celle du demandeur de fonds.
Affaires indiennes et du Nord Canada	Programme de partenariats pour l'exploitation des ressources	✓	✓	11,0	Ce programme fournit une aide financière aux gouvernements, aux organismes et aux entreprises des Premières nations, des Innus et des Inuits afin de leur permettre de former des partenariats avec un gouvernement provincial ou territorial et(ou) avec le secteur privé. Ces partenariats permettent à la Première nation de concourir à planifier les avantages économiques offerts par les grands projets régionaux de mise en valeur des ressources et d'en tirer parti. Pour être admissibles, ces projets doivent être de grande envergure et comporter des parties multiples. Les activités portent sur les ressources naturelles mais peuvent aussi englober le perfectionnement des ressources humaines. Le programme sert également à financer la conception, le développement et le fonctionnement continu de partenariats multipartites pour le développement économique auxquels participent les Premières nations. Le financement total fourni par le gouvernement fédéral ne peut dépasser la moitié du coût total des activités admissibles, sauf pour la planification stratégique initiale (qui peut être financée à 90 p. 100).

Programmes de développement économique (suite)

Ministère	Programme	Type d'aide		Budget pour 2003-2004 (en millions de dollars)	Description
		Entreprise	Institution		
Affaires indiennes et du Nord Canada	Programme de négociation de l'accès aux ressources		✓	10,0	Ce programme aide les collectivités des Premières nations et des Inuits à obtenir l'expertise technique requise pour tenir des négociations menant à des ententes qui visent à accroître les avantages économiques, dont l'emploi et les entreprises, offerts par les grands projets liés aux ressources, dans les réserves et à l'extérieur de celles-ci. Le financement maximal fourni par le Ministère se limite à une proportion des coûts des projets qui est liée aux avantages qu'en retirent les Premières nations.
Affaires indiennes et du Nord Canada	Programme d'acquisition de ressources	✓	✓	3,0	Ce programme vise à offrir des capitaux afin d'aider les entreprises des Premières nations, des Inuits et des Inuits à réaliser des projets fondés sur les ressources et des entreprises connexes, dans les réserves et à l'extérieur de celles-ci, et à financer des mesures telle l'obtention des permis et licences donnant accès aux ressources. L'objectif est de permettre au promoteur d'obtenir pour le projet un financement conventionnel par emprunt. Ces fonds visent à compléter le montage financier par un apport de capital lorsqu'il n'est pas possible d'obtenir d'autre financement.
Affaires indiennes et du Nord Canada	Programme de développement de grands projets d'entreprise	✓		10,0	Ce programme vise à fournir des capitaux aux entreprises des Premières nations, des Inuits et des Inuits afin de leur permettre d'obtenir un financement conventionnel par emprunt pour le démarrage ou l'expansion de grands projets industriels, commerciaux ou liés aux ressources dont le coût est supérieur à deux millions de dollars et qui sont réalisés dans les réserves ou à l'extérieur de celles-ci. La contribution du Ministère doit se situer entre 500 000 \$ et 3 millions de dollars et ne peut dépasser l'apport de capital du promoteur.
Affaires indiennes et du Nord Canada	Fonds de création de partenariats régionaux	✓	✓	19,0	Ce fonds vise à permettre aux Premières nations et aux Inuits de bénéficier des avantages économiques offerts par les grands projets régionaux d'infrastructure économique et d'accroître ces avantages. Ces partenariats doivent comprendre des partenaires non fédéraux, la préférence étant accordée à une participation du secteur privé. Priorité est donnée aux projets régionaux qui profitent à deux Premières nations ou plus. La contribution du Ministère ne peut dépasser 66 p. 100 de la valeur totale du projet.

Programmes de développement économique (suite)

Ministère	Programme	Type d'aide		Budget pour 2003-2004 (en millions de dollars)	Description
		Entreprise	Institution		
Affaires indiennes et du Nord Canada Industrie Canada	Volet des Premières nations du Programme infrastructures Canada	✓		21,6 (31,0 sur trois ans, 2001-2004)	<p>Ce volet vise à financer le partage des coûts de projets d'infrastructure matérielle dans les réserves (et au Yukon). La moitié des fonds est destinée aux projets d'infrastructure « écologiques » ou « verts » visant entre autres à améliorer la qualité des réseaux d'aqueduc et d'égout, la gestion des déchets solides et la lutte contre les inondations. Au nombre des priorités secondaires figurent les autres projets d'infrastructure répondant à des besoins tels que l'amélioration des transports locaux et le développement du tourisme. Certaines de ces activités favorisent le développement économique.</p> <p>En ce qui concerne les projets « écologiques », les Premières nations doivent normalement fournir au moins le sixième du coût des projets. Le tiers du coût est financé par Infrastructure Canada et jusqu'à la moitié, par Affaires indiennes et du Nord Canada. Pour les autres projets, les Premières nations doivent habituellement fournir au moins le tiers du coût, les deux autres tiers provenant respectivement d'Infrastructure Canada et d'Affaire indiennes et du Nord Canada.</p>
Industrie Canada	Entreprise autochtone Canada	✓		38,2	<p>L'aide fournie par EAC porte sur l'innovation, l'essor commercial et l'expansion des marchés, le tourisme, le perfectionnement des jeunes entrepreneurs et le renforcement des organisations autochtones à la fois financières et axées sur la création d'entreprises. Cette aide touche l'aspect financier, l'information, les ressources documentaires et l'aiguillage vers d'autres sources possibles de financement ou d'aide aux entreprises nouvelles ou existantes, dont les sociétés de financement autochtones et les initiatives pour les jeunes entrepreneurs. La contribution fédérale maximale oscille entre 40 et 75 p. 100 du coût des projets.</p>
Affaires indiennes et du Nord Canada	Mesures donnant suite à l'arrêt Marshall	✓	✓	30,3	<p>En 2001, le gouvernement fédéral a instauré ses mesures visant à donner suite à long terme à l'arrêt <i>Marshall</i>. Les mesures visant à donner suite à l'arrêt <i>Marshall</i>, qui incombent à Affaires indiennes et du Nord Canada, portent sur les questions plus vastes, concernant la pêche autochtone, qui ne peuvent faire partie des mesures relevant de Pêches et Océans Canada. En plus de financer une commission du Traité des Mi'kmaq et des Malécites ainsi que des recherches et des négociations pour les Premières nations, le Ministère assume le coût des ajouts de terres aux réserves, des organes de cogestion des parcs et de l'environnement, des projets de développement et de diversification économiques (p. ex., pavillons de pêche sportive, projets d'écotourisme et achat de comptoirs de vente de poisson au détail) et des mesures connexes de renforcement des capacités.</p>

Programmes de gestion des pêches

Ministère	Programme	Type d'aide		Budget (en millions de dollars)	Description
		Entreprise	Institution		
Pêches et Océans Canada	Stratégie relative aux pêches autochtones	✓	✓	35,2 (2003-2004)	<p>Cette stratégie vise à assurer la gestion et la réglementation de la pêche autochtone en négociant des ententes mutuellement acceptables et de durée limitée avec les groupes autochtones. En moyenne, environ 125 ententes, qui touchent 235 collectivités autochtones, sont signées chaque année. Ce programme s'applique dans les zones où le Ministère gère la pêche et dans celles où il n'y a pas eu de règlement des revendications territoriales.</p> <p>Cette stratégie vise un certain nombre d'activités :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Des ententes sur les pêches qui visent surtout la pêche à des fins alimentaires, sociales et rituelles, et qui prévoient des plans, assortis d'un délai, pour la pêche avec un permis communautaire. Les ententes conclues dans le cadre de cette stratégie peuvent aussi comporter des mesures sur la gestion conjointe des pêches autochtones par le groupe et Pêches et Océans Canada, notamment des évaluations des stocks et des projets d'amélioration des habitats aquatiques. Ces ententes peuvent aussi prévoir un accès à la pêche commerciale, en vertu du Programme de transfert des allocations. • Un Programme de transfert des allocations qui facilite le retrait volontaire des permis de pêche commerciale et l'octroi de permis de pêche commerciale communautaire à des groupes autochtones admis à en bénéficier, selon une formule qui n'augmenterait pas la pression exercée sur la ressource.
Pêches et Océans Canada	Mesures donnant suite à l'arrêt <i>Marshall</i>	✓	✓	325,2 (total pour 1999-2000 à 2004-2005)	<p>Pour donner suite à l'arrêt <i>Marshall</i> prononcé par la Cour suprême, Pêches et Océans Canada a lancé l'Initiative de l'après-Marshall. En vertu de cette initiative, Pêches et Océans Canada négocie des ententes avec les Premières nations concernées, de façon à améliorer leur accès aux pêches, à développer leur capacité de pêche et à élaborer un nouveau cadre de gestion des pêches des Premières nations, en collaboration avec les collectivités. Les ententes peuvent prévoir les mesures suivantes :</p> <ul style="list-style-type: none"> • l'accès grâce à un programme de retrait volontaire de permis de pêche; • l'achat ou la construction de bateaux et d'équipement de pêches; • des formations en navigation, en matelotage et en pêche durable; • une aide au démarrage en gestion de port et de ressources; • la construction de quais et d'infrastructures de pêche. <p>Cette initiative est limitée dans le temps. Les Premières nations touchées ont jusqu'au 31 mars 2004 pour conclure des ententes. L'Initiative prendra fin le 31 mars 2006.</p>

Annexe B Régimes fédéraux de gestion des ressources des Premières nations

Ressource	Régime	Description
Terres	Gestion foncière (Affaires indiennes et du Nord Canada)	<p>En vertu de différents articles de la <i>Loi sur les Indiens</i>, le ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien a le pouvoir d'adopter des règlements, des politiques et des pratiques concernant l'administration et la gestion des réserves, et d'en assurer l'application. Ses fonctions comprennent notamment les suivantes :</p> <ul style="list-style-type: none"> • préparer les cessions, les désignations et les expropriations de terres des réserves; • gérer les ajouts proposés aux réserves; • examiner et approuver les transactions foncières et les terres individuelles allouées dans les réserves des Premières nations; • négocier, préparer, signer et superviser les baux, licences et permis accordés à des non-Indiens dans les réserves; • fournir des services consultatifs ainsi que gérer et alouer des fonds aux organismes qui s'occupent des transactions de gestion foncière au nom du Ministre; • élaborer, coordonner et financer la formation en gestion des terres; • coordonner les initiatives fédérales en matière de gestion foncière. <p>Le Ministre demande le consentement des Premières nations pour toutes les transactions. Le produit de celles-ci est reçu, conservé et géré en fiducie par le Ministre pour chaque Première nation.</p>
	Programme régional d'administration des terres	<p>En vertu de ce régime, le personnel des Premières nations participe à la gestion et à l'administration des terres de concert avec les employés d'Affaires indiennes et du Nord Canada. Ce personnel possède une formation en gestion des terres et en administration des transactions, mais aucun pouvoir ne lui est délégué de sorte que la reddition de comptes incombe au Ministre. En vertu de ce programme, le personnel des Premières nations peut :</p> <ul style="list-style-type: none"> • tenir des négociations, s'occuper de la supervision et assurer la conformité en ce qui concerne l'utilisation et l'occupation des terres des réserves visées par des baux ou des permis; • préparer et traiter les transactions individuelles liées au régime de possession ou aux intérêts; • tenir des dossiers des transactions.
	Programme de transfert de la gestion des terres (en vertu des articles 53 et 60 de la <i>Loi sur les Indiens</i>)	<p>En vertu des articles 53 et 60 de la <i>Loi sur les Indiens</i>, une bande peut décider d'assumer le contrôle et la gestion des terres de sa réserve. Elle peut ainsi approuver les terres attribuées et les autres transactions entre les membres de la bande, et signer les baux et autres ententes au nom du Ministre. En vertu du paragraphe 81(1), les bandes ont le pouvoir de prendre des règlements administratifs sur l'arpentage et la répartition des terres de la réserve, pour l'utilisation tant commune qu'individuelle par les membres de la bande, si l'autorisation à cet égard a été accordée aux termes de l'article 60. Toutefois, en vertu de cette délégation, toutes les lois et tous les règlements fédéraux et toutes les politiques du Ministère continuent de s'appliquer, y compris les exigences concernant l'évaluation environnementale, s'il y a lieu. Les conseils de bande possèdent des pouvoirs de réglementation et d'imposition à l'égard des terres désignées qui ont été louées à des fins de mise en valeur.</p>

Ressource	Régime	Description
Terres	<i>Loi sur la gestion des terres des premières nations</i>	<p>En vertu de cette loi, le pouvoir sur les terres des réserves ainsi que sur les ressources naturelles connexes et sur les revenus qui en sont tirés est cédé à la Première nation. Celle-ci doit d'abord adopter un code foncier complet et conclure une entente avec le gouvernement fédéral, ratifiée par un scrutin tenu parmi ses membres. En vertu de cette cession, la Première nation doit posséder des mécanismes afin de gérer les terres de façon appropriée et avoir pris plusieurs mesures de bonne gouvernance, dont des règles sur les conflits d'intérêts, des mécanismes de règlement extrajudiciaire des différends, des régimes d'évaluation environnementale et de protection de l'environnement ainsi que des règles et procédures sur les biens immobiliers matrimoniaux. Cette cession habilite la Première nation à adopter et à appliquer ses propres lois. Elle lui permet aussi d'établir des plans d'aménagement du territoire et de gestion des terres afin de répondre à ses priorités de mise en valeur. En vertu du régime, les Premières nations n'ont toutefois pas le pouvoir de vendre des terres de réserve, mais elles peuvent procéder à des échanges. S'il y a contradiction ou conflit entre la <i>Loi</i> et d'autres lois fédérales, c'est cette première loi qui prime. Toutes les décisions des conseils de bande peuvent faire l'objet d'un examen judiciaire en vertu de la <i>Loi sur la Cour fédérale</i>.</p>
Pétrole et gaz	<i>Loi sur le pétrole et le gaz des terres indiennes et Règlement</i>	<p>L'organisme Pétrole et gaz des Indiens du Canada, qui a été établi en 1987, est assujéti à la <i>Loi sur le pétrole et le gaz des terres indiennes</i> et à son règlement d'application et relève du sous-ministre adjoint, Services financiers et fiduciaires, d'Affaires indiennes et du Nord Canada. Il gère et administre les activités d'exploration, d'exploitation et de production du pétrole et du gaz dans les réserves en vertu d'un régime réglementaire mis à jour pour la dernière fois en 1995. En collaboration avec les Premières nations, il fournit de l'information technique, des conseils et des services et, par exemple, il :</p> <ul style="list-style-type: none"> • vérifie les titres de propriété; • détermine le potentiel en hydrocarbures; • veille à ce que soient effectuées des évaluations environnementales; • négocie la location des droits de surface et des droits d'exploitation du sous-soi; • documente et administre les contrats; • évalue s'il y a lieu de prolonger les baux ou de les laisser expirer; • applique les dispositions de conformité régissant la production, applicables aux gisements, et perçoit les redevances. <p>Le cadre réglementaire prévoit l'embauche de résidents des Premières nations pour effectuer des travaux d'exploration ou d'exploitation pétrolières et gazières, dans la mesure du possible, tout en assurant une efficacité, une sécurité et une économie raisonnables. Une autre fonction de la réglementation est d'assurer une plus grande participation des Premières nations à la gestion des ressources de pétrole et de gaz dans les réserves.</p>
Forêts	Réglementation de l'exploitation forestière sur les terres indiennes	<p>Le <i>Règlement sur le bois des Indiens</i> et le <i>Règlement sur la récolte du bois des Indiens</i> ont été promulgués sous le régime de la <i>Loi sur les Indiens</i> afin de contrôler et gérer les ressources forestières des réserves et d'appliquer les lois, règlements et politiques qui les régissent. En vertu de ces règlements, le Ministre gère l'octroi des licences et des permis (avec le consentement de la bande), la perception des droits, la location des terrains et les dépôts de garantie, l'obligation de tenir des dossiers, la protection contre les incendies et la conservation, l'exécution des saisies et l'imposition des sanctions. Les sociétés ne sont pas tenues d'embaucher des résidents des Premières nations, ni de transférer à celles-ci de l'expertise et des connaissances en gestion.</p>

Ressource	Régime	Description
Ressources du sous-sol	<i>Loi sur les Indiens et Règlement sur l'exploitation minière dans les réserves indiennes</i>	<i>Loi sur les Indiens et le Règlement sur l'exploitation minière dans les réserves indiennes</i> donne au ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien le pouvoir d'assurer le contrôle, la gestion et l'exécution en ce qui concerne l'exploitation des ressources du sous-sol des réserves. Ce pouvoir porte sur l'octroi des baux et permis et la détermination de leurs conditions ainsi que sur la perception des loyers, des redevances et des dépôts de garantie, sur les exigences liées au travail d'évaluation et sur l'imposition des pénalités et sanctions. Les sociétés ne sont pas tenues d'embaucher des résidents des Premières nations, ni de transférer à celles-ci de l'expertise et des connaissances en gestion.
Pêches	Stratégie relative aux pêches autochtones et programmes visant à donner suite à l'arrêt <i>Marshall</i>	<p>Pour assurer une gestion et une réglementation efficaces de la pêche autochtone, Pêches et Océans Canada a lancé la Stratégie relative aux pêches autochtones et l'Initiative de l'après-Marshall : en vertu de la Stratégie, le ministère négocie des ententes mutuellement acceptables et d'une durée limitée avec les groupes autochtones. Ces ententes visent des activités de pêche à des fins alimentaires, sociales et rituelles et prévoient des plans, assortis d'un délai, pour la pêche avec un permis communautaire. Les ententes conclues dans le cadre de cette stratégie peuvent aussi comporter des mesures sur la gestion conjointe des pêches autochtones par le groupe et Pêches et Océans Canada, notamment des évaluations des stocks et des projets d'amélioration des habitats aquatiques. Les ententes peuvent aussi fournir un accès à la pêche commerciale.</p> <p>Dans le cadre de l'Initiative de l'après-Marshall, Pêches et Océans Canada négocie des ententes avec les Premières nations touchées en vue d'accroître leur accès à la pêche, de renforcer leurs moyens de pêche et de créer un nouveau cadre de gestion des pêches des Premières nations, en collaboration avec les collectivités.</p>

Rapport de la vérificatrice générale du Canada à la Chambre des communes — Novembre 2003

Table des matières principale

	Questions d'une importance particulière — 2003 Avant-propos et Points saillants
Chapitre 1	Les technologies de l'information : le Gouvernement en direct
Chapitre 2	La reddition de comptes et l'éthique au gouvernement
	Vérification à l'échelle gouvernementale des activités de commandite, de publicité et de recherche sur l'opinion publique
Chapitre 3	Le Programme de commandites
Chapitre 4	Les activités de publicité
Chapitre 5	La gestion de la recherche sur l'opinion publique
Chapitre 6	La protection du patrimoine culturel au gouvernement fédéral
Chapitre 7	Développement des ressources humaines Canada et la Commission de l'assurance-emploi du Canada — Mesure du rendement du programme de prestations de revenu de l'assurance-emploi et établissement de rapports
Chapitre 8	Affaires indiennes et du Nord Canada — Transfert des responsabilités fédérales à la population du Nord
Chapitre 9	Le développement économique des collectivités des Premières nations : les mécanismes institutionnels
Chapitre 10	Autres observations de vérification
Annexes	

