

National Aboriginal  
Economic Development Board



Conseil national de  
développement économique  
des Autochtones

## **Recommandations pour la rénovation des programmes de développement économique des Autochtones**

Créé en 1990, le Conseil national de développement économique des Autochtones (CNDEA) est la seule organisation autochtone nationale non politique chargée par le Cabinet de donner au gouvernement fédéral des conseils stratégiques au sujet des politiques et des programmes concernant le développement économique des Autochtones. Formé de dirigeants d'entreprises et de la collectivité autochtone de toutes les régions du pays, le Conseil joue un rôle important en aidant le gouvernement fédéral à élaborer des politiques et des programmes qui sont coordonnés, accessibles et adaptés à la situation et aux besoins uniques des Canadiens d'origine autochtone.

Tout comme le gouvernement, le CNDEA est d'avis que le soutien du développement économique des Autochtones est essentiel pour améliorer la qualité de vie des Autochtones. Le Conseil a joué un rôle déterminant dans le développement du Cadre fédéral pour le développement économique des Autochtones (le Cadre) et il continue de jouer un rôle central dans la mise en oeuvre continue du Cadre pour appuyer une plus grande participation économique des Premières nations, des Inuits et des Métis à l'économie canadienne.

Dans le cadre du Plan d'action visant à mettre en oeuvre le Cadre efficacement, le gouvernement s'est engagé à rénover les programmes existants de développement économique des Autochtones afin de mieux les harmoniser avec les priorités stratégiques du Cadre. Au cours des vingt dernières années, ces programmes ont contribué à l'amélioration des résultats économiques, mais ils n'ont pas suivi le rythme des conditions ou des besoins changeants des Canadiens d'origine autochtone reliés au développement économique. Les membres du CNDEA ont une connaissance approfondie des conditions requises pour diriger le développement économique dans un contexte autochtone et ils sont placés dans une position idéale pour aider le gouvernement à tenir cet engagement.

De mai à décembre 2010, le ministère des Affaires indiennes et du Nord Canada (AINC) a organisé une série de séances de mobilisation avec les Canadiens d'origine autochtone à l'échelle du Canada dans le but de discuter des défis et des possibilités des programmes existants et de faire des recommandations sur la façon dont les programmes peuvent être rénovés afin de mieux répondre aux besoins des clients. Les membres du CNDEA ont été fiers de participer à ce processus de mobilisation exhaustif par le truchement d'une réunion spécialement convoquée du Conseil portant sur la rénovation des programmes de même qu'en étant l'hôte conjoint de tables rondes sur les jeunes et les femmes autochtones.

Les recommandations présentées dans le présent document ont été développées en partie grâce à la participation du CNDEA à ces séances de mobilisation des intervenants de même qu'au moyen d'un examen des recherches et des discussions clés avec les experts en la matière.

## INTRODUCTION

Au cours des vingt dernières années, le développement économique des Autochtones a connu une croissance importante. Le nombre de collectivités et d'entreprises autochtones qui connaissent du succès continue de croître alors que de plus en plus d'entre elles sont en mesure de réaliser leur potentiel économique. Le CNDEA est d'avis que le développement économique est le seul facteur le plus important pour promouvoir l'autosuffisance autochtone et régler les problèmes de pauvreté et de qualité de vie chez les Autochtones.

Le succès croissant des collectivités et des entreprises autochtones a été dû en partie à l'aide fournie au moyen de la série existante de Programmes de développement économique des Autochtones. Ces programmes ont été essentiels pour aider les Canadiens d'origine autochtone à créer des entreprises saines et viables et pour aider les collectivités à poursuivre leur développement économique. Au fil du temps, toutefois, ces programmes sont devenus moins pertinents pour les conditions économiques actuelles des Canadiens d'origine autochtone et ainsi moins efficaces pour appuyer la croissance continue. Il est donc impératif de rénover la série actuelle de Programmes de développement économique des Autochtones de façon à ce qu'ils puissent mieux correspondre aux besoins modernes des Canadiens d'origine autochtone.

Le Cadre fédéral pour le développement économique des Autochtones établit les principes directeurs visant à améliorer le développement économique des Autochtones. Les Canadiens d'origine autochtone font souvent face à des problèmes pour tirer profit des possibilités du développement économique en raison de règlements périmés et d'obstacles législatifs, d'une capacité limitée d'exploiter leurs terres et leurs ressources, de la lenteur des processus gouvernementaux qui ne correspondent pas au rythme accéléré des affaires et du manque de capacités. Le point de mire central des programmes gouvernementaux qui appuient le développement économique des Autochtones doit demeurer le soutien de ces domaines prioritaires

Il est essentiel d'habiliter les politiques et les programmes fédéraux qui appuient le développement économique des Autochtones afin d'assurer que les Canadiens d'origine autochtone ont les outils qui conviennent afin de mettre en place les conditions nécessaires pour attirer les investissements et tirer profit des possibilités économiques. Afin de développer efficacement des collectivités ouvertes aux possibilités et appuyer les entrepreneurs et les entreprises autochtones, les programmes fédéraux doivent être plus flexibles afin de répondre aux besoins diversifiés des Canadiens d'origine autochtone et aux conditions économiques changeantes. En conséquence, le Conseil a concentré ses recommandations dans quatre domaines principaux :

1. Développer des collectivités ouvertes aux possibilités
2. Appuyer les entreprises autochtones viables
3. Appuyer la diversité
4. Améliorer l'administration des programmes

## 1. DÉVELOPPER DES COLLECTIVITÉS OUVERTES AUX POSSIBILITÉS

Les possibilités qui s'offrent aux collectivités autochtones n'ont jamais été aussi nombreuses qu'aujourd'hui. Les investissements privés augmentent davantage dans toutes les régions du pays, créant ainsi des possibilités importantes plus particulièrement pour les collectivités rurales, éloignées et nordiques. Les partenariats entre les collectivités des Premières nations et inuites et les municipalités avoisinantes, les gouvernements provinciaux et le secteur privé offrent des possibilités considérables sur le plan de l'économie et de l'emploi à tous les Canadiens d'origine autochtone.

Le gouvernement fédéral est en mesure de développer des collectivités ouvertes aux possibilités en permettant aux collectivités des Premières nations et inuites de saisir les possibilités économiques. Les politiques et les programmes fédéraux existants doivent être recentrés afin d'appuyer efficacement le développement économique communautaire au moyen d'un financement stable et par le truchement du développement de plans communautaires adaptés.

Le gouvernement fédéral doit également reconnaître que la gestion durable de l'environnement et des terres est une fonction fondamentale des gouvernements autochtones. Les collectivités autochtones possèdent et contrôlent une part substantielle et croissante de terres et de ressources naturelles. Ces actifs demeureront toutefois largement inactifs si le statu quo est maintenu. Les collectivités des Premières nations et inuites régies par des traités modernes ont tiré profit de la certitude entourant la propriété des terres et l'utilisation des terres et des ressources, ce qui a créé un environnement avec des rôles et des responsabilités clairement définis qui font la promotion des investissements. Ces conditions leur permettent d'attirer et d'avoir une influence sur les possibilités économiques en suivant le rythme des affaires, ce qui n'est pas toujours possible pour les collectivités des Premières nations qui gèrent les terres aux termes de la *Loi sur les Indiens* en raison de son inefficience et d'un manque de capacités. Les politiques et les programmes fédéraux doivent mieux appuyer les collectivités des Premières nations dans la gestion foncière et de l'environnement, plus particulièrement en facilitant la participation d'un plus grand nombre de Premières nations à la *Loi sur la gestion foncière des Premières nations* (LGTPN).

### Développement économique communautaire

Le développement économique est essentiel pour améliorer la qualité de vie des Autochtones. Pour appuyer un développement économique durable, les collectivités ont besoin des outils et des options nécessaires pour embaucher des agents de développement économique et de gestion foncière compétents, recenser les possibilités économiques et établir un plan pour leur développement.

La série existante de Programmes de développement économique des Autochtones qui sont offerts par l'AINC et l'Agence canadienne de développement économique du Nord (CanNor) fournit un financement aux collectivités et aux organisations communautaires pour le développement de projets et la prestation des services aux membres de la collectivité. Bien que les programmes existants soient essentiels pour appuyer les collectivités des Premières nations et inuites en recherchant les possibilités de développement économique, ils ne fournissent pas les niveaux de financement ou le soutien des capacités suffisants pour leur permettre de réaliser leur plein potentiel économique.

Les allocations de fonds actuelles pour appuyer le développement économique communautaire ne fournissent pas de façon constante un niveau de base de financement et sont presque exclusivement fondées sur la taille de la population. Lorsqu'un niveau de base de financement est alloué, il est souvent inadéquat pour les besoins ou la situation et n'appuie pas les salaires, les voyages et les dépenses en coûts indirects rattachés à l'emploi d'agents de développement économique et de gestion foncière compétents à temps plein. De plus, de nombreuses collectivités qui ne font pas partie des traités modernes ne reçoivent pas de financement pour les agents de gestion foncière et les fonctions de développement économique et de gestion foncière sont souvent séparées. En conséquence, ces collectivités n'ont pas suffisamment d'argent pour appuyer les salaires des agents de développement économique et de gestion foncière à plein temps et, trop souvent, ces agents sont obligés de partager leur temps entre de nombreux emplois. Ils sont donc incapables de se concentrer sur la tâche de trouver et de profiter des possibilités de développement économique dont la collectivité tirerait profit.

Le gouvernement peut appuyer plus efficacement le développement économique dans les collectivités des Premières nations et inuites en fournissant un niveau de base de financement stable et prévisible à toutes les collectivités qui est suffisant pour appuyer les salaires, les voyages et les dépenses en coûts indirects rattachés à l'emploi d'un agent de développement économique et d'un agent de la gestion foncière compétents à temps plein.

Il est reconnu que le développement économique est une fonction fondamentale des collectivités des Premières nations et inuites, mais ces collectivités sont limitées lorsque vient le temps de remplir cette fonction en raison du financement qui est alloué annuellement, des demandes coûteuses et des exigences en matière de présentation de rapports. Cette allocation annuelle du financement ne permet pas aux collectivités de doter suffisamment de postes et d'entreprendre adéquatement une planification à long terme et des projets pluriannuels.

Le gouvernement peut trouver une meilleure façon d'aider les collectivités à réaliser leur développement économique en fournissant un financement pluriannuel stable afin d'améliorer la capacité des collectivités d'embaucher et de maintenir en poste des employés compétents, d'entreprendre des projets de développement économique ou d'obtenir une expertise professionnelle dans le but d'appuyer leurs progrès dans le domaine du développement économique.

Une activité clé des agents de développement économique communautaire est de développer et de mettre en oeuvre des plans communautaires adaptés qui tiennent compte des possibilités, des besoins et des priorités de la collectivité. Actuellement, le processus gouvernemental utilisé pour allouer le financement du développement économique n'aide pas les collectivités à développer un plan communautaire adapté. Il requiert plutôt que les collectivités établissent un modèle qui décrit la façon dont la collectivité ou l'organisation prévoit dépenser les fonds alloués durant l'exercice suivant. Toutefois, l'information demandée ne donne pas une vue d'ensemble complète des possibilités de développement économique de la collectivité et ne remplace pas la nécessité de développer des plans communautaires adaptés.

Même si certaines collectivités ont développé des plans adaptés, de nombreuses autres n'ont pas la capacité ou les ressources suffisantes pour entreprendre la planification communautaire globale requise pour maximiser les possibilités de développement économique. Le gouvernement doit fournir le financement pour le développement et la mise en oeuvre de plans communautaires adaptés qui peuvent être utilisés pour recenser les possibilités économiques permettant d'atteindre une autosuffisance et pour maximiser leurs

ressources. Ces plans doivent aller au-delà du processus consistant à remplir le modèle requis par le gouvernement et pourraient inclure des profils d'investissement communautaire, des plans d'utilisation traditionnelle des terres, des inventaires des possibilités économiques, des protocoles de consultation, le zonage des terres, des désignations, la certification ISO et des cartes de pointage économique de la collectivité.

Les projets de développement économique deviennent de plus en plus complexes et la gestion d'une variété de partenaires financiers et privés devient plus difficile pour les collectivités des Premières nations et inuites. Alors que de nombreuses collectivités possèdent divers degrés de capacité, les programmes existants ne tiennent pas compte des besoins uniques des collectivités, y compris celles qui sont situées dans des secteurs ruraux et éloignés. Les collectivités ont besoin d'avoir la capacité de participer aux possibilités de développement économique et d'avoir accès à une expertise particulière, à des conseils commerciaux, à des conseils juridiques ou à un soutien pour les négociations avec le secteur privé ou d'autres ordres de gouvernement lorsqu'elles tentent de tirer profit de ces possibilités.

Le gouvernement peut continuer à appuyer les collectivités pour la planification et la préparation des projets particuliers de développement économique en s'assurant que ces éléments de programmes existants continuent d'être offerts.

**Plus précisément, le CNDEA recommande que le gouvernement fédéral :**

- Alloue un niveau de base de financement suffisant, sans égard à la taille de la collectivité, pour appuyer les salaires, les voyages et les dépenses en coûts indirects rattachés à l'embauche d'agents de développement économique et d'agents de la gestion foncière compétents à temps plein.
- S'assure que le financement du développement économique est alloué sur une base pluriannuelle.
- Fournisse le financement adéquat pour le développement et la mise en oeuvre de plans communautaires adaptés.
- Appuie la capacité des collectivités de planifier et de se préparer en vue de possibilités particulières de développement économique, y compris mais sans y être limité, le financement requis pour obtenir des conseils commerciaux professionnels, des conseils juridiques et des services de négociation.

*Gestion environnementale et foncière dans les réserves*

Une assise territoriale protégée est un actif important et une source d'équité pour les Premières nations qui tentent d'obtenir des investissements du secteur privé et qui visent le développement des ressources et l'expansion économique. L'utilisation durable de ces actifs est essentielle pour la création de partenariats avec d'autres gouvernements et le secteur privé et pour maintenir des relations très étroites avec les collectivités avoisinantes.

Les collectivités autochtones possèdent et contrôlent une part substantielle et croissante des terres et des ressources naturelles. Actuellement, 585 Premières nations possèdent des terres de réserve, réparties sur plus de 3 045 réserves, totalisant environ 3.6 millions d'hectares. Un montant de plus de 315 milliards \$ en développement de ressources majeures a été recensé au sein ou à proximité des collectivités autochtones et les investissements privés augmentent davantage dans toutes les régions du pays. De plus en plus, les investisseurs veulent établir un partenariat avec les Canadiens d'origine autochtone

dans le cadre de grands projets. Cette base économique croissance, si elle est activée, apportera une contribution importante aux économies régionales et à l'économie nationale et générera des avantages sur le plan économique et de l'emploi tant pour les Canadiens d'origine autochtone que pour les non Autochtones.

La majorité des Premières nations au Canada continuent de gérer leurs terres à des degrés divers de contrôle et de capacité dans le cadre de la *Loi sur les Indiens*. Les dispositions concernant la gestion des terres de la *Loi sur les Indiens* (34 articles reliés aux terres) n'ont pas été modifiées de façon importante depuis 1951 et ne sont pas adaptées aux situations complexes ou à la portée des possibilités de la gestion foncière moderne. La *Loi sur les Indiens* continue d'être l'un des plus importants obstacles à la création de richesse et au développement économique sur les terres de réserve.

Le processus actuel d'approbation du gouvernement et le système pour effectuer des transactions foncières, par exemple la location et les permis, sont très lents et peuvent empêcher des collectivités de tirer profit de possibilités de développement économique périmables. Par exemple, il faut compter en moyenne une ou deux journées pour enregistrer une hypothèque en Colombie-Britannique, mais une moyenne de 180 jours pour effectuer un enregistrement similaire dans le cadre du Système de contrôle du registre des terres indiennes géré par l'AINC. Les Premières nations doivent être en mesure d'effectuer leurs transactions foncières de façon efficiente afin de travailler au rythme des affaires et de tirer profit des possibilités de développement économique.

Le gouvernement peut commencer à accroître le rythme et l'efficacité de toutes les transactions foncières en établissant et en faisant exécuter des calendriers et des normes de service pour les processus de gestion des terres de réserve de l'AINC.

Dans la plupart des réserves, la collectivité doit tenir un vote pour presque toutes les transactions foncières, y compris les désignations et des ajours à la réserve. Ces votes ont souvent lieu pour des transactions foncières individuelles plutôt que par le truchement d'un processus de planification communautaire global qui peut obliger les collectivités à tenir une multitude de votes chaque année. De plus, la réussite d'un vote ne peut être assurée que par une majorité d'électeurs admissibles participants et une majorité de ces électeurs admissibles appuyant la proposition. Ce processus est très long, coûteux et incompatible avec les processus concernant les décisions sur l'utilisation des terres dans d'autres administrations. De plus, le seuil élevé d'électeurs peut entraîner un nombre élevé de votes refusés, une fatigue à l'égard des consultations et une frustration générale parmi les membres de la collectivité puisque des possibilités de développement économique sont retardées ou perdues.

Le gouvernement peut simplifier ce processus en permettant que les collectivités tiennent un vote pour un certain nombre de décisions concernant le développement à un seul moment dans le cadre du plan communautaire adapté. De plus, le gouvernement doit changer le seuil du vote pour les décisions concernant l'utilisation des terres dans les collectivités des Premières nations à une majorité simple d'électeurs.

Il existe une lacune sur le plan de la réglementation environnementale dans les réserves des Premières nations puisque, en général, les lois environnementales provinciales ne s'appliquent pas sur les terres de réserve. En conséquence, les Autochtones qui vivent dans des réserves n'ont pas le même niveau de protection environnementale que les autres Canadiens. Les lois et les politiques environnementales fédérales qui s'appliquent sur les terres de réserve peuvent être incompatibles avec les lois provinciales qui s'appliquent sur les terres adjacentes. Ces lois peuvent également être incompatibles avec l'utilisation

traditionnelle des terres par les collectivités des Premières nations ou ignorer les choix de la collectivité en ce qui a trait à la gestion environnementale. Ceci peut causer une incertitude chez les investisseurs et soulever des questions de responsabilité pour les entreprises qui exercent leurs activités sur des terres de réserve.

Les projets de développement économique dans les réserves peuvent avoir des considérations environnementales qui pourraient nécessiter des changements au projet, d'autres consultations ou une évaluation environnementale. Les agents de projet de l'AINC qui examinent les propositions de développement économique n'ont pas toujours la capacité suffisante pour recenser ces considérations environnementales. En conséquence, les projets peuvent être retardés parce que des problèmes n'ont pas été identifiés dès le début du processus. De plus, il est possible qu'ils ne soient pas en mesure d'identifier les experts qu'ils devraient consulter ou de déterminer les mesures d'atténuation potentielles requises.

Le gouvernement doit s'assurer que les propositions de développement économique sont examinées par des fonctionnaires qui possèdent une expertise suffisante pour reconnaître les considérations environnementales de façon à ce que les problèmes soient recensés dès le début du processus afin d'éviter que les possibilités économiques soient retardées ou perdues.

Les programmes actuels du gouvernement ne prévoient pas de financement pour la planification environnementale pour les collectivités des Premières nations. Ceci peut faire en sorte que les collectivités ne possèdent pas de plans de gestion environnementale qui offriraient une certitude aux investisseurs et assureraient un développement durable de leurs terres.

Le gouvernement doit travailler de concert avec les experts autochtones pour développer une boîte à outils qui aidera les collectivités à développer des plans de gestion environnementale et des mesures d'atténuation pour assurer le développement durable sur leurs terres.

**Plus précisément, le CNDEA recommande que le gouvernement fédéral :**

- Établisse et fasse exécuter des calendriers et des normes de service pour accélérer les processus de gestion des terres de réserve de l'AINC pour l'arpentage, l'enregistrement des actes, la désignation des terres et les ajouts aux réserves.
- S'assure que les votes sur les décisions d'utilisation des terres soient approuvés au moyen d'un seuil d'entente à « majorité simple ».
- S'assure que les propositions de développement économique soient examinées par des fonctionnaires qui possèdent une expertise suffisante pour recenser les considérations environnementales.
- Offre une formation et des ressources adéquates et développe une boîte à outils, de concert avec les collectivités et les organisations autochtones pertinentes, afin que les collectivités établissent un plan de gestion environnementale dans les réserves.



### Gestion environnementale et gestion des terres dans le cadre de la LGTPN

L'accès et, en dernier ressort, le contrôle exercé par les Premières nations sur leurs terres et leurs ressources sont une étape essentielle vers la prospérité économique et l'autosuffisance de leurs collectivités. Le régime de gestion des terres des Premières nations (GTPN) prévoit une solution de remplacement à la gestion environnementale et à la gestion des terres dans le cadre de la *Loi sur les Indiens* pour les Premières nations qui désirent gérer leurs propres affaires.

Dans le cadre du régime de la GTPN, les Premières nations sont en mesure de gérer et de contrôler directement leurs terres, leur environnement et leurs ressources au moyen d'une meilleure loi qui est prépondérante et des outils modernes pour la planification communautaire (c.-à-d. codes fonciers, lois sur l'évaluation et la protection environnementales et arpentage). Des études indépendantes et des examens des programmes ont démontré que les Premières nations qui exercent leurs activités dans le cadre du régime de GTPN gèrent leurs terres de façon plus compétitive et plus transparente, permettant ainsi aux transactions commerciales complexes de suivre le rythme des affaires.

Depuis 1996, un grand nombre de collectivités ont fait part de leur intérêt d'adhérer au processus de la GTPN. Aujourd'hui, il y a 30 Premières nations opérationnelles et 11 qui en sont à l'étape du développement. Plus de 70 autres Premières nations sont sur une liste d'attente pour adhérer au régime qui est fermé depuis 2008 aux nouveaux venus en raison d'un manque de financement durable. Il y a également un travail en retard relativement à la liste d'attente des nouveaux venus qui est dû en partie à l'approche dite « premier arrivé, premier servi » qui n'aide pas les collectivités à évaluer leur capacité pour entreprendre efficacement le processus. En conséquence, certaines collectivités adhèrent au processus en ayant besoin d'un soutien exhaustif et d'une expérience exhaustive, ce qui entraîne des retards.

Reconnaissant la récente réaffectation de fonds du gouvernement dans le Budget 2011 pour appuyer le régime de la GTPN, le gouvernement doit investir un montant additionnel de 50 millions \$ pour appuyer les nouveaux venus dans le régime. Le gouvernement devrait également collaborer avec les collectivités pour établir des critères d'état de préparation clairement définis afin que les collectivités puissent évaluer leur capacité d'entreprendre le processus de façon efficiente.

Le régime de la GTPN donne aux Premières nations une occasion de développer et de promulguer leurs propres lois de protection environnementale par le truchement de la négociation d'Ententes de gestion environnementale (EGE) avec le gouvernement fédéral. Une EGE est un plan qui décrit la façon dont une Première nation promulguera une loi de protection environnementale qui comprend le choix du moment, les ressources, les inspections et les exigences concernant son application. Jusqu'à présent, aucune EGE n'a été signée, en raison principalement de ressources financières insuffisantes pour aider les Premières nations à établir des régimes de gestion environnementale et d'un manque de coordination entre les ministères fédéraux.

Le gouvernement doit travailler de concert avec les experts autochtones pour développer une boîte à outils qui aidera les collectivités à développer des plans de gestion environnementale dans le cadre de la LGTPN et des mesures d'atténuation afin d'assurer le développement durable de leurs terres.

**Plus précisément, le CNDEA recommande que le gouvernement fédéral :**

- Investisse un montant additionnel de 50 millions \$ sur une période de cinq ans afin de faciliter la participation des collectivités qui tentent d'adhérer à la LGTPN.
- Établisse des critères d'état de préparation clairement définis, de concert avec les collectivités et les organisations autochtones pertinentes, pour les collectivités qui désirent adhérer à la LGTPN.
- Offre une formation et des ressources adéquates et développe une boîte à outils, de concert avec collectivités et les organisations autochtones pertinentes, pour que les collectivités puissent créer un régime de gestion environnementale dans le cadre de la LGTPN.

## **2. APPUYER LES ENTREPRISES AUTOCHTONES VIABLES**

Les petites et moyennes entreprises (PME) sont le moteur de l'économie canadienne. Le Premier ministre Harper a défini les PME comme étant « les seuls contributeurs les plus importants pour l'emploi et la création d'emplois au Canada et partout dans le monde » et a reconnu l'année 2011 comme étant l'Année des entrepreneurs.

L'entrepreneuriat est l'un des exemples de réussite les plus importants du développement économique des Autochtones. En 2006, il y avait environ 4 000 entrepreneurs autochtones au Canada, une augmentation de 26 p. cent par rapport à 2002. De plus, les PME autochtones représentent environ le quart de tous les emplois autochtones au Canada et elles deviennent de plus en plus dominantes dans le secteur de ressources naturelles et le secteur industriel.

Malgré les progrès accomplis par les entrepreneurs autochtones et la réussite et la croissance de la communauté des affaires autochtone, le secteur privé autochtone est sous-développé en raison notamment d'un manque d'accès au capital. L'accès au capital, y compris le financement par emprunt et le financement par actions, est un catalyseur clé de la croissance de toute économie. Toutes les entreprises ont besoin de capitaux pour les coûts d'exploitation, l'expansion et les achats d'actifs. Lorsque l'accès au capital est limité, la croissance économique est ralentie puisque les entrepreneurs ne peuvent pas lancer, développer ou faire croître leurs entreprises.

Depuis les années 1980, un réseau formé de 59 Institutions financières autochtones (IFA) indépendantes a fourni plus de 1.5 milliard \$ en financement dans pratiquement tous les secteurs de l'économie autochtone. En 2009 uniquement, les IFA ont prêté plus de 100 millions \$ aux entreprises autochtones. Le taux de réussite quinquennal des entreprises appuyées par les IFA est d'un taux impressionnant de 58 p. cent, comparativement à la norme canadienne de 33 p. cent. Les IFA sont un exemple de réussite incomparable et sont dans une position idéale pour continuer à faire des prêts au développement, à soutenir le développement des entreprises et à offrir des services postpénitentiaires aux collectivités et aux entrepreneurs autochtones partout au Canada, mais elles ne peuvent plus répondre aux besoins croissants de leurs clients en raison d'une série inadéquate d'options de financement et des problèmes de capacité qui les empêchent d'assurer une prestation efficace des services en appui aux entreprises.

Pour mettre en place les bonnes conditions permettant aux entrepreneurs et aux entreprises autochtones de croître et de prendre de l'expansion, les politiques et les programmes fédéraux doivent être recentrés afin d'augmenter l'accès au capital et de permettre aux programmes d'appuyer efficacement le développement des entreprises.

### Accès au Capital

De nombreuses entreprises autochtones sont très petites et un grand nombre de celles-ci sont situées dans de plus petites collectivités rurales et éloignées et elles ont généralement moins de possibilités d'accès au financement que les entreprises actives dans un contexte non autochtone. En raison de leur taille réduite et de leur emplacement, il est plus onéreux de faire des prêts aux entreprises autochtones et, bien souvent, ils ne cadrent pas avec le profil de prêts ciblés par les principales institutions financières. De plus, les institutions financières du secteur privé considèrent que ces prêts sont plus onéreux et à risque plus élevé que ceux accordés aux entreprises non autochtones. Ces facteurs sont encore plus accentués par la *Loi sur les Indiens* qui interdit aux membres de la collectivité de mettre leurs terres en garantie pour avoir accès au capital dans les réserves.

Pour encourager les institutions financières du secteur privé à accorder un financement par emprunt aux entreprises des Premières nations dont les actifs sont dans les réserves, le gouvernement a créé en 2008 une initiative de Réserve pour pertes sur prêts (RPP). Bien que le Conseil accueille favorablement les initiatives visant à encourager un plus grand nombre d'options financières pour les entreprises autochtones, il est préoccupé par le fait que la mise en oeuvre de cette initiative n'a pas été aussi efficace que possible parce que les IFA ont été exclues de la participation à sa prestation et en raison également de la participation limitée à ce programme.

Le gouvernement devrait évaluer l'efficacité du RPP comme outil visant à encourager les IFA à accorder aux entreprises autochtones un plus grand nombre de prêts reposant sur les mécanismes du marché et à assurer que les IFA admissibles peuvent avoir accès à tous les programmes d'encouragement conçus pour accroître les options financières offertes aux entreprises autochtones.

De nombreuses entreprises et de nombreux entrepreneurs autochtones sont également incapables d'obtenir un financement privé pour le démarrage ou le développement d'entreprises parce qu'ils ont souvent des niveaux moins élevés de valeurs nettes en espèces. Ceux que l'on estime connaître du succès peuvent avoir une capacité financière plus importante sur le plan des capitaux propres, mais ces capitaux sont souvent investis dans l'entreprise et il peut être difficile de l'utiliser comme effet de levier pour le financement.

Un réseau durable d'IFA, notamment, est essentiel pour assurer la viabilité des entreprises autochtones. Le modèle des IFA était fondé sur des rendements de taux d'intérêt beaucoup plus élevés que l'on retrouve habituellement sur les marchés financiers et, pour cette raison, les IFA ont été dans l'obligation d'imposer des taux d'intérêt non concurrentiels pour éviter de voir diminuer leur capital de base afin de couvrir leurs coûts d'exploitation. De plus, le financement existant pour les IFA est généralement alloué chaque année et des « suppléments » imprévisibles sont alloués à la fin de l'exercice du gouvernement pour couvrir les coûts d'exploitation. Cette approche complique la planification à long terme, y compris d'assurer une sécurité à leurs employés et d'empêcher les IFA de participer à des projets plus importants.

Le gouvernement doit investir un montant additionnel de 70 millions \$ sur une période de cinq ans afin de couvrir les coûts d'exploitation et réapprovisionner le capital de base des IFA existantes pour assurer le fonctionnement stable à long terme des IFA. Ce financement doit être alloué sur une base pluriannuelle avec des lignes directrices transparentes et clairement définies pour l'allocation d'un financement additionnel.

L'Association nationale des sociétés autochtones de financement (ANSAF) est une organisation importante qui offre des services et des programmes de soutien au développement qui permettent aux IFA de renforcer leur capacité et d'étendre leurs services. Par exemple, l'ANSAF agit à titre de gestionnaire de programme qui est responsable de la prestation d'un programme de formation et de soutien de même que d'une initiative d'accès amélioré afin de permettre aux IFA d'offrir des services dans des secteurs mal desservis et un programme d'achat d'une réduction d'intérêt afin de permettre aux IFA d'accroître leurs fonds de capitaux empruntés en garantissant le crédit auprès des principales institutions financières.

Le gouvernement doit fournir un financement suffisant pour que l'ANSAF puisse continuer d'appuyer le développement de la capacité des IFA par le truchement de programmes, de services de formation et de la recherche.

Les programmes actuels du gouvernement sont en place depuis de nombreuses années et ont été développés lorsque les entreprises autochtones avaient de nombreuses capacités et de nombreux besoins diversifiés. Ceci a fait en sorte que certains programmes ont eu des résultats limités, les entreprises autochtones étant forcées de payer des taux d'intérêt plus élevés que ceux du marché et de perdre des possibilités.

Le gouvernement devrait créer un comité d'experts, en partenariat avec l'ANSAF, sur l'accès au capital avec des experts en la matière d'institutions financières ainsi que d'organisations et de collectivités autochtones afin de développer des options permettant d'assurer et de garantir le financement à long terme à faible coût pour les entreprises autochtones.

**Plus précisément, le CNDEA recommande que le gouvernement fédéral :**

- Révise les critères et les demandes du Programme de réserve pour pertes sur prêts (RPP) afin d'inclure les IFA admissibles dans le but de faciliter l'accès des entreprises autochtones à des prêts plus importants.
- Investisse un montant de 70 millions \$ sur une période de cinq ans dans le but de fournir les niveaux de financement requis pour les prêts au développement accordés par les IFA afin de prévenir la diminution de leur capital de base.
- Alloue un financement pluriannuel à long terme aux IFA et établit des lignes directrices transparentes et clairement définies pour l'allocation d'un financement additionnel aux IFA.
- Continue de financer l'Association nationale des sociétés autochtones de financement (ANSAF) à titre d'organisation de soutien des IFA.
- Crée un comité d'experts, en partenariat avec l'ANSAF, pour renforcer l'accès au capital en offrant des options pour assurer et garantir le financement à long terme à faible coût pour les entreprises autochtones.

### Services de soutien aux entreprises

Depuis le milieu des années 1980, le gouvernement a fait des contributions financières aux entreprises autochtones afin de les aider dans la planification des activités, le démarrage et les acquisitions, les activités de marketing et le développement des activités. Les contributions aux entreprises servent de source de financement par actions qui, lorsqu'elles sont combinées aux capitaux propres des clients, permettent aux entrepreneurs d'entreprendre de petits projets et d'avoir accès au financement par emprunt d'autres sources pour des activités d'expansion plus importantes. Ces contributions fédérales sont essentielles pour contrebalancer le coût d'exploitation plus élevé des entreprises dans un contexte autochtone et pour aider à attirer le financement commercial.

Bien que les programmes existants soient essentiels pour appuyer une gamme d'activités de développement des entreprises, y compris le soutien au développement, les activités de planification, la capitalisation des entreprises, les coûts d'exploitation, les activités de développement du marché et l'innovation des entreprises, une approche « uniformisée » a nuit à leur efficacité de répondre aux divers besoins de capacité des entreprises et des entrepreneurs autochtones à l'échelle du Canada. Il est possible d'adopter une approche différenciée qui tient davantage compte des divers besoins des entreprises autochtones en collaborant avec les experts des institutions financières autochtones et privées, les entrepreneurs qui ont connu du succès et les dirigeants des collectivités pour concevoir et assurer la prestation de ces programmes.

Les critères existants concernant le capital personnel dans le cadre du Programme de développement des entreprises autochtones évaluent les besoins par rapport à la capacité financière d'un client de contribuer à un projet et augmentent la contribution en capital personnel requise relative à cette capacité. Bien que le Conseil appuie une approche différenciée à l'égard du financement des entreprises fondée sur les besoins, il est préoccupé par le fait que les entreprises qui connaissent du succès n'obtiennent pas le soutien dont elles ont besoin pour l'expansion de leur entreprise dans le cadre de la politique actuelle.

Le gouvernement devrait appuyer le développement et l'expansion de toutes les entreprises autochtones en continuant à offrir une exigence variable de capital personnel dans le cadre du Programme de développement des entreprises autochtones, suivant les besoins, tout en cherchant des options pour les entreprises qui connaissent du succès afin qu'elles puissent utiliser le capital investi dans leur entreprise comme effet de levier.

Il y a actuellement quatre ententes de Diversification des modes de prestation des services (DMPS) avec les IFA qui leur permettent d'allouer un financement dans le cadre des programmes existants de développement des entreprises autochtones au nom du gouvernement fédéral. La prestation des programmes par le truchement des IFA renforce la capacité locale pour le développement des entreprises et assure que les programmes sont efficaces et mieux adaptés aux conditions locales. De plus, les DMPS permettent d'améliorer le profil des IFA au sein des collectivités autochtones et encourage une plus grande participation aux services qu'elles offrent.

Le gouvernement devrait profiter du momentum des ententes de DMPS qui ont connu du succès et continuer à en conclure avec les IFA qui ont la capacité et qui souhaitent assurer la prestation du Programme de développement des entreprises autochtones.

Aujourd'hui, les possibilités qui s'offrent aux entreprises autochtones n'ont jamais été aussi nombreuses. Le secteur privé est de plus en plus intéressé à établir des partenariats avec les entreprises et les entrepreneurs autochtones dans le cadre de possibilités à grande échelle qui peuvent apporter de nombreux avantages à l'ensemble des collectivités autochtones. Ces possibilités, toutefois, deviennent de plus en plus complexes en raison d'une multitude de facteurs, y compris la mobilité du capital, les technologies de pointe et la mondialisation des marchés financiers. Dans cet environnement complexe en constante évolution, de nombreuses entreprises autochtones n'ont pas la capacité suffisante pour développer des projets, offrir des services, négocier le financement ou participer aux partenariats public-privé.

Le gouvernement peut aider à promouvoir le développement des entreprises autochtones en appuyant mieux les collectivités pour qu'elles aient accès à l'expertise et aux conseils requis pour négocier la participation en capital et développer leur capacité de gérer des projets avec le secteur privé.

**Le CNDEA recommande que le gouvernement fédéral :**

- Continue d'offrir les Programmes de développement des entreprises autochtones dans le but de transférer la prestation des services par le truchement d'ententes de Diversification des modes de prestation des services avec les institutions financières autochtones (IFA) d'ici cinq ans.
- Continue d'offrir la série de Programmes d'accès au capital pour appuyer la capacité des IFA d'offrir des services financiers à toutes les entreprises autochtones.
- Appuie les collectivités pour les aider à avoir accès à des conseils, à développer la capacité de gérer et de financer des projets et à négocier avec le secteur privé.
- Continue de verser des contributions dans le cadre des Programmes de développement des entreprises autochtones pour répondre au besoin de capitaux propres et de les utiliser comme effet de levier pour le financement et en reconnaissance des coûts d'exploitation plus élevés des entreprises dans le contexte des collectivités autochtones.
- Continue d'appliquer les critères concernant le capital personnel variable pour le Programme de développement des entreprises autochtones, suivant les besoins, mais fournisse des mécanismes pour appuyer les entrepreneurs qui connaissent du succès et qui ont investi leur capital dans leur entreprise.

### **3. APPUYER LA DIVERSITÉ**

Tout au long de l'élaboration du Cadre, le gouvernement a reconnu l'importance d'assurer que les stratégies de développement économique répondent aux besoins diversifiés des collectivités autochtones et des personnes partout au Canada. Des facteurs tels que le sexe, l'âge, la région et l'emplacement urbain ou rural peuvent déterminer la façon dont les Canadiens d'origine autochtone sont en mesure d'avoir accès et de tirer profit des programmes. En conséquence, il est nécessaire d'intégrer un degré de flexibilité à tous les programmes de développement économique afin de tenir compte de la diversité des Canadiens d'origine autochtone. Notamment, la conception des programmes et les formules de financement doivent répondre aux défis uniques des collectivités éloignées et nordiques et répondre aux besoins différents des femmes et des jeunes autochtones.

### Collectivités éloignées et nordiques

Les collectivités éloignées et nordiques font face à des défis similaires sur le plan de l'isolement et des possibilités économiques limitées, mais elles diffèrent grandement sur le plan de la gouvernance. Les traités modernes conclus avec les groupes autochtones couvrent la plupart des terres dans les territoires et les régions nordiques du Québec et du Labrador, donnant une certitude aux investisseurs et une plus grande autonomie dans le processus décisionnel. À l'opposé, la plupart des collectivités éloignées au sud du 60<sup>e</sup> parallèle sont gérées conformément aux dispositions de la *Loi sur les Indiens* et ont moins de contrôle direct sur leurs terres. Les recommandations suivantes ont été développées afin de tenir compte de certains des facteurs économiques similaires qui ont des répercussions auprès des collectivités éloignées et nordiques, mais elles doivent être interprétées dans le contexte de structures de gouvernance différentes et de la situation unique de chaque collectivité.

Les collectivités éloignées et les collectivités nordiques font toutes deux face à des coûts de développement des entreprises plus élevés en raison de nombreux facteurs qui comprennent les voies de circulation saisonnières, un manque d'infrastructure, l'éloignement des établissements d'enseignement et des institutions financières et l'accès limité aux marchés; en conséquence, ces collectivités sont plus touchées par les retards dans l'approbation des projets et doivent supporter des coûts de transport plus élevés. Les retards dans l'approbation des projets entraînent souvent l'annulation de possibilités parce que les voies de circulation saisonnières ne sont plus praticables ou parce que les coûts plus élevés deviennent indéfendables.

Le gouvernement devrait développer un processus rationalisé d'approbation des projets et s'assurer que les calendriers d'approbation sont reliés à la période où les voies de circulation saisonnières sont praticables et à la période de construction des collectivités.

Les services offerts dans les collectivités éloignées et nordiques sont souvent limités et plusieurs collectivités et entreprises ont de la difficulté à avoir accès aux programmes et aux services. La prestation des programmes est parfois irrégulière d'une région à l'autre et de nombreux bureaux manquent de personnel compétent. L'approche actuelle peut également s'avérer coûteuse pour les organisations autochtones et le gouvernement sur le plan de l'administration en raison du besoin de chacun de posséder des espaces à bureau et des ressources. Une approche de prestation de services à guichet unique permettrait de surmonter ces problèmes et elle permettra aux promoteurs autochtones d'avoir accès à l'ensemble des services offerts de façon efficiente et régulière.

Le gouvernement devrait, dans la mesure du possible, développer des approches à guichet unique à l'égard de la prestation des programmes et des services dans les collectivités éloignées et nordiques.

L'économie d'un grand nombre de collectivités éloignées et nordiques est traditionnelle ou axée sur les ressources et pratiquement tous les produits de base utilisés par les collectivités doivent être transportés sur de longues distances par terre, par mer ou par air. En conséquence, les collectivités font face à des coûts plus élevés pour les produits de base, ce qui limite les capitaux propres personnels qu'elles peuvent utiliser pour le développement des entreprises. Les coûts de développement des projets sont également beaucoup plus élevés dans ces collectivités en raison de leur isolement et du besoin d'importer des marchandises et, bien souvent, de la main-d'oeuvre.

Le gouvernement devrait mettre en place une subvention pour le transport à l'intention de ces collectivités afin de les aider à réduire le coût des produits de base et des marchandises et à augmenter les capitaux propres disponibles pour le développement des entreprises. De plus, le gouvernement peut aider à contrebalancer les coûts d'exploitation plus élevés des entreprises dans ces collectivités en s'assurant que le financement offert par les programmes est suffisamment flexible pour s'adapter à la situation d'une collectivité.

Les collectivités éloignées et nordiques font également face à des défis pour attirer et fidéliser des employés compétents dans le domaine du développement économique en raison du manque de programmes de développement des compétences au sein des collectivités et de ressources financières insuffisantes pour détourner les personnes compétentes des attraits des centres urbains. De nombreuses collectivités éloignées et nordiques font face à des taux élevés de roulement des employés en raison de l'isolement et des conditions de vie souvent pénibles. En conséquence, ces collectivités sont incapables de fidéliser les employés suffisamment longtemps pour renforcer la capacité locale et elles demeurent dépendantes de l'expertise extérieure.

Le gouvernement peut aider à surmonter ce défi en s'assurant que le financement des programmes destinés aux collectivités éloignées et nordiques est suffisant pour attirer, former et appuyer les employés compétents dans le domaine du développement économique de façon à ce qu'elles puissent tirer profit des possibilités et renforcer la capacité locale.

Finalement, les Programmes de développement économique des Autochtones sont actuellement offerts dans le Nord par l'Agence canadienne de développement économique du Nord (CanNor), de concert avec l'AINC. Actuellement, le mandat de CanNor pour la prestation des programmes ne concerne que deux des quatre régions de l'Inuit Nunangat.

Le gouvernement devrait s'assurer, comme l'ont demandé les groupes inuits, que le mandat de CanNor pour la prestation des programmes s'étende aux quatre régions de l'Inuit Nunangat afin d'assurer une cohérence.

**Plus précisément, le CNDEA recommande que le gouvernement fédéral :**

- Offre un soutien financier qui tient réellement compte des coûts d'exploitation plus élevés des entreprises dans les collectivités éloignées et nordiques.
- Établisse une approche à guichet unique à l'égard de la prestation des programmes et des services de développement économique pour les collectivités éloignées et nordiques.
- Mette en place une subvention pour les coûts de transport plus élevés à l'intention des entreprises autochtones dans les collectivités éloignées et nordiques.
- Établisse des processus d'approbation des projets qui sont adaptés aux périodes raccourcies de transport et de construction dans le Nord et dans les collectivités nordiques éloignées.
- Offre un financement suffisant pour attirer, former et appuyer les employés compétents dans le domaine du développement économique dans les collectivités éloignées et nordiques dans le but de renforcer la capacité locale.
- Étende le mandat de CanNor pour la prestation des programmes aux quatre régions de l'Inuit Nunangat.



### Appuyer les femmes autochtones

Les femmes autochtones jouent un rôle de plus en plus important au sein des entreprises autochtones, alors que 51 p. cent des propriétaires en tout ou en partie des petites et moyennes entreprises (PME) sont des femmes. De plus en plus de femmes autochtones deviennent des chefs d'entreprises et des dirigeantes communautaires importantes et elles possèdent un potentiel important pour contribuer à la croissance économique et au développement de leurs collectivités.

Malgré ce potentiel, les femmes autochtones ont depuis toujours connu des taux de chômage plus élevés et des taux de travail autonome moins élevés que leurs contreparties non autochtones. Les programmes qui sont axés sur les possibilités et qui mettent l'accent sur le développement des compétences peuvent constituer des outils importants pour aider à accroître l'entrepreneuriat chez les femmes autochtones et pour augmenter leur participation au marché du travail canadien.

Les Programmes de développement des entreprises autochtones requièrent présentement un investissement de capitaux propres personnels dans les projets, sans égard au sexe du demandeur; toutefois, les femmes autochtones sont moins susceptibles de posséder des capitaux propres personnels pour investir dans leurs entreprises en raison de niveaux de revenus d'emploi et de propriétés personnelles moindres à utiliser comme effet de levier pour le financement. Cette situation place les femmes autochtones dans une position désavantageuse lorsqu'elles tentent de démarrer ou de faire croître leurs entreprises.

Le gouvernement doit s'assurer que les exigences relatives aux capitaux propres personnels pour les Programmes de développement des entreprises autochtones sont flexibles afin de s'adapter aux niveaux de capitaux propres personnels dont disposent les femmes autochtones.

Actuellement, les femmes autochtones n'utilisent pas complètement les programmes de développement économique. Les programmes qui appuient le développement économique des Autochtones pourraient être mieux communiqués aux femmes autochtones afin de les aider à trouver les options qui s'appliquent à leur situation et à leurs besoins particuliers. Une stratégie d'information efficace qui utilise les moyens de communication appropriés pour cibler les femmes autochtones peut aider à augmenter la participation à ces programmes.

Même si le niveau d'entrepreneuriat chez les femmes autochtones a connu une croissance constante, il est toujours en deçà du niveau national. Le taux de travail autonome de 2006 pour les femmes autochtones était de 5.1 p. cent, comparativement à 8.7 p. cent pour les femmes non autochtones. Le niveau d'entrepreneuriat des femmes autochtones peut être amélioré en ciblant ce groupe au moyen de programmes particuliers qui contribueront à augmenter l'entrepreneuriat.

La capacité de comprendre les finances et de développer un plan d'affaires clairement défini est une condition préalable pour développer des entreprises florissantes et des plans d'affaires efficaces sont souvent requis lorsqu'on cherche du financement.

Le gouvernement peut promouvoir des entreprises florissantes auprès des femmes autochtones en faisant de la littératie en matière financière l'un des principaux objectifs des programmes de développement des compétences pour l'entrepreneuriat.

Environ 60 p. cent des femmes autochtones travaillent dans la vente et les services, les affaires ou l'administration; toutefois, d'autres industries partout au Canada connaissent des pénuries de main-d'oeuvre qui pourraient être atténuées par une plus grande participation des femmes autochtones. Plus particulièrement, les secteurs des principales ressources et de l'énergie sont des sources de nombreux emplois très rémunérateurs, mais les femmes autochtones ne représentent actuellement que 14 p. cent des Autochtones employés dans ces secteurs.

Le gouvernement peut encourager une plus grande participation des femmes autochtones aux secteurs non traditionnels au moyen de programmes de développement des compétences. Ces programmes devraient mettre l'accent sur les secteurs des mines, du pétrole et du gaz et de la construction.

Finalement, en 2009 et en 2010, le CNDEA a coprésidé deux tables rondes sur la problématique homme-femme avec des représentants de tous les groupes autochtones de défense du patrimoine et du gouvernement fédéral. Ces tables rondes étaient d'excellentes occasions de recenser les nouvelles priorités et suggérer de nouvelles initiatives.

Le gouvernement devrait continuer à les tenir tous les ans afin de mesurer les initiatives en cours et les nouvelles priorités.

**Plus précisément, le CNDEA recommande que le gouvernement fédéral :**

- S'assure que les exigences concernant les capitaux propres personnels pour les Programmes de développement des entreprises autochtones reconnaissent et s'adaptent aux niveaux moins élevés de capitaux propres personnels dont disposent les femmes autochtones.
- Développe un plan de communication ciblé afin d'accroître la sensibilisation au sujet des Programmes de développement économique des Autochtones disponibles pour les femmes.
- Appuie l'entrepreneuriat pour les femmes autochtones en créant des programmes de formation sur la littératie en matière financière pertinents sur le plan culturel.
- Cible les secteurs non traditionnels pour accroître la participation des femmes autochtones.
- Établisse une table ronde annuelle sur la problématique homme-femme pour appuyer et mesurer les initiatives portant sur les relations homme-femme et recense les nouvelles priorités

*Appuyer les jeunes Autochtones*

Les Canadiens d'origine autochtone sont le groupe démographique qui croît le plus rapidement au Canada alors que 400 000 jeunes Autochtones seront prêts à entrer sur le marché du travail au cours des 10 prochaines années. Ces jeunes auront un potentiel important pour contribuer à l'économie du Canada, plus particulièrement en aidant à régler la pénurie croissante de main-d'oeuvre au Canada.

Le gouvernement peut accroître la participation des jeunes Autochtones à l'économie en s'assurant que les programmes sont accompagnés d'une stratégie de communication efficace en utilisant les médias sociaux.

Les jeunes Autochtones tireraient également profit d'une formation sur la littératie en matière financière, mais cette formation pourrait aller au-delà des programmes de développement des compétences et être intégrée à un programme d'éducation élargi relié aux possibilités économiques.

Actuellement, les programmes d'éducation et de formation pour les jeunes Autochtones n'ont pas nécessairement de rapport avec les possibilités de développement économique recensées au sein de leur collectivité ou dans leur région. En conséquence, les entreprises locales recrutent des Canadiens non autochtones ou même des personnes provenant de divers pays, alors que les jeunes Autochtones sont forcés de quitter leur collectivité et leur région pour trouver de l'emploi. En raison des pénuries prévues de main-d'oeuvre compétente au Canada, les jeunes Autochtones devraient être en mesure de trouver des emplois de qualité dans leur région.

Le gouvernement doit s'assurer que les jeunes Autochtones ont des possibilités dans leur collectivité et dans leur région en reliant les programmes d'éducation et de formation aux possibilités économiques recensées d'une région.

**Plus précisément, le CNDEA recommande que le gouvernement fédéral :**

- Développe un plan de communication ciblé pour accroître la sensibilisation aux Programmes de développement économique des Autochtones disponibles pour les jeunes qui utilisent les médias sociaux.
- Appuie l'entrepreneuriat pour les jeunes Autochtones en créant des programmes de formation sur la littératie en matière financière pertinents sur le plan culturel et en reliant cette formation aux programmes d'éducation.
- Utilise les possibilités économiques recensées pour relier les programmes de formation et l'éducation pour les jeunes Autochtones.

#### **4. AMÉLIORER L'ADMINISTRATION DES PROGRAMMES**

##### *Prestation des programmes*

Un bon nombre de collectivités et d'entreprises autochtones ont dû subir des retards importants pour exploiter les possibilités de développement économique en raison principalement des délais imposés par le gouvernement pour approuver les demandes de projets, terminer l'allocation des fonds et traiter les réclamations. Les délais prolongés créent une incertitude parmi les promoteurs et mettent indûment en péril les partenariats avec le secteur privé, particulièrement dans le cas de ceux qui participent à de grands projets dans et à proximité des collectivités autochtones.

Le gouvernement devrait établir des normes de service claires et mesurables afin d'éliminer ces délais prolongés et d'assurer l'efficacité de la prestation des programmes. Ces normes de service devraient inclure un temps de réponse aux clients, l'achèvement des évaluations et les approbations.

Les programmes actuels adoptent une approche « uniformisée » à l'égard du financement des bénéficiaires en appliquant les mêmes critères et les mêmes processus de demande sans égard aux antécédents financiers ou au niveau de capacité. Ce manque de différenciation a mené à une approche « défavorable au risque » à l'égard de l'évaluation des projets et du financement qui ne tient pas compte du niveau de capacité et du rendement antérieur des collectivités et des entreprises autochtones au moment de déterminer

l'allocation des fonds. En conséquence, les collectivités et les entreprises autochtones possédant un niveau élevé de capacité et/ou des antécédents reconnus à réussir des projets sont soumises au même processus détaillé de demande que celles qui font une première demande ou ont un profil de risque plus élevé. Cette situation fait en sorte que des projets sont retardés inutilement et entraîne des coûts plus élevés pour les collectivités et le gouvernement.

Le gouvernement doit collaborer avec les collectivités autochtones et les organisations autochtones pertinentes pour développer des critères d'évaluation des risques clairs et transparents afin d'assurer que les exigences des programmes tiennent compte des objectifs du programme, du niveau de financement demandé et du profil de risque.

Les changements apportés aux programmes gouvernementaux l'ont parfois été sans engagement adéquat et mis en oeuvre de façon réactive sans laisser suffisamment de temps pour informer correctement les agents chargés de la prestation des programmes et les clients au sujet des nouvelles options, des nouveaux objectifs et des nouvelles exigences en matière de présentation de rapports. L'engagement limité et une période de transition insuffisante limitent l'efficacité des nouveaux programmes et créent une confusion au sujet des nouvelles exigences concernant les demandes et les rapports.

Le gouvernement peut assurer l'efficacité des programmes en continuant de s'engager avec les Autochtones, les experts et les autres ministères du gouvernement dans le développement et la mise en oeuvre continue de nouveaux programmes et de nouvelles politiques et en prévoyant une période adéquate de mise en oeuvre pour communiquer les programmes sans retarder inutilement les changements requis aux programmes.

**Plus précisément, le CNDEA recommande que l'AINC et CanNor :**

- Établissent des normes de service claires et mesurables pour la prestation des programmes qui comprennent un temps de réponse aux clients, l'achèvement des évaluations et les approbations.
- Développent, de concert avec les collectivités et les organisations autochtones pertinentes, des critères d'évaluation des risques clairs et transparents afin de s'assurer que les exigences des programmes tiennent compte des objectifs des programmes, du niveau de financement et du profil de risque du bénéficiaire.
- Continuent de mobiliser les Canadiens d'origine autochtone lors de l'élaboration de nouvelles politiques et de nouveaux programmes et prévoient une période de mise en oeuvre adéquate qui permet de communiquer comme il se doit les changements apportés aux programmes sans retarder inutilement les changements requis aux programmes.

*Présentation des rapports et mesure du rendement*

Les Programmes de développement économique des Autochtones dont la prestation est actuellement assurée par l'AINC et CanNor nécessitent de nombreuses exigences relatives à la présentation des rapports qui occasionnent un processus inutilement compliqué. En conséquence, les promoteurs autochtones doivent supporter un lourd fardeau en matière de présentation de rapports pour répondre aux exigences des programmes des divers ministères du gouvernement. Par exemple, en 2006, la vérificatrice générale du Canada a

estimé que les collectivités des Premières nations devaient remplir pas moins de 168 rapports chaque année et que l'AINC recevait à lui seul plus de 60 000 rapports par année de plus de 600 Premières nations (les données sur les exigences pour les Inuits ou les Métis n'étaient pas disponibles). Ceci nécessite un nombre considérable de ressources tant au niveau des collectivités qu'à celui du gouvernement fédéral qui pourraient être mieux utilisées pour appuyer les collectivités et les entreprises.

Le gouvernement doit adopter des mesures pour réduire les exigences en matière de présentation des rapports imposées aux collectivités et aux entreprises autochtones en développant des processus rationalisés de présentation de rapports qui saisissent les données pertinentes des clients des programmes et des ministères du gouvernement.

Actuellement, les rapports soumis aux divers ministères du gouvernement peuvent nécessiter des données similaires, mais il n'existe pas de processus pour prévenir le dédoublement et le gaspillage des ressources pour les collectivités autochtones. En conséquence, les promoteurs autochtones doivent collecter des données pour en faire le compte rendu à un ministère puis collecter à nouveau les données pour en faire le compte rendu à un autre ministère quelques mois plus tard.

Afin d'assurer une efficacité et de diminuer les coûts, le gouvernement doit s'assurer que les rapports qui requièrent des données similaires sont regroupés et que les rapports ont des exigences et des cycles de présentation de rapports harmonisés.

Les programmes sont évalués par le truchement de vérifications gouvernementales internes qui peuvent souvent indiquer des changements nécessaires et possibles afin d'assurer que les programmes sont plus efficaces. Les changements apportés en réponse à ces vérifications le sont souvent sans consultation suffisante avec les collectivités autochtones et les organisations autochtones pertinentes; en conséquence, il en résulte souvent des processus plus compliqués pour les demandes aux programmes et l'approbation des projets.

Le gouvernement devrait continuer à évaluer l'efficacité des programmes de concert avec les Autochtones avant d'apporter des changements aux programmes à la suite des évaluations des vérificateurs. Cette évaluation devrait déterminer l'impact des changements et, lorsque des programmes s'avèrent non efficaces, devrait déterminer une façon de réaffecter le financement.

Les collectivités et les entreprises autochtones reconnaissent l'importance de la présentation des rapports sur les programmes et de la mesure du développement économique afin de retracer l'historique de l'obligation de rendement et de recenser les lacunes. La diversité que l'on retrouve dans le développement économique des Autochtones, toutefois, requiert que la collecte de données soit suffisamment ventilée pour saisir la diversité sur le plan régional, le plan patrimonial et celui des différences entre les sexes des collectivités et des entreprises autochtones. Actuellement, les rapports présentés aux programmes ne ventilent pas suffisamment les données et ainsi, les programmes ne sont pas en mesure de recenser les besoins diversifiés des Autochtones. En conséquence, les programmes ne peuvent pas régler les problèmes uniques à un contexte particulier et ne peuvent pas déterminer les tendances dans le développement économique des Autochtones.

Le gouvernement doit s'assurer que la présentation de rapports sur les programmes inclut des données désagrégées qui saisissent les différences entre les sexes, les régions et les groupes autochtones patrimoniaux.

Le CNDEA prépare présentement un rapport d'étalonnage visant à recenser les lacunes et à établir des indicateurs de référence du rendement afin de mesurer le développement socio-économique des Autochtones au fil du temps et relatif à la population en général. Les jalons établis dans ce rapport fourniront les données essentielles pour évaluer les politiques et les programmes et constitueront le fondement statistique des recommandations que le Conseil fera au gouvernement. Le Conseil demande que ces données soient utilisées pour produire un rapport national annuel sur les progrès économiques des Autochtones afin de mesurer les progrès et l'efficacité des programmes.

**Plus précisément, le CNDEA recommande que l'AINC et CanNor :**

- Développent des processus de présentation de rapports rationalisés et simplifiés qui saisissent les données pertinentes aux clients des programmes et aux ministères du gouvernement.
- Regroupent les rapports, le cas échéant, afin de les harmoniser avec les cycles et les exigences de la présentation de rapports des autres ministères fédéraux.
- Évaluent, de concert avec les collectivités et les organisations autochtones pertinentes, l'efficacité des programmes et déterminent où il faudrait apporter des changements ou réaffecter des fonds.
- S'assurent que la présentation de rapports sur les programmes incluent la collecte de données désagrégées qui saisissent les différences entre les sexes, les régions et les groupes autochtones patrimoniaux.
- S'assurent que les données peuvent être collectées régulièrement et sont utilisées pour mettre à jour le rapport national annuel sur les progrès économiques des Autochtones.

Capacité et formation

Un taux de roulement élevé, combiné à une complexité croissante des possibilités de développement économique des Autochtones, a créé un manque de capacité important parmi le personnel de l'AINC et de CanNor. Ce manque de capacité signifie que les collectivités interagissent souvent avec des agents de projet différents qui ne connaissent peut-être pas suffisamment les Autochtones – leur histoire, leurs traités et leurs intérêts – ainsi que les besoins et les défis du développement économique des Autochtones – les possibilités uniques, la diversité régionale et les accords fiscaux entre les gouvernements autochtones et le gouvernement fédéral.

Le gouvernement doit s'assurer que le personnel chargé de la prestation des services aux clients possède les connaissances suffisantes et comprenne bien l'histoire et la culture autochtone au moyen d'une meilleure dotation et d'une meilleure formation et au moyen de l'embauche d'Autochtones. Le gouvernement doit également s'assurer que les agents de projet possèdent les connaissances, la compréhension et l'expertise suffisantes des besoins et des défis du développement économique des Autochtones.

Les organisations autochtones sont une partie importante du développement économique des Autochtones et sont dans une position unique pour recenser et comprendre les besoins des collectivités autochtones. Bien que le gouvernement crée actuellement des partenariats avec certaines organisations autochtones pour assurer la prestation des programmes, il devrait le faire plus souvent. Ceci contribuerait au renforcement de la capacité en offrant des possibilités d'expérience de travail et renforcerait leur capacité de répondre aux besoins de leurs collectivités.

Le gouvernement devrait, le cas échéant, déléguer davantage d'aspects de la prestation des programmes aux organisations autochtones établies.

**Plus précisément, le CNDEA recommande que le gouvernement fédéral :**

- S'assure que les ministères qui travaillent avec les Autochtones augmentent leurs connaissances et leur compréhension des Autochtones, y compris par le truchement de l'embauche d'Autochtones.
- Offre une formation aux agents de programme fédéraux afin de s'assurer qu'ils possèdent les connaissances, la compréhension et l'expertise appropriées dans le domaine du développement économique.
- Utilise les organisations autochtones, si possible, pour mettre en oeuvre et assurer la prestation des programmes.

## **MESURES COMPLÉMENTAIRES**

Le Conseil est d'avis que le travail qu'effectue le gouvernement fédéral dans le cadre de la rénovation des programmes ne pourra connaître du succès que s'il est complété par un certain nombre de mesures additionnelles :

- Mise en oeuvre complète du Cadre : Le gouvernement fédéral doit s'efforcer de mettre le Cadre en oeuvre sans délai et en tout point au moyen d'une approche pangouvernementale à l'égard du développement économique des Autochtones.
- Règlement des revendications territoriales : Le gouvernement fédéral doit accélérer le règlement des revendications territoriales, ce qui facilitera les possibilités de développement économique.
- Gestion environnementale : Le gouvernement fédéral doit simplifier les exigences des évaluations environnementales sur les terres de réserve, plus particulièrement en révisant la façon dont la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* et la *Loi sur les espèces en péril* sont appliquées sur les terres de réserve.
- Soutien fédéral au développement économique des Autochtones : Le gouvernement fédéral devrait offrir un financement non discrétionnaire et pluriannuel pour le développement économique à un niveau qui n'est pas inférieur à 10 p. cent des dépenses fédérales totales pour les Canadiens d'origine autochtone.
- Évaluations des impacts des changements sur le plan des politiques : Le gouvernement fédéral doit tenir compte des impacts économiques potentiels de tous les changements apportés aux politiques qui touchent les Autochtones et les entreprises autochtones lorsqu'il apporte des changements aux politiques et aux programmes qui peuvent ne pas sembler directement reliés au développement économique. Ceci comprend la création d'un processus clair pour avertir et consulter les Autochtones lorsque des changements seront apportés.
- Sensibilisation : Le gouvernement fédéral doit mettre en évidence les collectivités et les projets autochtones qui connaissent du succès afin d'encourager davantage la participation du secteur privé et le soutien des Canadiens.

## CONCLUSION

La série actuelle de programmes à l'appui des terres autochtones et du développement économique s'est avérée essentielle pour aider les Canadiens d'origine autochtone, leurs entreprises et leurs collectivités à devenir des participants plus actifs à l'économie au cours des vingt dernières années. Toutefois, en raison de l'expansion rapide de la base économique des terres et des ressources, d'un nouveau Cadre fédéral pour le développement économique des Autochtones et d'un intérêt certain du secteur privé non autochtone à investir dans les collectivités et les entreprises autochtones et à travailler avec elles, le moment est bien choisi pour moderniser la série de Programmes de soutien au développement économique des Autochtones afin d'assurer de suivre le rythme des conditions changeantes du 21<sup>e</sup> siècle et de répondre aux possibilités et de relever les défis auxquels font face les Canadiens d'origine autochtone.

Les Canadiens d'origine autochtone ont besoin des outils adéquats pour développer des collectivités ouvertes aux possibilités et des entreprises viables et prospères qui augmenteront leur autosuffisance et procureront des avantages non seulement à leurs collectivités, mais également aux économies locales et régionales. Des programmes modernes et flexibles permettront de créer un environnement habilitant pour le développement économique dans lequel les collectivités et les entreprises ont la capacité de trouver et de tirer profit des possibilités, d'assurer le contrôle de leurs terres et de traiter les transactions au rythme auquel les affaires se déroulent et d'acquérir le soutien nécessaire pour que leurs entreprises croissent et connaissent du succès. Si le gouvernement crée une série de programmes qui favorisent cet environnement, le Conseil est assuré que les collectivités, les entreprises et les entrepreneurs autochtones feront de plus en plus partie d'une économie canadienne prospère.