



CADRE FÉDÉRAL
POUR LE DÉVELOPPEMENT
ÉCONOMIQUE DES AUTOCHTONES

FEDERAL FRAMEWORK
FOR ABORIGINAL
ECONOMIC DEVELOPMENT



Affaires indiennes et du Nord Canada
Rénovation des programmes à l'appui du
développement économique et des terres
RAPPORT DE RÉUNION

Les 15 et 16 juin 2010
Wendake (Québec)

TABLE DES MATIÈRES

OBJET DE LA RÉUNION	1
CONTEXTE DE LA RÉNOVATION DES PROGRAMMES ET DE L'ENGAGEMENT	1
Discussion.....	2
RÉFLEXIONS CONCERNANT LES PROGRAMMES ACTUELS	3
DOMAINES DE SOUTIEN ET SUJETS DE PRÉOCCUPATION	6
SOMMAIRE DES DISCUSSIONS EN PETITS GROUPES	7
Résultats visés : Que souhaitons-nous réaliser?.....	8
Options de programmes novateurs	10
OBSERVATIONS PRÉLIMINAIRES – JOUR 2	14
Faire en sorte que les programmes fonctionnent	15
Mesurer le succès	22
EXAMEN D'OPTIONS POUR LE FINANCEMENT DE L'INFRASTRUCTURE COMMUNAUTAIRE	27
Discussion.....	28
MOT DE LA FIN	29
PRIÈRE DE LA FIN.....	30

OBJET DE LA RÉUNION

L'objet de la réunion consistait à obtenir de la rétroaction de la part des Premières nations du Québec au sujet des changements qui pourraient être apportés aux programmes afin de mieux répondre à leurs besoins, conformément aux objectifs stratégiques du nouveau Cadre fédéral pour le développement économique des Autochtones.

Pendant deux jours, il a été demandé aux participants d'indiquer ce qui fonctionne et ce qui ne fonctionne pas relativement aux programmes actuels et de formuler des idées pour l'amélioration ou le renouvellement de programmes de façon à mieux soutenir le développement économique des Autochtones dans son ensemble.

CONTEXTE DE LA RÉNOVATION DES PROGRAMMES ET DE L'ENGAGEMENT

Conférencière

Nicole Ladouceur
Directrice générale
Entrepreneuriat des Autochtones
Administration centrale d'Affaires indiennes et du Nord Canada (AC d'AINC), Ottawa

Nicole Ladouceur ouvre la séance d'engagement de la région du Québec en remerciant le personnel de l'hôtel pour son accueil formidable. Elle indique que l'Hôtel-Musée Premières Nations de Wendake, qui est situé sur le bord de la rivière Saint-Charles, illustre bien l'importance du développement économique et de la nature, de même que leur interdépendance.

Madame Ladouceur indique qu'Affaires indiennes et du Nord Canada (AINC) procède actuellement à la rénovation de ses programmes de développement économique. La situation des Premières nations et de l'économie a changé considérablement au cours des vingt dernières années; les besoins du marché du travail changent, et de nouvelles possibilités existent pour que les Premières nations établissent des partenariats avec d'autres programmes fédéraux, ainsi qu'avec les provinces, les territoires et le secteur privé.

L'an dernier, AINC a adopté un nouveau Cadre fédéral pour le développement économique des Autochtones afin de réagir à ces changements, et il se prépare actuellement à adapter ses programmes de façon à être plus ouvert à ces besoins, partenariats et possibilités et à se concentrer davantage sur les résultats.

De mai à novembre 2010, AINC rencontrera un large échantillon représentatif d'intervenants afin d'obtenir leur opinion quant aux rénovations à apporter à l'ensemble actuel de

Rénovation des programmes à l'appui du développement économique et des terres

programmes de développement économique des Autochtones de façon à mieux répondre aux besoins des Canadiens autochtones.

Le nouveau cadre vise à renforcer la capacité de la main-d'œuvre autochtone, à assurer la durabilité des projets de développement économique, à soutenir une gestion efficace des terres et d'autres actifs et à favoriser un climat propice aux affaires pour les investisseurs potentiels dans les collectivités des Premières nations.

Les programmes rénovés devront être conformes aux objectifs stratégiques du Cadre et aux politiques sur les paiements de transfert, et ils devront être harmonisés avec le mandat de l'Agence canadienne de développement économique du Nord (CanNor) et avec les recommandations découlant de vérifications et d'évaluations antérieures relativement à l'amélioration des programmes. Il devra aussi être tenu compte de la situation économique et des besoins différents des collectivités des Premières nations.

Madame Ladouceur indique que les principales questions qui sont ressorties des engagements antérieurs ont été l'incidence de la *Loi sur les Indiens* sur le développement économique, l'accès aux terres et aux ressources, le manque de travailleurs qualifiés dans les collectivités des Premières nations, l'insuffisance relative à l'infrastructure, de même que les possibilités restreintes de financement.

Madame Ladouceur demande aux participants de ne pas oublier les exigences des programmes, y compris la mesure du rendement et les normes de service qui s'appliquent pour toutes les collectivités, l'amélioration ou la création de liens entre les programmes fédéraux, les défis que posent les programmes actuels ainsi que l'optimisation des ressources afin que les programmes puissent servir à produire des avoirs, plutôt que de compter sur le financement provenant du gouvernement.

Discussion

Les participants indiquent qu'un point d'accès à guichet unique pour tous les programmes de développement économique pourrait s'avérer plus efficient.

On fait remarquer que l'extension des programmes à l'ensemble des administrations et secteurs engendre des problèmes complexes. Des limites pourraient exister entre différents ministères fédéraux, comme AINC, le ministère du Patrimoine canadien et la Commission canadienne du tourisme, entre des programmes fédéraux et provinciaux, comme le nouveau *Plan Nord* du Québec, ou entre des programmes provinciaux qui débordent des limites régionales d'AINC — par exemple, une collectivité des Premières nations qui travaillerait à un projet de développement économique avec une Première nation d'une autre province.

Un participant demande comment nous pouvons nous assurer que les fonds provenant du Programme de développement économique des communautés (PDEC) sont utilisés pour le développement économique, et non pour d'autres projets, au gré du chef et du conseil.

Les participants discutent de la situation unique des collectivités éloignées et des collectivités qui n'ont pas de terres de réserve.

RÉFLEXIONS CONCERNANT LES PROGRAMMES ACTUELS

Conférenciers

Pierre Nepton
Directeur général régional
Affaires indiennes et du Nord Canada (AINC), région du Québec

Pierre Bastien
Directeur général
Commission de développement économique des Premières Nations du Québec et du Labrador (CDEPNQL)

Pierre Nepton indique que le Canada consacre une somme d'environ 200 millions de dollars au développement économique des Canadiens autochtones et une somme d'un milliard de dollars à l'aide sociale, mais que ces chiffres devraient être inversés. Il avise les participants de ne pas recommander de procéder à des coupures dans tous les programmes d'AINC, car certains d'entre eux semblent bien fonctionner; il fait tout particulièrement remarquer que le PDEC aide les Premières nations à établir des réseaux d'entreprises.

Monsieur Nepton fait mention de plusieurs obstacles au développement économique, en commençant par le contexte juridique et réglementaire complexe dans lequel doivent fonctionner les Premières nations. Il qualifie la *Loi sur les Indiens* d'« arme à deux tranchants » — elle procure un avantage fiscal, mais elle crée aussi des problèmes, tout particulièrement au Québec, où elle interagit différemment avec le code civil et avec la tradition juridique de la common law.

Il fait remarquer que des problèmes de ce genre se sont posés à la fois pour le projet d'hôtel à Wendake et pour le projet de scierie à Obedjewan. L'accès à des ressources est essentiel au développement économique. La participation du gouvernement provincial est cruciale dans des régions éloignées comme Obedjewan, où les ressources naturelles constituent la seule source possible de développement économique, et cela signifie qu'un ensemble supplémentaire d'obstacles réglementaires se posent.

Monsieur Nepton indique que la pénurie de travailleurs qualifiés constitue un autre obstacle. Le défi pour les Premières nations consiste à inciter les jeunes à recevoir de la formation afin qu'ils soient prêts à devenir des associés en affaires lorsqu'ils atteignent l'âge adulte.

Un des défis qui attend les collectivités qui se lancent dans des projets énergétiques de grande envergure, comme le projet de parc éolien de la Première nation Essipit Innu, est de trouver du financement totalisant des centaines de millions de dollars, selon Monsieur Nepton.

Pour connaître du succès, un projet de développement communautaire doit comporter la présence d'au moins une personne dynamique qui est prête à persévérer et à mener à bien le projet, qu'il s'agisse du chef, d'un agent de développement économique ou d'un autre entrepreneur. Monsieur Nepton indique que, selon des études, un développement communautaire durable n'est pas possible sans une saine gestion.

Pierre Bastien fait remarquer que le mode de financement actuel du PDEC est en place depuis 1989, soit l'année qui a suivi la réduction de 72 à 45 millions de dollars du financement du programme. Il retrace l'histoire de la Commission de développement économique des Premières Nations du Québec et du Labrador (CDEPNQL) à titre d'organisme d'orientation d'AINC pour son nouveau cadre pour le développement économique, et il expose les grandes lignes du rapport intitulé « Nos pistes d'action! » qui a été présenté à AINC par la CDEPNQL.

Monsieur Bastien récapitule les treize pistes d'action recommandées par la CDEPNQL :

- Le financement du PDEC devrait être augmenté afin d'accroître les possibilités de développement économique des collectivités.
- Les recommandations concernant les peuples autochtones qui figuraient dans le rapport de 2007 du Comité sénatorial permanent devraient être mises en application.
- L'accès aux programmes devrait être offert au moyen d'un guichet unique, et un projet pilote pourrait être mis en œuvre au Québec.
- AINC devrait élaborer un guide des programmes de développement économique à l'intention des entrepreneurs des Premières nations afin qu'ils soient informés au bon moment et qu'un climat de confiance soit maintenu.
- Les programmes devraient être décloisonnés (par exemple, les quatre programmes d'Entreprise autochtone Canada).
- Les délais de traitement devraient être réduits au minimum, notamment en accélérant le financement des projets d'une valeur de moins de 25 000 \$.

Rénovation des programmes à l'appui du développement économique et des terres

- Les agents locaux d'AINC devraient être plus présents pour les membres des collectivités.
- Les programmes devraient englober toutes les étapes d'un projet afin qu'il ne soit pas nécessaire de faire plusieurs demandes pour mener à bien un projet.
- Une fois que les programmes auront été renouvelés, un comité de suivi devrait être mis en place pour évaluer les programmes et les adapter aux besoins.
- Les agents de développement économique communautaire (ADEC) devraient recevoir de la formation sur les nouveaux programmes.
- Des chances égales devraient être offertes à toutes les collectivités, qu'elles se trouvent dans une réserve ou hors réserve, afin qu'elles soient en mesure de profiter des possibilités de développement économique qui se présentent.
- Les collectivités des Premières nations devraient être en mesure de participer à un projet du PDEC comme partenaires minoritaires.
- Les collectivités des Premières nations devraient avoir un accès accru à l'actif local.

Monsieur Bastien indique que les collectivités des Premières nations doivent se préparer pour le projet provincial *Plan Nord*, car la concurrence est déjà à l'affût — lorsque sera annoncée la construction d'un nouveau chemin, des entreprises seront déjà sur place avec une vingtaine de camions, prêtes à saisir l'occasion.

Il ajoute qu'AINC devrait être prêt à injecter des fonds dans des projets de partenariat pour l'apport en capital dès que le Québec sera prêt à en faire autant. Le financement en capital d'AINC — selon lequel AINC assumait 40 % des fonds d'un projet, tandis que les Premières nations en assumaient 10 % et le Québec, 50 % — a pris fin en 2005, ce qui a amené ses partenaires à mettre fin eux aussi à leur financement. Selon monsieur Bastien, ce financement devrait être rétabli dans les deux prochaines années, pendant que le Québec est toujours disposé à assumer sa part.

Il recommande que soit réduit le financement des programmes les moins utilisés et que soit accru celui des programmes les plus en demande.

La CDEPNQL tiendra deux foires commerciales cette année. Monsieur Bastien rappelle aux entrepreneurs des Premières nations qu'il est important de rencontrer d'autres entrepreneurs afin de connaître leurs activités, d'établir des réseaux, d'échanger des coordonnées et d'établir des partenariats avec les Premières nations voisines. Il indique que l'élaboration de plans

stratégiques pour les collectivités constitue une amorce efficace de développement économique, tout comme le sont les clubs d'économie dans les écoles secondaires, qui aident les jeunes des Premières nations à acquérir des connaissances et de l'expérience de l'exploitation d'une entreprise. Le Québec s'affaire à planifier un projet pilote de ce genre.

DOMAINES DE SOUTIEN ET SUJETS DE PRÉOCCUPATION

« Les réseaux d'entreprises sont l'outil de demain – nous n'avons pas le choix », indique un participant. Il ajoute que les Premières nations doivent nouer de bonnes relations avec les acteurs économiques locaux. « Nous devons aussi nous respecter mutuellement comme Premières nations — nous nous alimentons aux mêmes sources ».

Ce même participant recommande la tenue d'une table ronde fédérale portant sur les programmes de développement économique des Autochtones au cours de laquelle tous les ministères responsables pourraient examiner ensemble les programmes afin de s'assurer qu'ils sont à la fois souples et bien coordonnés. Il demande où exactement au Canada sont dépensés les 200 millions de dollars provenant des fonds d'AINC.

Certains participants manifestent des préoccupations à l'égard d'un point d'accès à guichet unique, en indiquant que celui-ci pourrait empêcher les Premières nations de se renseigner au sujet des divers programmes qui sont offerts. Monsieur Bastien indique qu'un point d'accès à guichet unique ne réduirait pas la disponibilité de programmes, mais permettrait de disposer d'une formule « multi-services » ayant pour objectif d'améliorer la coordination des activités des entreprises.

Un participant indique qu'en l'absence de terres de réserve pour y établir l'infrastructure, comme dans le cas des parcs commerciaux, les Premières nations doivent disposer d'un financement assez souple pour permettre l'élaboration de projets en dehors de leurs terres traditionnelles, ou de concert avec d'autres Premières nations. Certaines Premières nations le font déjà en ayant recours à l'autofinancement ou en établissant des partenariats avec des parties non autochtones.

Un autre participant demande si le Ministère vérifie l'appartenance légale à un groupe autochtone des personnes qui font une demande de financement pour le développement économique. Madame Ladouceur indique que plusieurs demandes ont été rejetées en raison de l'omission de fournir une preuve de l'appartenance à un groupe autochtone.

Des participants se disent préoccupés par l'actuel manque de vision et d'efficacité des programmes de développement économique d'AINC. Pour chaque dollar investi dans les collectivités des Premières nations, huit cents seulement demeurent dans la collectivité. Des

participants font remarquer que ce phénomène n'est pas attribuable aux seuls programmes, et ils indiquent que les Premières nations pourraient contribuer à faire augmenter ce montant au moins à vingt cents en ayant davantage recours à de la main-d'œuvre locale et moins recours à des consultants externes.

Un participant demande si le budget d'AINC sera doublé à mesure que doublera la population autochtone, tous les 15 à 20 ans. Madame Ladouceur indique que le budget n'augmentera pas au même rythme que la démographie et que les fonds actuels devraient être utilisés pour trouver d'autres possibilités de financement en ayant pour but ultime de parvenir à l'autonomie sur le plan économique.

Certains participants indiquent que l'Ouest canadien se taille la part du lion pour ce qui est du financement provenant d'AINC. Monsieur Bastien indique que les Premières nations de ces régions ont conclu des traités différents et davantage de partenariats et qu'il s'y trouve un certain nombre de groupes d'investissement des Premières nations, comme le Tribal Councils Investment Group of Manitoba. Elles présentent aussi un plus grand nombre de demandes. Il ajoute que les Premières nations devraient élaborer ensemble des initiatives dans des secteurs comme la foresterie, plutôt que d'avoir recours à des entrepreneurs de l'extérieur. Selon monsieur Bastien, l'accès aux ressources naturelles est un enjeu crucial — un accès accru permettrait aux collectivités d'être plus proactives, plutôt que d'attendre des offres.

Un participant fait mention de la participation de sa collectivité à la construction d'une autoroute. Malgré le manque d'essor économique de la collectivité, les négociations ont mené à la signature d'un contrat d'une valeur de 26 millions de dollars. « Tout commence par une attitude d'ouverture de la part des deux parties », indique-t-il.

Un autre participant fait mention de la difficulté qu'éprouve sa collectivité lorsqu'il s'agit de soumissionner en vue d'obtenir des contrats dans le secteur de l'énergie parce que les programmes fédéraux n'ont pas évolué de façon à cadrer avec ce genre de projet. Il fait remarquer que les programmes doivent comporter de la souplesse, et il souhaite que le nouveau cadre ne s'avérera pas en définitive aussi rigide que l'ancien.

Certains participants font remarquer un manque de dotation adéquate sur place de la part d'AINC lorsque se présentent de gros projets de développement. Madame Ladouceur indique qu'à la suite d'une restructuration au sein de la Direction générale du développement des entreprises, à l'administration centrale, du personnel supplémentaire sera affecté dans les bureaux régionaux à compter de septembre 2010.

SOMMAIRE DES DISCUSSIONS EN PETITS GROUPES

Résultats visés : Que souhaitons-nous réaliser?

Madame Ladouceur invite les participants à entamer leurs discussions en petits groupes en se concentrant sur les trois grandes questions suivantes :

- Quels sont les facteurs clés d'un climat des affaires fructueux?
- Quels sont les facteurs clés d'entreprises autochtones viables?
- Comment définiriez-vous une collectivité prête à saisir les occasions?

Éléments d'un climat des affaires fructueux

Les participants désignent les facteurs suivants comme des éléments d'un bon climat des affaires :

- Une collectivité des Premières nations stable qui attire les investisseurs
- La présence à proximité immédiate de bureaux d'AINC
- Une culture d'entrepreneuriat bien implantée chez les jeunes
- Une saine gestion au sein de la collectivité
- Une nette distinction entre la politique et l'administration
- Un consensus entre les Premières nations voisines
- Des partenariats existants avec des « partenaires de qualité »
- Un climat de confiance parmi les membres de la collectivité, le conseil de bande et les promoteurs
- Des liens entre le développement économique et le développement social qui sont clairs pour les membres de la collectivité
- La disponibilité d'un profil de la collectivité et la capacité pour les agents de projet de compter sur des dirigeants communautaires pouvant leur fournir des données

Facteurs d'entreprises autochtones viables

- Une main-d'œuvre autochtone qualifiée
- Une offre de formation au sein même de la collectivité afin que les personnes puissent apprendre et travailler en même temps

Rénovation des programmes à l'appui du développement économique et des terres

- Du mentorat pour les promoteurs de projet
- Un accès en temps utile à du financement
- Un accès pour les membres de la collectivité au territoire et à des ressources naturelles
- Un accès pour la collectivité à du transport et aux marchés
- Un accès facile à de l'information concernant les programmes d'AINC
- La disponibilité de bons mentors pour le développement des entreprises
- La capacité de l'agent de projet d'analyser le contexte commercial
- La disponibilité d'un plan d'affaires et la capacité d'en communiquer le contenu
- La disponibilité d'un plan stratégique que la collectivité peut réviser et mettre à jour
- La présence d'agents de développement économique communautaire (ADEC) à titre de bons gestionnaires, comptables et communicateurs
- La capacité d'AINC de donner suite rapidement aux propositions et la capacité de participer au projet dès le début
- La présence de réseaux qui donnent accès à du capital
- La possibilité de miser sur du financement, comme du capital de risque, du crédit et des garanties de prêt
- Des activités économiques qui demeurent viables au sein d'un marché saisonnier

Définition d'une collectivité prête à saisir les occasions

- La capacité de la Première nation d'exercer un certain contrôle sur son environnement
- L'accessibilité de ressources naturelles, économiques et humaines
- La présence d'une équipe de projet qui a une vision commune et la volonté de la réaliser
- Un leadership accompagné de la volonté politique de participer au projet
- La participation de la collectivité à des projets, l'appui à des entrepreneurs et la disposition à évoluer dans un contexte commercial
- Une collectivité qui est prête à profiter des occasions lorsqu'elles se présentent

Rénovation des programmes à l'appui du développement économique et des terres

- Une collectivité qui est en mesure de démontrer la valeur de ses produits ou de ses services par rapport à ce qui est offert ailleurs (par exemple, montrer pourquoi les clients ne devraient pas aller plutôt à Québec ou à Montréal)

Facteurs clés qui permettent le développement et la durabilité de collectivités prêtes à saisir les occasions qui se présentent

- Des entrepreneurs disposés à réinvestir au sein de la collectivité
- Une volonté de faire avancer la question des revendications territoriales
- Une entreprise dont les activités ne comportent pas le rejet de la culture autochtone
- Une gestion intégrée et holistique des ressources
- De la formation pour l'établissement de partenariats, la consultation et l'entrepreneuriat
- Des entrepreneurs disposés à investir leur propre argent
- Des plans de suivi ainsi que des plans d'affaires
- La présence d'une infrastructure adéquate au sein de la collectivité (immeubles commerciaux, en plus des immeubles municipaux)
- L'obligation de rendre compte
- L'abandon de modèles de l'Ouest canadien et l'adoption de certaines approches de l'Est

Options de programmes novateurs

Il est demandé aux groupes de discuter d'un certain nombre de questions liées à des options de programmes et de rendre compte de leurs observations.

Quels aspects des programmes actuels fonctionnent bien?

Les participants indiquent que les programmes suivants fonctionnent bien à l'heure actuelle :

- PDEC : Il s'agit d'un programme de base qui constitue une source fiable de financement au début de chaque exercice financier et qui offre un bon suivi.
- Programme de services de soutien aux communautés (PSSC) : Ce programme a donné lieu à la création de la CDEPNQL.

- Stratégie d'approvisionnement auprès des entreprises autochtones (SAEA)
- Programme d'opportunités économiques pour les communautés (POEC)
- Organisations de développement économique des collectivités : « une ressource utile »
- Programme d'accès au capital (PAC)
- Partenariat pour les compétences et l'emploi des Autochtones (PCEA) : Il s'agit d'un programme du ministère des Ressources humaines et du Développement des compétences pour lequel AINC devrait agir à titre de partenaire.

Le concept de *Réseau Express* de la région du Québec est jugé particulièrement utile. Ce système regroupe tous les partenaires potentiels de façon à faciliter l'accès aux programmes et à accélérer l'analyse des projets.

Les collectivités soulignent la qualité du soutien qu'elles ont reçu du bureau d'AINC de la région du Québec, indiquant que le personnel est bien à l'écoute et est accueillant. Le bureau régional met aussi à la disposition des collectivités une expertise technique utile.

Quels nouveaux programmes sont nécessaires ou quels changements doivent être apportés à des programmes?

Les participants font mention des besoins suivants :

- Programmes conçus en tenant compte de la situation de l'Est du Canada
- Projets comportant l'accès à du capital de risque, à des prêts de microcrédit, à des mécanismes de garantie et à des programmes de capital patient (prêts prévoyant un moratoire pour le remboursement pluriannuel du capital)
- Programmes qui permettent aux entrepreneurs de profiter plus rapidement des stimulants du marché
- Programmes qui comportent plus de souplesse en ce qui concerne le mentorat, surtout dans les collectivités éloignées — par exemple, un ADEC d'une région a indiqué qu'il devait faire un voyage d'une durée de cinq heures pour aider une personne à élaborer un plan d'affaires. « Il m'est impossible de transmettre pendant une conversation téléphonique de trois heures ce que j'ai appris pendant la durée de ma maîtrise en administration des affaires », a-t-il indiqué.
- Guichet unique

Rénovation des programmes à l'appui du développement économique et des terres

- Formation portant sur des méthodes de mesure des résultats
- Meilleure communication relativement aux programmes qui sont offerts et aux changements qui ont été apportés à ceux-ci
- Rôle élargi pour AINC de façon qu'il soit davantage qu'un bailleur de fonds de dernier recours — des projets des Premières nations dépendent parfois du financement provenant de nombreux organismes, chacun d'entre eux étant en attente d'un bailleur de fonds initial.
- Financement suffisant des ADEC
- Financement en provenance d'AINC pour le « simulateur d'entrepreneuriat » de la CDEM (*Corporation de développement économique montagnaise*), qui parcourra la province et montrera aux collectivités comment reconnaître les possibilités d'entrepreneuriat
- Un facteur d'isolement des collectivités normalisé pour l'ensemble des ministères — à l'heure actuelle, un ministère pourrait évaluer une collectivité en lui attribuant un facteur d'isolement de 2, alors qu'AINC lui attribuerait un facteur de 1,35, par exemple.
- Soutien provenant d'AINC non seulement pour le développement, mais aussi pour l'élaboration de plans stratégiques

Les participants font les commentaires suivants en ce qui concerne les changements devant être apportés à des programmes :

- La prescription de 15 % relative aux capitaux propres que comporte le Programme de développement des entreprises autochtones (PDEA) constitue un obstacle.
- Les critères de financement devraient être assouplis.
- Il est difficile de tirer parti de la Stratégie d'approvisionnement auprès des entreprises autochtones (SAEA) — certaines collectivités semblent tout obtenir, et d'autres, ne rien obtenir.
- AINC devrait reconnaître ou récompenser les Premières nations dont les investissements sont renouvelés à de nombreuses reprises et produisent des fonds secondaires.
- Accélérer le règlement des revendications territoriales et les négociations territoriales qui ont un lien avec le développement économique.

- Le financement de l'infrastructure devrait englober les centres commerciaux, plutôt que s'appliquer uniquement aux immeubles municipaux.

En quoi ces programmes devraient-ils refléter les besoins différents des collectivités?

- Une augmentation du personnel régional permettrait d'adapter les réponses aux différents besoins et de fournir celles-ci au bon moment.
- Il devrait y avoir une enveloppe pour chaque région, plutôt qu'une seule pour les cinq régions, afin que le financement puisse être accordé en fonction des tendances régionales.
- Il faut offrir un financement souple qui s'adapte aux diverses distances des marchés et des professionnels qualifiés, aux différents frais de déplacement, aux différences que présentent les niveaux de formation et aux contextes différents des collectivités; des clauses d'exception devraient être intégrées aux critères relatifs aux programmes.
- Il devrait être possible de transférer des fonds d'une enveloppe à une autre.
- Les programmes devraient comporter une distinction entre les petites et les grandes collectivités.
- Les programmes de développement des entreprises autochtones (PDEA) devraient être compatibles avec des projets de plus grande envergure; des programmes spéciaux devraient être établis pour le financement de projets de grande envergure (10 millions de dollars et plus) et pour les grands projets (100 millions de dollars et plus).
- Le développement économique devrait faire correspondre la formation aux programmes, comme le PDEC.
- Les programmes devraient tenir compte du nouveau *Plan Nord* du Québec pour ce qui est des possibilités et du choix du moment.
- Les régimes territoriaux devraient comporter de la souplesse et des décisions discrétionnaires ministérielles devraient être rendues bientôt.
- Les collectivités ont besoin de soutien pour le renforcement de leur capacité de planification stratégique.
- Le Québec devrait être mieux représenté au sein de l'Association nationale des sociétés autochtones de financement (ANSAF).

- Un programme unique devrait assurer du soutien pour chaque stade de l'élaboration d'un projet.
- Le soutien technique devrait être efficient et efficace.
- Le temps de réponse devrait être plus court.
- Les Premières nations devraient être admissibles à du financement à titre de partenaires minoritaires pour un projet.
- Des employés d'AINC devraient se rendre dans les collectivités pour voir de leurs propres yeux quelle est la situation.

OBSERVATIONS PRÉLIMINAIRES – JOUR 2

CONFÉRENCIER

Allan Clarke

Direction générale de la politique stratégique

Administration centrale d'Affaires indiennes et du Nord Canada (AC d'AINC), Ottawa

Luc Lainé ouvre la séance en indiquant que la majeure partie de la journée sera consacrée à des discussions de groupe, qui seront suivies de la présentation de comptes rendus.

Allan Clarke indique qu'AINC procède à l'examen des programmes qui se rattachent à l'éventail fédéral complet du financement pour le développement économique des Premières nations, non seulement au sein d'AINC, mais dans l'ensemble de la fonction publique fédérale. Il dit que de nouveaux fonds ne sont pas à prévoir, mais il croit que les présentes séances d'engagement aideront AINC à agir de façon plus efficace avec les ressources dont il dispose.

Monsieur Clarke indique que les programmes de conception nouvelle doivent être alignés à la fois sur le nouveau Cadre fédéral pour le développement économique des Autochtones et sur les recommandations qui ont été faites à la suite des récentes vérifications et évaluations fédérales. Une nouvelle politique sur les paiements de transfert assure une plus grande souplesse et définit l'obligation de rendre compte comme une responsabilité mutuelle — les collectivités sont tenues de rendre compte au gouvernement, mais le gouvernement est aussi tenu de rendre compte aux clients.

SOMMAIRE DES DISCUSSIONS EN PETITS GROUPES (suite du jour 1)

Faire en sorte que les programmes fonctionnent

Il est demandé aux groupes de discuter de plusieurs questions liées aux programmes et de leur efficacité et de rendre compte des résultats de ces discussions.

Quelles sont les priorités relatives à l'affectation de fonds dans le budget actuel?

Bien qu'il ait été demandé aux groupes de prendre le temps de faire un choix entre divers éléments, certains étaient peu disposés à le faire, soutenant que tous les programmes sont sous-financés.

Tout en indiquant que le rapport de la CDEPNQL, intitulé « Nos pistes d'action! », est une mine de renseignements et offre une bonne base pour l'établissement de priorités en matière de financement, des participants proposent que l'organisation soit investie du mandat d'élaborer un ensemble d'indicateurs pour le financement des programmes.

Le *Secrétariat aux affaires autochtones* du Québec a mis en œuvre avec succès un programme appelé « Fonds d'initiatives autochtones (FIA) » qui, selon un participant, « donne satisfaction à la plupart des Premières nations ». Il est proposé qu'AINC adopte un modèle adapté du même programme.

Après avoir étudié la proportion du financement de la région du Québec pour les quatorze programmes et les budgets pour l'année 2010-2011, un groupe indique que le développement économique des collectivités, auquel une somme de 89,5 millions de dollars est actuellement consacrée, devrait demeurer la priorité absolue en matière de financement. Les membres du groupe indiquent que les entreprises des Premières nations, qui bénéficient actuellement d'une somme de 45,7 millions de dollars, devraient venir au deuxième rang au lieu des programmes de gestion des terres et de l'environnement, qui font actuellement l'objet d'un financement de 50,5 millions de dollars; ils font remarquer que ces derniers programmes sont actuellement beaucoup moins essentiels.

De nombreux participants indiquent que le financement des ADEC « nous maintient en activité ».

Les participants discutent en vue de déterminer si les fonds pour le développement économique devraient être « regroupés et remis » aux collectivités afin de leur permettre de prendre leurs propres décisions. Un participant craint que l'affectation de fonds combinés selon un plan quinquennal ne donne lieu à leur disparition d'ici l'élection du nouveau chef ou du nouveau conseil.

Selon un participant, bien que les programmes de développement économique apportent du soutien aux petites collectivités aux premiers stades du développement économique, on ne peut en dire autant des programmes de développement des entreprises autochtones, qui ont pourtant besoin du même type de soutien à l'étape du lancement.

Les participants présentent aussi les suggestions et commentaires suivants :

- Une plus grande importance devrait être attribuée aux fonds de financement par capitaux propres et aux programmes de garantie de prêt.
- L'infrastructure doit faire l'objet d'un investissement massif.
- Le mentorat est un élément essentiel, et il doit comporter de la supervision et du suivi.
- Un financement suffisant est nécessaire pour les collectivités qui ont besoin d'agents de développement économique plus qualifiés, qui exigent des salaires plus élevés.
- Les questions liées au choix du moment doivent comporter plus de souplesse — si « une situation survient » ou s'il y a possibilité de développement économique dans une région, AINC devrait être prêt à diriger rapidement des fonds de programme dans cette région.
- Un accès au capital est nécessaire pour les ressources humaines, notamment pour payer les services d'experts professionnels, comme des architectes, des ingénieurs et des planificateurs en environnement et des planificateurs stratégiques en économie.
- Il faut que des fonds soient utilisés pour faire augmenter, parmi les Premières nations, les possibilités de formation, de partenariats, d'établissement de réseaux, de mondialisation des collectivités et d'alliances économiques.
- AINC pourrait offrir des mesures incitatives pour la recherche de financement provenant du secteur privé.
- Les négociations territoriales sont particulièrement importantes pour les Premières nations qui n'ont pas de terres de réserve.
- AINC devrait tirer parti des programmes d'investisseurs étrangers qui amènent des immigrants au Canada; ce capital pourrait être orienté vers les entreprises des Premières nations.
- Certains entrepreneurs doivent avoir un accès direct à des fonds de financement par capitaux propres, plutôt que devoir d'adresser à des ADEC.

Rénovation des programmes à l'appui du développement économique et des terres

- AINC devrait offrir des garanties aux banques pour le financement de grands projets énergétiques — par exemple, le coût en capital d'un parc éolien de 25 mégawatts est de 65 millions de dollars.
- AINC devrait égaler les offres de financement du Québec lorsque des occasions se présentent.

Quelles solutions de rechange s'offrent aux modes de financement utilisés actuellement pour le Programme de développement économique des communautés (PDEC), le Programme de gestion des terres et de l'environnement dans les réserves (PGTER) et le Régime de gestion des terres des Premières nations (RGTPN) (programmes fondés sur des contributions pluriannuelles ou financés selon des méthodes préétablies)?

Il est proposé que les modes de financement fondés sur la population tiennent aussi compte de l'isolement et du coût de la vie. La mise en œuvre d'un projet peut nécessiter deux années dans une collectivité, tandis qu'elle peut se faire en seulement trois mois dans une collectivité voisine en raison de la population de base plus élevée dans cette dernière. Deux autres facteurs sont évoqués, à savoir l'assise territoriale de la collectivité et si l'ADEC favorise déjà un développement économique efficace.

Selon un participant, l'« éternel problème » est que les modes de financement sont fondés sur le principe « du gagnant et du perdant » — lorsqu'une Première nation obtient une plus grande part du gâteau, cela se fait au détriment d'une autre. Ce déséquilibre nuit aux relations entre les Premières nations, et la formule devrait être remplacée par le principe « du tout le monde y gagne ». Toujours selon ce participant, le gouvernement n'aime pas ce principe, car il signifie qu'il doit verser plus d'argent.

Les participants ajoutent les commentaires suivants :

- Des coupures dans le PDEC ne constituent pas une solution — la formule devrait être à la fois juste et ciblée exactement sur les besoins.
- Le mode de financement utilisé pour les conseils tribaux devrait être différent de celui qui est utilisé pour les collectivités des Premières nations à titre individuel.
- Il devrait être possible de transférer de l'argent d'une enveloppe de financement à une autre — à l'heure actuelle, une enveloppe qui n'est pas vidée est remise au Conseil du Trésor.
- Il devrait y avoir une meilleure coordination parmi l'ensemble des ministères fédéraux qui sont responsables du développement économique des Autochtones.

Que signifie fonctionner « au rythme des entreprises » ?

Un groupe fait remarquer que la préparation pour le lancement d'un projet nécessite plus de temps dans sa collectivité qu'il n'en faut dans d'autres collectivités. Pour qu'un projet soit couronné de succès, la main-d'œuvre doit recevoir de la formation, il faut tenir compte des aspects sociaux et culturels, les différents partenaires doivent être mis en contact et la collectivité doit avoir un sentiment d'appartenance en ce qui concerne le projet.

D'autres groupes indiquent qu'AINC prend trop de temps pour approuver un plan d'affaires. Le financement d'un projet devrait se faire immédiatement, lorsque le moment est bien choisi, notamment lorsqu'une collectivité a établi un centre commercial et que les locataires sont enfin prêts à signer un bail, ou lorsqu'un quota de pêche du crabe est à vendre et que tout retard pour l'achat fera perdre l'occasion.

Un groupe propose l'adoption d'un système d'autorisation préalable, qui permettrait d'obtenir à l'avance l'autorisation de profiter d'une occasion potentielle. Un bureau régional d'AINC fait remarquer que cela a donné lieu à des attentes non comblées par le passé, alors que le promoteur comptait sur les fonds et que le projet s'est avéré peu rentable. On fait aussi remarquer qu'un élément, comme un quota de pêche, serait toutefois rentable par sa définition, mais que, dans un tel cas, un plan d'affaires autorisé au préalable devrait s'avérer problématique.

Voici des commentaires faits par d'autres participants :

- Les bureaux régionaux ne peuvent autoriser que des projets d'une valeur maximale de 100 millions de dollars, mais ils devraient être investis du pouvoir d'approuver des projets allant jusqu'à 250 ou 300 millions de dollars.
- AINC devrait établir un volet distinct pour les projets de grande envergure.
- Le personnel d'AINC devrait avoir la liberté de consacrer plus de temps à la prise de décisions, et moins de temps à l'administration.
- AINC devrait harmoniser les délais relatifs aux programmes internes, comme le PDEC et le POEC, et étudier en même temps toutes les demandes qui se rattachent à un projet bien précis.
- AINC devrait collaborer plus étroitement avec d'autres sociétés de financement des Autochtones (SFA), comme la *Société de crédit commercial autochtone (SOCCA)* et la Corporation de développement économique montagnaise (CDEM).

- Les Premières nations devraient créer des alliances de collaboration afin de générer un plus grand pouvoir d'achat, de partager des moyens de transport ou d'acheter entre eux des produits et des services, « comme nous le faisons il y a longtemps ».

Une participante s'interroge sur la vision qu'a AINC de son propre avenir, en demandant s'il agira à titre de partenaire, de banquier, de conseiller ou d'inspecteur, ou s'il poursuivra son rôle de fiduciaire. Elle indique que les Premières nations ont besoin d'un facilitateur qui les aidera à trouver le financement nécessaire et à coordonner les divers programmes offerts par le biais des gouvernements fédéral et provinciaux. « Nous voulons sortir de notre *Grande Noirceur* », indique-t-elle.

Pour un autre participant, la compréhension du processus administratif qui occasionne des retards permettrait aux Premières nations d'agir de façon plus constructive dans l'élaboration de solutions. Ce participant demande si une collectivité munie d'un plan de développement économique peut sauter l'étape initiale de la proposition de projet pour passer directement au plan d'affaires, par exemple.

Un autre participant indique qu'AINC doit mieux communiquer les délais afin que les demandes puissent être présentées au bon moment dans le cycle de financement. Il devrait aussi entretenir des liens avec les agents de développement économique, plutôt qu'avec les conseils de bande, ce qui peut prendre une saveur trop politique.

Quels devraient être les éléments clés de normes de service relatives à un programme?

Un groupe indique que la prestation de services comporte plus de souplesse au sein d'autres ministères fédéraux; il cite un projet de soutien des pêches mis en œuvre par un autre organisme gouvernemental, qui consiste à envoyer des techniciens et des professionnels dans les collectivités. Ces professionnels « font tous les efforts possibles pour trouver des façons de nous aider » en établissant clairement les priorités relatives aux programmes et en aidant les collectivités à adapter les priorités à leurs projets. La collectivité de ce groupe a réussi à obtenir une subvention de 3 millions de dollars et une avance de 50 % grâce à l'ouverture du personnel responsable du soutien technique. Le groupe indique que tous les techniciens d'AINC devraient avoir cette attitude d'ouverture.

Une agente régionale d'AINC indique que certains grands projets énergétiques très coûteux touchant les Autochtones, dont des projets d'énergie éolienne et hydroélectrique, sont actuellement en cours dans sa région. « Lorsque vous vous engagez dans cette voie, le budget national peut être consacré entièrement à un seul projet », dit-elle. L'ampleur de ces projets constitue une nouveauté pour le Québec, qui a toujours été le royaume des petites et moyennes entreprises. « Nous devons relever ce défi maintenant. Mais nous ne devons pas

oublier les petites collectivités qui n'ont pas ces possibilités », indique-t-elle. Elle ajoute que les bureaux régionaux accompagnent habituellement les collectivités pendant l'étape de l'élaboration du plan d'affaires, indiquant qu'« un bon projet n'a jamais été refusé en raison d'un manque de fonds ».

Des participants indiquent que la production de rapports est essentielle pour les normes de service d'un programme. Des collectivités font mention de situations où elles ont présenté des rapports, mais se sont fait dire que les normes avaient changé. AINC devrait publier les normes de service et s'assurer qu'elles sont transmises aux collectivités.

Quels facteurs devraient être pris en compte lorsqu'il s'agit de déterminer l'admissibilité à un financement de base de services et d'expertise (c.-à-d. le PDEC)?

En réponse aux demandes de précisions, il est expliqué que cette question rappelle que toutes les collectivités sont actuellement admissibles à du financement provenant du PDEC en se fondant sur le nombre d'habitants. Le financement sert à payer les salaires des ADEC, alors que les fonds restants vont à divers autres projets. L'admissibilité au financement de base pose un problème, car les petites collectivités ont besoin de ces fonds pour se maintenir à flot, tandis que d'autres collectivités ont dépassé depuis longtemps ce niveau de développement économique. Il est permis de se demander si ces collectivités plus développées ne devraient pas cesser de recevoir le financement de base et si les petites collectivités qui démontrent peu de résultats découlant du financement ne devraient pas être obligées d'en démontrer davantage pour demeurer admissibles.

Certains participants croient que les collectivités qui omettent de préparer leurs comptes, de présenter des rapports annuels et de montrer si elles ont atteint leurs objectifs ou comment ont été gérés les fonds ne devraient pas être admissibles à un financement de base. L'admissibilité d'une collectivité pourrait être renouvelée selon un intervalle de quelques années en fonction de ces critères afin d'éviter de perpétuer une mauvaise gouvernance. Ils demandent quelles mesures pourraient être prises pour corriger la situation et pour remettre sur les rails ces collectivités, en faisant remarquer qu'il faudrait traiter de ces questions dès maintenant, plutôt que dans plusieurs années.

Selon un participant, les mêmes critères devraient s'appliquer à l'obligation de rendre compte au sein de la collectivité; les dirigeants qui ne rendent pas compte des résultats devraient être obligés à le faire.

On fait toutefois remarquer que les collectivités qui n'atteignent pas leurs objectifs ne devraient pas être automatiquement pénalisées. Il est impossible de prédire l'avenir, et les plans stratégiques sont, par définition, provisoires.

Certains participants indiquent qu'une collectivité pourrait devenir admissible à des fonds s'ajoutant au financement de base si :

- elle doit embaucher des personnes de l'extérieur;
- son taux de bénéficiaires de l'aide sociale est supérieur à 60 %;
- elle présente un taux inférieur de revenu autonome;
- l'ADEC tente de créer du développement économique et des partenariats, et ce, même si les objectifs fixés ne sont pas encore atteints;
- elle se trouve dans une région éloignée et doit se livrer à plus de vente directe;
- elle a de la difficulté à attirer une personne qualifiée pour diriger le projet;
- elle se trouve à un endroit très isolé.

Les suggestions faites par d'autres participants relativement à ces critères sont fort différentes de celles qui sont susmentionnées. Ces personnes proposent que le financement de base augmente :

- si la collectivité crée des emplois;
- si la collectivité génère un revenu autonome;
- si l'ADEC est compétent et a reçu une formation adéquate;
- si les projets contribuent à l'économie extérieure (par exemple, 70 % de la formation de la main-d'œuvre offerte à Wendake profite au Québec);
- selon la satisfaction des employés et des clients;
- selon le bien-être de la collectivité;
- selon le nombre d'entreprises créées.

On fait remarquer que peu de collectivités seraient disposées à accepter une réduction de leur financement de base. Dans le cas des collectivités qui participent à d'importants projets de développement, le financement de base est nécessaire pour maintenir la stabilité de leurs structures économiques. Des réductions du financement de base pourraient avoir des effets sérieux sur la réussite de projets et pénaliseraient injustement ces collectivités.

Des participants font remarquer que des ententes de financement de longue durée assureraient de la stabilité, une continuité et la capacité d'obtenir du financement en provenance d'autres sources.

Il est proposé que le financement de base soit versé à une société de développement indépendante. Une telle société serait mieux placée pour permettre d'obtenir d'autre financement, en sa qualité d'« entreprise qui fait fonctionner une entreprise ». Cela aurait pour avantages de conserver une plus grande indépendance par rapport aux intérêts politiques des Premières nations, de permettre d'intégrer dans ses plans d'affaires d'autres possibilités de financement, pouvant provenir notamment de la Stratégie de formation pour les compétences et l'emploi destinée aux Autochtones (SFCEA), et, comme l'a dit un participant, « de ne pas devoir adresser 55 demandes différentes à 55 ministères différents ».

Un participant indique qu'AINC devrait examiner le système mis en place dans la région de Gaspé, qui comporte un ensemble de critères relatifs aux facteurs liés à la pauvreté. Le programme de développement économique de la Côte-Nord prévoit aussi des programmes conçus expressément pour les pêcheurs, et ce programme a fait l'objet d'une refonte compte tenu de la crise qui a frappé récemment la pêche du crabe. Les programmes d'AINC devraient comporter la même souplesse.

Pour un autre participant, les Premières nations pourraient être financées de façon à s'entraider. Il prend pour exemple le soutien offert aux ADEC qui leur permet de se rendre dans d'autres collectivités afin de voir comment se déroule le travail.

Selon un participant, AINC pourrait beaucoup accomplir sans investir plus d'argent dans ses programmes s'il adoptait des mesures, comme le suivi des possibilités offrant un avenir prometteur, et s'il aidait à coordonner les réactions des collectivités. Par exemple, le Québec a promis de l'argent pour la construction de la route 138 sur la rive nord, et AINC pourrait faire pression pour que le gouvernement fédéral y participe en invoquant les nombreux emplois en jeu chez les Premières nations.

On fait remarquer que des entreprises privées, comme Alcan, démontrent un intérêt de plus en plus grand à faire des affaires avec les Premières nations et que, dans certains cas, elles sont prêtes à investir dans les structures de développement économique des Premières nations.

Mesurer le succès

Comment votre collectivité s'y prend-elle pour mesurer le succès relatif au développement des collectivités? À la gestion des terres?

Des participants indiquent qu'il est difficile d'établir une définition uniforme du succès, étant donné que les Premières nations se trouvent dans diverses situations. Ils font mention des indicateurs suivants :

- Le nombre d'emplois créés
- Le nombre d'entreprises créées
- L'acquisition d'une expertise au sein de la collectivité
- La création de revenus autonomes
- Une rétroaction positive de la part de la chambre de commerce et des promoteurs locaux
- Une réceptivité à l'égard des attentes des promoteurs
- Le prestige qu'il apporte à la collectivité
- Le pourcentage du marché régional qui se trouve aux mains des Autochtones (le prestigieux centre commercial *Galeries Montagnaises* à Sept-Îles réalise 70 % des ventes au détail de la région, et les profits vont aux Premières nations)
- La rentabilité (une collectivité de la région de Gaspé qui a commencé à zéro dispose maintenant d'un actif de 8 millions de dollars)
- Le rendement du capital investi (RCI) et la rapidité avec laquelle les profits reviennent à la collectivité
- L'amélioration du niveau de vie
- La visibilité pour la collectivité de signes concrets du succès
- Comment les résultats se comparent avec la vision qu'a la collectivité de son avenir
- La propriété qu'a la collectivité du développement économique
- Comment les résultats se mesurent relativement aux objectifs fixés dans le plan stratégique

Comment rendez-vous compte du développement économique à votre collectivité?

Les participants font encore une fois remarquer les grandes différences que comportent les modèles communautaires, qui sont de très complexes à très simples, et qui sont parfois inexistantes. Ils font mention des méthodes suivantes :

- Un modèle fondé sur des comptes rendus trimestriels et annuels des facteurs de succès, comparés avec les objectifs fixés au début de chaque cycle de planification
- Un modèle fondé sur des enquêtes socioéconomiques quinquennales
- Un modèle fondé sur un indice de bien-être communautaire et individuel
- La présentation au conseil de bande de rapports annuels qui renferment un compte rendu factuel et narratif des projets en cours

Des participants font remarquer que certaines collectivités n'ont pas les ressources ou l'expertise nécessaires pour mesurer les résultats et en rendre compte, et que certaines n'ont pas beaucoup d'activité économique à signaler. Ces collectivités procèdent à peu de mesure ou de compte rendu. D'autres collectivités mesurent les activités et la production, plutôt que les résultats, et elles comptent sur un certain niveau d'auto-vérification.

On fait remarquer qu'une collectivité pourrait rendre compte de projets en se fondant uniquement sur la rentabilité des entreprises, et ce type de rapport ne cadrerait pas avec l'évaluation de projet à laquelle se livre AINC.

Un participant indique qu'une plus grande participation de la part des membres de la collectivité à la prise de décisions concernant le développement économique donne lieu à une meilleure orientation provenant de ces membres, ce qui permet à l'ADEC de disposer d'objectifs dont l'atteinte peut être mesurée à la fin de l'année.

Un animateur fait remarquer que les rapports peuvent être utilisés pour améliorer à la fois le plan stratégique d'une collectivité et son propre rendement, et il demande si les rapports d'une année sont utiles pour l'année suivante. Les rapports pourraient être fondés sur un modèle annuel réutilisable qui pourrait faire l'objet d'un recueil pendant une période de dix ans dans le but de créer un plan stratégique.

Il est peu discuté de la gestion des terres. Un participant invoque comme raison que les spécialistes en la matière sont responsables de mesurer le succès relativement à la gestion des terres.

Quels indicateurs de rendement pourraient être utilisés pour mesurer l'incidence des nouveaux programmes?

Un groupe indique que cette question devrait être étudiée plus en profondeur, et il propose que la CDEPNQL soit chargée d'élaborer des indicateurs de rendement à présenter à AINC avant novembre 2010.

Voici la liste des indicateurs de rendement que les participants jugent importants :

- Le rendement du capital investi
- Le contexte commercial mondial
- Le niveau de risque en ce qui concerne les ressources disponibles
- La situation géographique
- La croissance de l'entreprise et les données sur les revenus produits
- Le nombre d'entreprises lancées
- La satisfaction des clients
- Les prêts et les subventions accordés
- Le bien-être de la collectivité et des personnes
- Le rendement volumétrique (bien que moins important que les résultats)
- Les données qualitatives

Comment la présentation de rapports à AINC peut-elle vous être rendue plus utile et « conviviale »?

Les participants indiquent que les rapports devraient être utiles à la fois pour les collectivités et pour AINC. Le personnel d'AINC explique que le Ministère compile ces statistiques pour les rapports nationaux et pour les demandes obligatoires faites au Conseil du Trésor, qui se prononce relativement au renouvellement des programmes pour des périodes de trois à cinq ans. AINC doit exposer les objectifs et les résultats et fournir des explications lorsque les résultats ne se rapprochent pas des objectifs.

Les participants font les commentaires suivants au sujet du système actuel de production de rapports :

- Il est difficile d'harmoniser les données des états financiers et celles devant servir à des fins de développement économique.

Rénovation des programmes à l'appui du développement économique et des terres

- Les rapports à présenter à AINC sont difficiles à comprendre, et les ADEC doivent souvent demander des précisions. Les collectivités ont besoin d'un modèle qui est plus facile à comprendre et qui n'est pas trop « intimidant ».
- La production de rapports annuels nécessite de remplir huit sections différentes, alors que, bien souvent, seulement deux sont pertinentes.
- La production de rapports devrait être harmonisée avec les cycles économiques et financiers (par exemple, les rapports financiers vérifiés ne sont pas disponibles avant la fin de juin, mais ils sont demandés en mars).
- Autant de rapports sont exigés pour un projet de 10 000 \$ que pour un projet d'un million de dollars. Le nombre de rapports devrait être proportionnel au montant demandé.
- Il devrait être possible de distribuer un même rapport à tous les partenaires.
- Un point de distribution central, peut-être électronique, pourrait être établi pour envoyer au bon moment un rapport à tous les responsables de programme ou les partenaires.
- Les collectivités doivent savoir ce que mesure AINC (p. ex., les activités, les résultats et les écarts entre les objectifs et les résultats).
- Les collectivités doivent savoir dans quel but sont compilées les données.
- Les programmes doivent comporter des indicateurs de rendement, comme ceux qu'utilise le *Secrétariat aux affaires autochtones (SAA)*, plutôt que des critères.
- Il devrait y avoir une façon de mesurer des résultats non tangibles, comme l'expérience ou l'acquisition de compétences, même lorsqu'un projet ne fonctionne pas.
- La production de rapports annuels fondés sur les résultats peut pénaliser les plus petites collectivités, qui peuvent considérer qu'un projet représente un nouveau niveau de progrès pour sa propre histoire, alors que ledit projet peut être évalué de façon négative par AINC.
- Des modifications aux exigences en matière de rapport ne devraient être apportées que lorsque des données sont nécessaires pour le renouvellement d'un programme, et non simplement parce qu'un nouveau gestionnaire veut que les données soient présentées sous une forme différente.

- Les clients devraient être informés de l'imminence d'un changement et en connaître les raisons.
- Les systèmes de production de rapports devraient être harmonisés pour l'ensemble des programmes fédéraux qui portent sur le développement économique des Autochtones.

EXAMEN D'OPTIONS POUR LE FINANCEMENT DE L'INFRASTRUCTURE COMMUNAUTAIRE

Conférencière

Gail Mitchell

Directrice générale, Direction générale de l'infrastructure communautaire
Administration centrale d'Affaires indiennes et du Nord Canada (AC d'AINC), Ottawa

Gail Mitchell présente un sommaire du système actuel de financement de l'infrastructure. Le Programme d'infrastructure des Premières Nations offre un financement en espèces d'un montant de près d'un milliard et demi de dollars par année. Étant donné la croissance de la population qui est trois fois supérieure à celle de la population non autochtone, ce montant ne pourra être versé de façon soutenue. La plupart des administrations ont recours au financement par emprunt et ne peuvent compter sur des subventions du gouvernement que pour environ 20 % des coûts.

Le fonds d'AINC présente actuellement un arriéré se situant entre 3 et 5 millions de dollars, et beaucoup de Premières nations doivent attendre longtemps avant d'obtenir des fonds pour l'infrastructure, étant donné la priorité accordée par le programme à la santé et à la sécurité. Madame Mitchell indique qu'il ne convient pas d'adopter une approche « universelle », étant donné que de nombreuses collectivités touchent des revenus qui pourraient leur assurer un soutien financier supplémentaire. Le système actuel ne peut prévoir une approche intégrée, notamment pour un projet qui porte à la fois sur un système d'alimentation en eau et sur un centre commercial.

Selon madame Mitchell, il existe diverses solutions de rechange. Les collectivités des Premières nations pourraient adopter un mode de financement annuel à long terme, qui serait plus stable et qui pourrait être mis de côté de façon à constituer une réserve ou être utilisé pour obtenir plus de financement. AINC pourrait déboursier le capital des prêts pendant un certain nombre d'années. Les collectivités des Premières nations pourraient rechercher d'autres moyens, comme un financement axé sur le marché, des partenariats et des frais d'utilisation. Elles pourraient avoir recours à d'autres institutions de financement, comme le Fonds pour les logements du marché destinés aux Premières nations, l'autorité responsable du logement des

Premières nations et le nouveau Fonds PPP Canada, une initiative du ministère des Finances qui encourage l'établissement de partenariats entre les secteurs privé et public et qui comprend une société d'État dont le conseil d'administration est entièrement composé de personnes provenant du secteur privé.

Madame Mitchell demande aux participants de faire des suggestions relativement à d'autres mécanismes de financement et au renforcement de la capacité d'avoir accès à un tel financement de rechange.

Discussion

Plusieurs participants posent des questions au sujet de projets d'infrastructure admissibles, y compris une barrière, un parc industriel, un chemin menant à un parc industriel, un complexe sportif et un réseau de transport en commun. Madame Mitchell recommande à ces participants de consulter Bruce Labrador, au bureau régional du Québec d'AINC.

Un participant se préoccupe de voir qu'il est demandé aux Premières nations de payer des intérêts portant sur des prêts ou des frais d'utilisation pour une infrastructure essentielle comme l'eau, dont la responsabilité fiduciaire incombe au gouvernement. Un autre demande si AINC prévoit cesser de financer l'infrastructure et si les Premières nations seront obligées de créer des fonds de réserve pour les coûts de remplacement, comme elles ont dû le faire pour le logement.

Madame Mitchell reconnaît que la demande et les besoins sont plus grands, mais elle dit que le Ministère ne peut fournir assez de fonds chaque année. Des difficultés semblables se posent pour toutes les administrations locales. Bien que la constitution d'un fonds de réserve obligatoire représente une option, d'autres options inciteraient les collectivités des Premières nations à planifier le remplacement de leurs infrastructures, qui se détériorent plus rapidement que dans d'autres administrations. Elle indique que les collectivités qui désirent envisager d'autres options devraient être en mesure d'aller de l'avant et de le faire.

Un participant propose qu'AINC s'associe au Fonds PPP et aux administrations locale et provinciale pour les projets d'infrastructure. Il indique que la collectivité de Kahnawake a élaboré un plan de projet d'infrastructure qui attirera de nombreuses entreprises et créera 400 emplois.

« Quelque 25 % de ces emplois seulement seront occupés par des membres de notre collectivité. Il s'agit d'économies pour l'assurance-emploi et l'aide sociale et de contributions à l'assiette fiscale. Il n'y a pas encore de lien de partenariat entre le gouvernement fédéral et le gouvernement du Québec », indique-t-il. Le gouvernement devrait regarder les avantages de

l'infrastructure, et non seulement comment elle sera remboursée. « Il existe des solutions dont toutes les parties peuvent tirer profit, si vous les recherchez », indique ce même participant.

Selon d'autres participants, la question ne peut être isolée du règlement rapide des revendications et des négociations territoriales. « Lorsque les collectivités reprennent leur territoire, elles sont moins dépendantes »», indique l'un d'eux. Pour un autre, il incombe au Parlement de trouver la solution; les besoins essentiels, comme de l'eau potable de qualité, qui assurent la subsistance des collectivités ne peuvent être exposés aux caprices du financement provenant du secteur privé.

Les partenariats entre les secteurs privé et public amènent la question juridictionnelle de la propriété. Un participant demande si les Premières nations finiraient par payer des impôts pour leur infrastructure si les deux tiers des fonds provenaient du secteur privé. Madame Mitchell indique que l'entreprise pourrait toujours être considérée comme appartenant à des Autochtones, en faisant remarquer que l'expérience avec les PPP et les Premières nations est encore trop limitée pour donner une réponse catégorique.

Allan Clarke avertit les participants que l'approche actuelle pour le financement de l'infrastructure ne sera pas maintenue. « Nous devons trouver des façons différentes et novatrices de faire ce que nous faisons. Votre rétroaction nous y aidera », indique-t-il.

Les participants peuvent envoyer par télécopieur leurs suggestions à Jennifer MacKinnon, au 819-953-3321.

MOT DE LA FIN

Monsieur Clarke indique que les commentaires faits par les participants montrent clairement que des méthodes de financement plus souples sont nécessaires — des méthodes qui facilitent l'établissement de partenariats et qui donnent accès à du capital.

Il dit que le PDEC est un programme essentiel, mais qu'une nouvelle formule doit être adoptée : la CDEPNQL a « accepté de se charger de la question », et toute solution doit assurer l'équité pour la prestation du programme. L'adoption d'une nouvelle formule signifie une redistribution des fonds, ce qui fera le bonheur des uns et le malheur des autres.

Le traitement des demandes de financement à AINC devrait être accéléré de façon à être adapté au rythme des entreprises, surtout pour les grands projets. Selon Monsieur Clarke, un financement pluriannuel pourrait s'avérer utile et permettre de considérer le développement économique comme un processus, plutôt que comme une série d'initiatives distinctes.

Monsieur Clarke indique que le renforcement des capacités est également nécessaire pour la mise en place de mesures visant notamment à accroître les compétences des ADEC, à faciliter l'accès à une expertise professionnelle, à aider les collectivités autochtones à négocier des ententes sur les répercussions et les avantages ainsi qu'à soutenir les négociations avec le secteur privé non autochtone.

AINC doit être en communication constante avec ses clients. Selon monsieur Clarke, les programmes n'ont pas évolué au rythme des changements qui ont touché les besoins et les possibilités, mais ils doivent le faire à partir de maintenant.

Le compte rendu des résultats est important, car AINC a une obligation de rendre compte au Ministre. « Nous savons qu'il y a toutes sortes d'expériences réussies, mais nous n'avons pas trouvé de façons de connaître ces histoires liées au rendement », indique Monsieur Clarke. Un rapport manuscrit de cinq pages ne permet pas nécessairement de voir ce qui se passe vraiment au sein de la collectivité, « ce qui peut s'avérer beaucoup mieux que ce que nous en savons ».

Il signale que la production de rapports est également importante lorsque les Premières nations tentent d'obtenir leurs propres résultats pour ce qui est du développement économique.

En faisant remarquer que la question de la gestion des terres n'a pas vraiment été abordée et que les terres sont importantes pour l'établissement d'une assise économique, monsieur Clarke demande comment on pourrait faire entrer en jeu cette richesse. Les obstacles, qui sont nombreux, comprennent la complexité du processus et la *Loi sur les Indiens*. Tous ces éléments sont associés et ils devraient être considérés comme un tout.

Monsieur Clarke remercie toutes les personnes qui ont participé à la conférence et il leur souhaite un bon voyage de retour.

PRIÈRE DE LA FIN

Monsieur Lainé présente madame Yolande Picard, une aînée de Wendake. Elle chante une chanson huronne ancestrale qui a été redécouverte dans un recueil de chansons enregistrées par Marius Barbeau aux alentours de 1910. Elle invite ensuite les participants à s'approcher et, en se passant de microphone, elle raconte une histoire d'origine huronne pour mettre fin aux activités de la journée.