



***Rapport final***

***Évaluation de l'investissement  
dans les possibilités  
économiques***

***Numéro de projet : 13072***

Février 2015

Direction générale de l'évaluation, de la  
mesure du rendement et de l'examen  
Secteur de la vérification et de l'évaluation



# Table des matières

---

<i>Acronymes</i> .....	<i>iii</i>
<i>Résumé</i> .....	<i>iv</i>
<i>Réponse de la direction et plan d'action</i> .....	<i>vii</i>
<b>1. Introduction</b> .....	<b>1</b>
1.1 Aperçu .....	1
1.2 Profil du programme .....	1
<b>2. Méthodologie d'évaluation</b> .....	<b>8</b>
2.1 Portée et période de l'évaluation .....	8
2.2 Questions et enjeux de l'évaluation .....	8
2.3 Méthodologie d'évaluation .....	9
2.4 Assurance de la qualité.....	10
2.5 Facteurs à considérer, points forts et limites .....	10
<b>Section un : La Loi sur le développement commercial et industriel des premières nations</b> .....	<b>12</b>
<b>3. Pertinence - LDCIPN</b> .....	<b>13</b>
3.1 Nécessité continue.....	13
3.2 Conformité aux priorités du gouvernement fédéral .....	15
3.3 Conformité aux rôles et aux responsabilités du gouvernement fédéral .....	16
<b>4. Efficacité - LDCIPN</b> .....	<b>18</b>
4.1 Atteinte des résultats attendus .....	18
4.2 Conséquences inattendues.....	24
<b>5. Efficience et économie - LDCIPN</b> .....	<b>25</b>
5.1 Facteurs clés favorisant l'efficience et l'économie .....	25
5.2 Autres options .....	26
5.3 Leçons apprises .....	28
5.4 Mesure du rendement .....	29
<b>Section deux : Programme d'opportunités économiques pour les communautés</b> .....	<b>30</b>
<b>6. Pertinence - POEC</b> .....	<b>31</b>
6.1 Nécessité continue du POEC.....	31
6.2 Conformité aux priorités du gouvernement fédéral .....	32
6.3 Conformité aux rôles et aux responsabilités du gouvernement fédéral .....	32
<b>7. Efficacité - POEC</b> .....	<b>33</b>
7.1 Atteinte des résultats attendus .....	33
7.2 Conséquences inattendues.....	37
<b>8. Efficience et économie - POEC</b> .....	<b>39</b>
8.1 Facteurs clés d'efficience et d'économie .....	39
8.2 Chevauchement et double emploi .....	39
8.3 Pratiques exemplaires.....	40
8.4 Mesure du rendement .....	41

<i>Section trois : Conclusions et recommandations</i> .....	42
<b>9. Conclusions et recommandations</b> .....	<b>43</b>
9.1 Conclusions .....	43
9.2 Recommandations .....	44
<i>Annexe A – Modèle logique - 3.2.2 Investissement dans les possibilités économiques</i> .....	<b>45</b>
<i>Annexe B – Contexte économique</i> .....	<b>46</b>

## Acronymes

---

AADNC	Affaires autochtones et Développement du Nord Canada
DGEMRE	Direction générale de l'évaluation, de la mesure du rendement et de l'examen
LDCIPN	<i>Loi sur le développement commercial et industriel des premières nations</i>
POEC	Programme d'opportunités économiques pour les communautés
PPCPE	Programme de préparation des collectivités aux possibilités économiques

L'investissement dans les possibilités économiques procure aux collectivités un soutien essentiel pour promouvoir une participation accrue des Autochtones à des projets économiques complexes et d'envergure. Les investissements ciblés du Programme d'opportunités économiques pour les communautés permettent aux collectivités inuites et des Premières Nations de réaliser diverses activités en vue de saisir les possibilités économiques. La *Loi sur le développement commercial et industriel des premières nations* couvre notamment l'adoption de règlements régissant des projets commerciaux et industriels d'envergure. Ces activités sont essentielles pour aider ces collectivités à s'associer au secteur privé et à d'autres ordres de gouvernement en vue de participer à part entière aux possibilités économiques et d'en bénéficier. Les composantes de programme qu'englobe l'investissement dans les possibilités économiques sont la *Loi sur le développement commercial et industriel des premières nations* (LDCIPN) et le Programme d'opportunités économiques pour les communautés (POEC)<sup>1</sup>.

La Direction générale de l'évaluation, de la mesure du rendement et de l'examen d'Affaires autochtones et Développement du Nord Canada (AADNC) a effectué une *Évaluation de l'investissement dans les possibilités économiques*. L'objectif général en était de fournir des éléments fiables et probants devant permettre d'améliorer les politiques et les programmes et, au besoin, la gestion des dépenses, la prise de décisions et la production de rapports publics au regard du résultat stratégique *Les terres et l'économie*. Le cadre de référence pour cette évaluation a été approuvé par le Comité de l'évaluation, de la mesure du rendement et de l'examen (CEMRE) d'AADNC le 22 novembre 2013.

L'évaluation a abouti aux conclusions et aux recommandations suivantes :

### ***Pertinence***

La LDCIPN et le POEC appuient les priorités gouvernementales décrites dans le *Cadre fédéral pour le développement économique des Autochtones* et relèvent de l'autorité du gouvernement fédéral. La LDCIPN comble des lacunes dans la réglementation relative aux grands investissements pour les Premières Nations dans les réserves, qui leur permettent de participer à des projets d'envergure susceptibles de leur procurer des avantages économiques importants. Le POEC contribue à lever de nombreux obstacles au développement économique des collectivités inuites et des Premières Nations.

---

<sup>1</sup> En 2014, le POEC a été regroupé avec d'autres programmes du secteur Terres et développement économique pour devenir le Programme de préparation des collectivités aux possibilités économiques.

## *Effacité*

La LDCIPN pourrait favoriser la création de projets de développement économique qui, en retour, pourraient générer des revenus importants pour les Premières Nations par un accroissement des investissements, de l'emploi et des possibilités d'affaires dans les réserves. Certains projets ont déjà été couronnés de succès, mais les projets complexes de développement économique, comme ceux entrepris sous le régime de la LDCIPN, vont demander beaucoup de temps pour atteindre leur plein potentiel.

Le POEC a permis de financer une vaste gamme de projets qui se sont traduits notamment par un accroissement de l'emploi pour les membres des collectivités, le développement d'entreprises et la mise en valeur des terres et des ressources.

Par souci de transparence et de saine gestion, le sous-ministre adjoint, secteur Terres et développement économique, avec l'aide du dirigeant principal des finances, doit veiller à ce qu'un rapprochement complet entre le Budget principal des dépenses et les dépenses réelles soit effectué régulièrement et que chaque écart soit expliqué et pris en compte comme il se doit.

## *Efficiency et économie*

La LDCIPN demeure le meilleur moyen de combler les lacunes en réglementation dans les réserves. Afin d'harmoniser les lois applicables aux projets commerciaux et industriels dans les réserves avec celles qui s'appliquent sur les terres provinciales, la réglementation nécessite un niveau élevé de contrôle et de reddition de comptes. Les détails concernant l'application de la loi et les responsabilités de chacune des parties doivent être négociés et fixés avant la mise en œuvre des projets. La LDCIPN offre cette assurance, par son système de règlements et d'ententes tripartites. Le niveau d'effort et de ressources requis pour préparer le règlement et négocier l'entente tripartite pour certains projets nécessite une période nettement plus longue que prévu au départ. Bien que certaines mesures aient été prises en conséquence, notamment la création de modèles pour uniformiser les ententes tripartites, des gains d'efficacité peuvent encore être réalisés dans certains domaines. Par exemple, tout en demeurant limité dans son application aux terres visées par les projets, le travail de création du régime de réglementation en vertu de la LDCIPN peut être adapté à des projets similaires dans la même province. Dans le même ordre d'idée, il est prévu que la négociation des ententes tripartites deviendra moins onéreuse dans le cas d'une province qui a déjà participé au processus. De plus, la préparation et la rédaction des règlements peuvent être adaptées pour faciliter de futurs projets similaires des Premières Nations.

Les évaluateurs ont constaté qu'avec les changements apportés à l'environnement opérationnel dans le secteur Terres et développement économique — notamment le renouvellement du groupe des programmes de développement économique, par lequel le POEC et d'autres programmes du secteur ont été regroupés dans le Programme de préparation des collectivités aux possibilités économiques (PPCPE) —, bon nombre des problèmes liés aux processus d'approbation, au chevauchement et au double emploi ont été réglés et l'efficacité s'en est trouvée accrue. Le PPCPE applique une approche plus ciblée au financement par projet pour une gamme d'activités soutenant les collectivités dans leur recherche de possibilités économiques.

## ***Recommandations***

1. Dans le cadre de la Stratégie de mesure du rendement, concevoir et mettre en œuvre des mesures et des indicateurs de rendement qui procurent des paramètres permettant d'évaluer et de démontrer objectivement l'effet à court et à long terme de l'investissement dans les possibilités économiques.
2. S'assurer que des gains en efficacité et en économie sont réalisés à mesure que l'adoption de règlements en vertu de la LDCIPN facilite la préparation et la rédaction de règlements pour d'autres projets des Premières Nations.
3. Veiller à ce que le PPCPE continue de fonctionner dans le cadre d'une série de programmes de développement économique d'AADNC destinée à promouvoir les possibilités économiques pour les collectivités inuites et des Premières Nations.

# **Réponse de la direction et plan d'action**

**Titre du projet : Évaluation de l'investissement dans les possibilités économiques**

**Numéro du projet : 1570/13072**

<b>Recommandations</b>	<b>Mesures</b>	<b>Gestionnaire responsable (titre et secteur)</b>	<b>Dates de début et d'achèvement prévues</b>
<p>1. Dans le cadre de la Stratégie de mesure du rendement, concevoir et mettre en œuvre des mesures et des indicateurs de rendement qui procurent des paramètres permettant d'évaluer et de démontrer objectivement l'effet à court et à long terme de l'investissement dans les possibilités économiques.</p>	<p>Dans le cadre du développement de la Stratégie de mesure du rendement, Terres et développement économique (TDE) a préparé une grille de mesure du rendement pour le sous-programme Investissement dans les possibilités économiques. Le Comité de l'évaluation, de la mesure du rendement et de l'examen a approuvé la Stratégie le 20 mars 2014, et on s'affaire à la mettre en œuvre.</p> <p>TDE actualisera la Stratégie pour y inclure une évaluation des risques et préciser les indicateurs de rendement, en vue de faciliter la surveillance et la déclaration des résultats aux termes de la <i>Loi sur le développement commercial et industriel des premières nations</i> (LDCIPN) et du Programme de préparation des collectivités aux possibilités économiques.</p>	<p>Directeur général, Opportunités pour les communautés, Terres et développement économique</p>	<p><i>Date de mise en œuvre :</i></p> <p>Stratégie de gestion du rendement 3.2.2 approuvée – 20 mars 2014</p> <p><i>Date d'achèvement :</i></p> <p>Évaluation des risques – septembre 2015</p> <p>Stratégie de gestion du rendement 3.2.2 révisée – décembre 2015</p>
<p>2. S'assurer que des gains en efficacité et en économie sont réalisés à mesure que l'adoption de règlements en vertu de la LDCIPN facilite la préparation et la rédaction de règlements pour d'autres projets des Premières Nations.</p>	<p>En se fondant sur quatre projets relevant de la LDCIPN, nous avons entrepris de réviser nos procédures internes et de préparer des lignes directrices et des modèles afin d'accélérer l'élaboration de règlements en vue des projets à venir aux termes de la LDCIPN, comme suit :</p> <p>a) L'équipe de gestion des projets travaille à simplifier le processus aux termes duquel les propositions de projets de la LDCIPN sont élaborées, examinées et approuvées, afin d'alléger les formalités administratives tout en insistant sur l'analyse des critères essentiels à la réussite des projets. On révisé également les processus internes pour l'élaboration et l'approbation des règlements dans le but de tirer profit des leçons du passé. De nouveaux documents de processus sont en cours de préparation pour usage interne et externe; ils devraient réduire la durée des formalités administratives.</p>	<p>Directeur général, Opportunités pour les communautés, Terres et développement économique</p>	<p><i>Date de mise en œuvre :</i></p> <p>En cours</p> <p>Points a) et b) actuellement en place, mais en cours de révision</p> <p><i>Date d'achèvement :</i></p> <p>Septembre 2015</p>

	<p>b) On a élaboré un modèle d'entente tripartite entre la province, le Canada et la Première Nation concernée afin de régir l'administration des règlements en vertu de la LDCIPN. Pour ce faire, on a analysé les dispositions des ententes déjà conclues et cerné les pratiques exemplaires à la lumière des discussions avec les parties qui ont pris part à l'élaboration de ces ententes. Par exemple, la question de la responsabilité des fonctionnaires provinciaux se pose à chaque projet et elle a été examinée de nouveau; à l'avenir, on analysera ce point et une proposition de disposition approuvée par les conseillers juridiques et la haute direction sera fournie. À mesure que de nouveaux projets seront amorcés aux termes de la LDCIPN, le Canada soumettra des dispositions types aux autres parties ainsi que justifications basées sur l'expérience, ce qui devrait accélérer la négociation des ententes.</p> <p>c) On a entrepris de rédiger des principes directeurs traitant des questions juridiques à aborder lors de l'élaboration des instructions de rédaction visant un régime de réglementation fondé sur l'incorporation par renvoi. Pour chaque projet aux termes de la LDCIPN, des règlements provinciaux différents seront analysés en vue de l'incorporation; néanmoins, bon nombre des questions légales clés seront les mêmes dans tous les cas. Par exemple, il faudra pour chaque projet établir quelles autorités provinciales sont chargées de donner l'approbation et d'agir au nom de la province, puis déterminer chaque fois si elles conviennent dans le contexte de règlements fédéraux en vertu de la LDCIPN. Les commentaires concernant la nature de ces questions, à quel moment les aborder dans l'analyse des règlements provinciaux et comment les régler contribueront à accélérer la rédaction des futurs règlements aux termes de la LDCIPN.</p> <p>Nous continuerons d'examiner nos procédures au fil de l'évaluation et du développement de projets en vertu de la LDCIPN, en vue d'accroître les économies et l'efficience.</p>		
<p>3. Veiller à ce que le Programme de préparation des collectivités aux possibilités économiques continue de fonctionner dans le cadre d'une série de programmes de développement économique d'AADNC destinée à promouvoir les possibilités</p>	<p>Aux termes du Programme des services relatifs aux terres et au développement économique, aider les Premières Nations à planifier et à développer leurs capacités de sorte qu'elles puissent saisir efficacement les possibilités économiques.</p> <p>Élaborer des stratégies de communication interne et externe afin de promouvoir le</p>	<p>Directeur général, Opportunités pour les communautés, Terres et développement économique</p>	<p><i>Date de mise en œuvre :</i></p> <p>En cours</p> <p><i>Date d'achèvement :</i></p>

économiques pour les collectivités inuites et des Premières Nations.	continuum des programmes de développement économique offerts aux Premières Nations.		Avril 2015
--	---	--	------------

**Je recommande l'approbation par le Comité de l'évaluation, de la mesure du rendement et de l'examen, de la réponse de la direction et du plan d'action.**

*Originale signée par :*

**Michel Burrowes**

**Directeur, Direction générale de l'évaluation, de la mesure du rendement et de l'examen**

**J'approuve la réponse de la direction et le plan d'action ci-dessus.**

*Originale signée par :*

**Sheilagh Murphy**

**Sous-ministre adjoint, Terres et développement économique**

# 1. Introduction

---

## 1.1 Aperçu

Pour satisfaire à l'exigence du Conseil du Trésor d'évaluer les dépenses des programmes tous les cinq ans, la Direction générale de l'évaluation, de la mesure du rendement et de l'examen (DGEMRE) a effectué une *Évaluation de l'investissement dans les possibilités économiques*.

L'objectif général en était de fournir des éléments probants fiables devant permettre d'améliorer les politiques et les programmes et, au besoin, la gestion des dépenses, la prise de décisions et la production de rapports publics au regard du résultat stratégique *Les terres et l'économie*.

L'évaluation a abouti à des conclusions et des recommandations factuelles relatives à la pertinence et au rendement (efficacité, efficience et économie), conformément à la *Politique sur l'évaluation* du Conseil du Trésor.

Les constatations du rapport sont divisées en trois sections : Section un – La *Loi sur le développement commercial et industriel des premières nations* (LDCIPN), Section deux – Le Programme d'opportunités économiques pour les communautés (POEC) et Section trois – Conclusions et recommandations. Le rapport d'évaluation débute avec un profil du programme et décrit en détail la méthodologie utilisée pour l'évaluation.

## 1.2 Profil du programme

### 1.2.1 Contexte et description

L'investissement dans les possibilités économiques procure aux collectivités un soutien essentiel pour promouvoir une participation accrue des Autochtones à de grands projets économiques complexes. Les investissements ciblés du Programme d'opportunités économiques pour les communautés permettent aux collectivités inuites et des Premières Nations de réaliser diverses activités en vue de saisir les possibilités économiques. La *Loi sur le développement commercial et industriel des premières nations* comprend l'adoption de règlements régissant des projets commerciaux et industriels d'envergure. Ces activités sont essentielles pour aider ces collectivités à s'associer au secteur privé et à d'autres ordres de gouvernement en vue de participer efficacement aux possibilités économiques et d'en bénéficier.

Les composantes de programme qu'englobe l'investissement dans les possibilités économiques sont les suivantes :

- la *Loi sur le développement commercial et industriel des premières nations*
- le Programme d'opportunités économiques pour les communautés<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> En 2014, le POEC a été regroupé avec d'autres programmes du secteur des Terres et développement économique pour devenir le Programme de préparation des collectivités aux possibilités économiques (PPCPE).

## *Loi sur le développement commercial et industriel des premières nations*

La LDCIPN a été déposée à la Chambre des communes le 2 novembre 2005 et est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> avril 2006. Cette loi était nécessaire pour combler le vide réglementaire dans les réserves et y permettre la mise en œuvre de projets commerciaux et industriels d'envergure. Elle permet au gouvernement fédéral de prendre des règlements régissant les projets commerciaux et industriels majeurs dans les réserves. Essentiellement, elle permet l'adoption, pour les réserves, de règlements compatibles avec ceux qui s'appliquent hors des réserves. Cette compatibilité avec la réglementation provinciale existante procure une plus grande certitude tant au public qu'aux promoteurs, tout en réduisant les coûts.

Les règlements fédéraux ne sont pris en vertu de la Loi qu'à la demande des Premières Nations participantes. Les règlements sont propres à un projet, préparés en collaboration avec la Première Nation et la province concernée et s'appliquent uniquement aux terres visées par le projet. Ces règlements permettent au gouvernement fédéral de déléguer à la province la surveillance et l'application du nouveau régime de réglementation par l'entremise d'une entente entre le gouvernement fédéral, la Première Nation et la province.

En 2010, la LDCIPN a été modifiée par le projet de loi C-24, *Loi sur la certitude des titres fonciers des premières nations*. Ces modifications facilitent le déroulement des projets immobiliers commerciaux dans les réserves du fait d'une certitude accrue en ce qui a trait au titre. Elles permettront aux Premières Nations de demander que leurs projets immobiliers commerciaux dans les réserves s'accompagnent d'un régime de droits de propriété comprenant un régime d'enregistrement des titres fonciers et un fonds d'assurance des titres, comme dans le régime provincial applicable à l'extérieur des réserves. La certitude conférée par ce régime concernant les titres fonciers rehaussera la confiance des investisseurs, ce qui accroîtra la valeur des propriétés à un niveau comparable à celui de projets semblables à l'extérieur des réserves.

La LDCIPN vise à permettre la réalisation de projets de développement économique qui seront source de prospérité pour les Premières Nations et créeront des emplois grandement nécessaires. Avec une plus grande certitude chez les investisseurs quant à la réglementation des grands projets commerciaux ou industriels dans les réserves, les Premières Nations auront de meilleures chances d'attirer des investissements importants. Elles pourront espérer obtenir un meilleur rendement de leurs investissements ainsi que des possibilités accrues de création d'emplois et d'entreprises dans les réserves. Les provinces bénéficient d'une réglementation uniforme des grands projets industriels et commerciaux dans leur territoire. Les grands projets commerciaux et industriels dans les réserves seront réglementés de manière à englober les questions de santé, de sécurité et d'environnement.

En procurant une plus grande certitude en matière de réglementation, la LDCIPN contribue à mieux équilibrer les objectifs de développement économique, de protection de l'environnement et de politiques sociales, favorisant ainsi l'utilisation durable des terres et des ressources des réserves pour les prochaines générations. De plus, les grands projets commerciaux et industriels stimulent l'économie des régions avoisinantes, créent de l'emploi, accroissent les recettes fiscales et procurent des avantages à tous les Canadiens.

## **POEC**

Sur la base de propositions de projets, le POEC fournit une aide aux communautés inuites et des Premières Nations susceptibles de bénéficier d'importants avantages économiques associés aux occasions de développement économique.

Les projets admissibles favorisent :

1. l'embauche de membres de la collectivité;
2. le développement des affaires de la collectivité et la création d'entreprises;
3. la mise en valeur des terres et des ressources gérées par la collectivité;
4. l'accès aux possibilités découlant des terres et des ressources non gérées par la communauté;
5. la promotion de la communauté comme destination de choix pour les investissements; et
6. la recherche et la défense des intérêts.

Le POEC est censé procurer des avantages économiques à la collectivité, notamment la création d'emplois et de revenus connexes, un accroissement de l'utilisation et de la valeur des terres et des ressources gérées par la collectivité, une augmentation des recettes publiques associée au développement économique, une amélioration de l'infrastructure communautaire et autres, de meilleures dispositions relatives à l'accès aux ressources hors réserve, un accroissement des investissements dans la collectivité, un climat et un environnement plus favorables au développement économique communautaire, des entreprises plus nombreuses et plus importantes dans la collectivité, plus de marchés et de ventes pour les entreprises communautaires, ainsi qu'une plus grande capacité du gouvernement communautaire à exploiter les futures possibilités économiques.

En 2014, avec le renouvellement et le regroupement des programmes, le POEC est devenu le Programme de préparation des collectivités aux possibilités économiques (PPCPE).

### ***1.2.2 Objectifs et résultats attendus***

L'investissement dans les possibilités économiques est le sous-programme 3.2.2 du pilier Les terres et l'économie/Programme de développement communautaire, de l'Architecture d'alignement des programmes 2014-2015.

#### ***Résultat attendu***

Établissement de partenariats avec le secteur privé et investissements dans les collectivités inuites et des Premières Nations.

## *Indicateurs de rendement*

- Investissements à effet de levier prévus dans les collectivités des Premières Nations et des Inuits
- Temps requis pour préparer la proposition réglementaire fédérale autorisant les partenariats et les investissements (ce qui comprend le règlement et l'entente tripartite)

Une Stratégie de mesure du rendement, datée du 20 mars 2014, est en place pour le sous-programme 3.2.2 Investissement dans les possibilités économiques. Le modèle logique pour ce sous-programme se trouve à l'Annexe A du rapport.

### ***1.2.3 Gestion du programme, principaux intervenants et bénéficiaires***

#### **LDCIPN**

*Gestion du programme* : Une Première Nation présente un projet de règlement, souvent avec un promoteur de l'industrie, et participe comme membre actif tant à l'élaboration qu'à la mise en œuvre du règlement du projet et à l'entente tripartite associée.

Le personnel de l'administration centrale et celui de la région d'AADNC travaillent ensemble à la recherche stratégique, aux décisions concernant les prévisions relatives au projet mené en vertu de la LDCIPN et aux séances d'information de la haute direction. Le personnel de l'administration centrale œuvrant au sein du Bureau de gestion de projet de la LDCIPN fournit les services de gestion de programme, notamment l'étude des propositions, la supervision de la mise en œuvre, y compris l'élaboration et le suivi des plans annuels, la planification des ressources, les services de gestion et de production de rapports, les politiques et la gouvernance, en plus de participer à la négociation de l'entente tripartite. Le personnel régional d'AADNC assure l'exécution du projet au quotidien, en étroite collaboration avec la Première Nation, le promoteur (p. ex. investisseur du secteur des entreprises privées), la province, l'industrie, le ministère de la Justice ainsi que le personnel de l'administration centrale d'AADNC. Le personnel régional participe aussi à la négociation de l'entente tripartite.

La section de la Rédaction réglementaire du ministère de la Justice et le conseiller juridique du ministère participent à la rédaction de l'entente tripartite, du règlement et de tout changement à apporter au règlement compte tenu des modifications apportées aux lois provinciales.

Des représentants du gouvernement provincial participent à la négociation d'une entente tripartite avec le gouvernement fédéral et la Première Nation, en plus de contribuer à l'élaboration du projet de règlement.

*Principaux intervenants* : Les Premières Nations promotrices sont les principaux intervenants de chaque projet présenté en vertu de la LDCIPN. Les autres sont les gouvernements provinciaux, les promoteurs du projet (p. ex. investisseur du secteur des entreprises privées), l'industrie, les organisations des Premières Nations et les municipalités.

*Bénéficiaires prévus* : Les premiers bénéficiaires des projets présentés en vertu de la LDCIPN sont les Premières Nations promotrices ainsi que leurs membres censés bénéficier du développement économique, des capacités renforcées et des possibilités d'emploi dans leurs réserves. Les promoteurs de l'industrie et les investisseurs bénéficient des revenus associés aux projets et de la plus grande certitude qu'apporte l'établissement d'un régime de réglementation intégré, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur des réserves, au regard des questions de santé-sécurité et de protection de l'environnement associées au projet.

## **POEC**

*Gestion du programme* : Le personnel de l'administration centrale d'AADNC est responsable de la conception et de l'élaboration du POEC, y compris les lignes directrices du programme, les outils et d'autres ressources destinées à aider les bureaux régionaux d'AADNC et les collectivités à mettre en œuvre les programmes et à en communiquer les résultats. Le personnel régional d'AADNC est responsable de la mise en œuvre du POEC. Il appuie les collectivités dans la prestation de leurs services de base et leurs efforts pour accroître leurs capacités. Il gère aussi les programmes fondés sur les propositions, en plus d'examiner et d'évaluer, conjointement avec l'administration centrale d'AADNC, les projets de grande envergure pour lesquels le niveau de financement requiert l'approbation de l'administration centrale.

*Principaux intervenants* : Les principaux intervenants sont les différentes collectivités des Premières Nations et des Inuits participant au projet du POEC. Les autres sont les organisations représentatives des collectivités inuites et d'autres organisations désignées ou mandatées pour mener des activités de développement économique dans les collectivités inuites et des Premières Nations.

*Bénéficiaires prévus* : Collectivités inuites et des Premières Nations qui recueillent les avantages des fonds investis dans le projet du POEC.

#### 1.2.4 Ressources du programme

Ressources du programme – Dépenses réelles 2013-2014 et dépenses prévues 2014-2015 par crédit (en millions)

		Dépenses réelles, exercice 2013-2014	Budget principal des dépenses 2014- 2015
POEC/PPCPE <sup>3</sup>	Subventions et contributions (Crédit 10)	28,260	41,325
	Fonctionnement (Crédit 1)	0,747	2,224
	Fonds d'exploitation	-	1,500
	<i>Total</i>	<i>29,007</i>	<i>45,049</i>
LDCIPN <sup>4</sup>	Fonctionnement (Crédit 1)	0,298	1,921
	<i>Total</i>	<i>0,298</i>	<i>1,921</i>
Total 3.2.2 Investissement dans les possibilités économiques	<b>Subventions et contributions (Crédit 10)</b>	<b>28,260</b>	<b>41,325</b>
	<b>Fonctionnement (Crédit 1)</b>	<b>1,045</b>	<b>4,145</b>
	<b>Fonds d'exploitation</b>	<b>-</b>	<b>1,500</b>
	<b><i>Total</i></b>	<b><i>29,305</i></b>	<b><i>46,970</i></b> <sup>5</sup>

<sup>3</sup> Le POEC a été restructuré durant l'exercice 2013-2014 et porte maintenant le nom de Programme de préparation des collectivités aux possibilités économiques (PPCPE).

<sup>4</sup> Les données réelles pour la LDCIPN n'incluent pas les coûts associés au travail des avocats, à l'administration centrale et dans les régions, ni les coûts de rédaction.

<sup>5</sup> Le Rapport sur les plans et les priorités 2014-2015 indique une valeur de 95,649 millions de dollars pour le secteur de programme 3.2.2. La différence s'explique par MOF/financement global/financement de base, qui aurait dû être placé dans le secteur de programme 3.2.1.

Ressources du programme – Budget principal des dépenses et dépenses réelles de 2008-2009 à 2013-2014 (en millions)

	2008-2009		2009-2010		2010-2011		2011-2012		2012-2013		2013-2014		Total	
	Budget principal	Réelles	Budget principal	Réelles	Budget principal	Réelles	Budget principal	Réelles	Budget principal	Réelles	Budget principal	Réelles	Budget principal	Réelles
POEC	55,725	13,046	54,830	17,599	48,980	22,558	49,002	25,686	49,354	23,807	45,191	29,007	303,082	131,704
LDCIPN <sup>6</sup>	3,921	0,515	2,708	0,317	1,948	0,458	0,134 <sup>7</sup>	0,550	2,439	0,407	2,103	0,298	13,253	2,545
Total	59,646	13,561	57,538	17,916	50,928	23,016	49,136	26,236	51,793	24,214	47,294	29,305	316,335	134,249
<i>Écart (Budget principal des dépenses supérieur aux dépenses réelles pour les exercices 2008-2009 à 2013-2014)</i>													182 086 000 \$	

L'autorisation financière associée à l'investissement dans les possibilités économiques est *Contributions pour appuyer la gestion des terres et le développement économique*.

<sup>6</sup> Les dépenses réelles pour la LDCIPN n'incluent pas les coûts associés au travail des avocats, à l'administration centrale et dans les régions, ni les coûts de rédaction.

<sup>7</sup> Une présentation relative à la LDCIPN a été adressée au Conseil du Trésor pour continuer de puiser à même les fonds mis de côté dans le Budget 2006 pour la mise en œuvre en cours de la LDCIPN. Les sommes pour 2011-2012 étaient Salaires – 543 214 \$, F et E – 1 665 725 M \$ et RASE – 108 643 \$.

## **2. Méthodologie d'évaluation**

---

### **2.1 Portée et période de l'évaluation**

L'évaluation a porté sur la pertinence et le rendement de toutes les composantes du sous-programme 3.2.2 de l'Architecture d'alignement des programmes 2014-2015 durant la période allant de 2008-2009 à 2013-2014.

L'évaluation a été menée par la DGEMRE avec l'aide de la société d'experts-conseils Alderson-Gill, qui a réalisé les études de cas pour le POEC, et de PRA Inc., qui s'est chargée de l'examen documentaire et des études de cas pour la LDCIPN.

Le cadre de référence de l'évaluation a été approuvé le 22 novembre 2013 par le Comité de l'évaluation, de la mesure du rendement et de l'examen d'AADNC. Le travail sur le terrain a été réalisé entre janvier et août 2014.

### **2.2 Questions et enjeux de l'évaluation**

Conformément au cadre de référence, l'évaluation a porté sur les points suivants.

#### **2.2.1 Pertinence**

1. Est-il encore nécessaire de mener des activités dans le cadre du sous-programme 3.2.2 de l'Architecture d'alignement des programmes 2014-2015 — Investissement dans les possibilités économiques?
2. Est-ce que l'investissement dans les possibilités économiques est conforme aux résultats stratégiques actuels du gouvernement fédéral et d'AADNC?
3. L'investissement dans les possibilités économiques est-il conforme aux rôles et aux responsabilités du gouvernement fédéral?

#### **2.2.2 Rendement – efficacité**

4. Dans quelle mesure l'investissement dans les possibilités économiques a-t-il atteint les résultats attendus?
5. Cet investissement a-t-il produit des effets inattendus (positifs ou négatifs)?

#### **2.2.3 Rendement – efficacité et économie**

6. Quels sont les facteurs qui ont favorisé ou entravé l'efficacité et l'économie?
7. Y a-t-il un chevauchement ou un double emploi avec d'autres programmes fédéraux ou d'autres administrations?
8. Existe-t-il des moyens plus économiques d'appuyer le développement économique autochtone?
9. Quelles sont les pratiques exemplaires et les leçons à retenir?

10. Quelles recommandations peuvent être formulées en prévision des prochaines activités de mesure du rendement? Selon quel calendrier? Ces recommandations vont-elles devoir être soumises au Comité de l'évaluation, de la mesure du rendement et de l'examen?

## **2.3 Méthodologie d'évaluation**

Les résultats de l'évaluation s'appuient sur les données recueillies au moyen des méthodes de recherche suivantes.

### **2.3.1 Analyse documentaire**

L'équipe d'évaluation a examiné 70 études universitaires et rapports gouvernementaux portant sur des méthodes de développement économique dans les collectivités autochtones.

### **2.3.2 Étude des documents et des dossiers**

Les évaluateurs ont analysé des données de programme afin de mieux comprendre quels sont les principaux bénéficiaires ainsi que les types de projets financés. L'analyse a permis d'établir comment les fonds étaient alloués et a éclairé la sélection des informateurs clés à interroger et des cas à étudier.

### **2.3.3 Entrevues avec les informateurs clés**

Au total, 66 représentants des groupes suivants ont été interrogés dans le cadre de l'évaluation :

- administration centrale d'AADNC (n=9)
- bureaux régionaux d'AADNC (n=23)
- représentants d'autres ministères fédéraux (n=2)
- participants des Premières Nations et participants inuits (n=23)
- gouvernements provinciaux (n=5)
- industrie (n=2)
- Premières Nations – non-participantes – LDCIPN (n=2)

### **2.3.4 Études de cas**

#### **LDCIPN (n=5)**

- Première Nation de Fort William – Ontario – usine de mise en valeur de la fibre ligneuse
- Première Nation de Muskowekwan – Saskatchewan – complexe minier de potasse
- Première Nation de Fort McKay – Alberta – projet d'exploitation de sables bitumineux
- Première Nation Haisla – Colombie-Britannique – installation de gaz naturel liquéfié
- Première Nation des Squamish – Colombie-Britannique – aménagement immobilier commercial

### **POEC – Bonnes pratiques (n=7)**

- Première Nation de Membertou – Atlantique – *Le POEC a appuyé le développement du commerce et des affaires*
- Conseil des Montagnais du Lac St-Jean – Québec – *Le POEC a appuyé des projets de production industrielle et de fabrication*
- Première Nation de Nipissing – Ontario – *Le POEC a appuyé des projets de logements commerciaux et des petites entreprises*
- Nation crie d’Opaskwayak – Manitoba – *Le POEC a appuyé des projets d’exploitation minière, de formation, d’accueil et de sites Web*
- Première Flying Dust First Nation de Flying Dust – Saskatchewan – *Le POEC a appuyé des projets de développement du commerce et des entreprises*
- Nation Sioux des Nakota d’Alexis – Alberta – *Le POEC a appuyé la mise en valeur de terres de réserve par l’application d’un plan d’occupation du sol*
- Première Nation de Stz’uminus – Colombie-Britannique – *Le POEC a appuyé des projets d’établissement d’un plan d’occupation du sol et d’infrastructure*

### **POEC – Sélection aléatoire stratifiée (n=26 collectivités pour 53 projets du POEC)**

- Projets de plans de développement économique (n=20)
- Projets sur des études techniques et projets de mobilisation (n=11)
- Projets de renforcement des capacités (n=21)
- Projet d’infrastructure économique (n=1)

## **2.4 Assurance de la qualité**

L’évaluation a été dirigée et administrée par la DGEMRE conformément à sa politique sur la participation et à son processus de contrôle de qualité. Des assurances de qualité ont été fournies par les activités d’un groupe consultatif comprenant des représentants de la DGEMRE et du secteur Terres et développement économique.

## **2.5 Facteurs à considérer, points forts et limites**

*Facteurs à considérer :*

- La LDCIPN couvre les relations entre les provinces et le gouvernement fédéral, ce qui en accroît la complexité. De plus, la LDCIPN est une loi sans composante de programme.
- Le POEC a été restructuré et porte maintenant le nom de « PPCPE ».
- Le POEC et la LDCIPN sont des secteurs de programmes différents. L’évaluation a abordé cette question dans deux sections distinctes par composante, avec une section énonçant une conclusion générale.

*Points forts :*

- L'évaluation appuie le cadre de mesure du rendement du ministère en observant sa structure.

*Limites :*

- Les résultats des activités de développement économique sont de nature complexe, avec des effets qui se font sentir à longue échéance plutôt qu'à court terme.
- Manque de données de rendement accessibles pour mesurer les résultats des programmes.
- Contribution moindre que prévu de la part des collectivités inuites et des Premières Nations qui ont participé aux projets relatifs à la LDCIPN et au POEC, dans le cadre de l'analyse des études de cas.

**Section un : La *Loi sur le développement commercial et industriel des premières nations***

---

## 3. Pertinence - LDCIPN

---

L'évaluation a cherché des éléments démontrant que la LDCIPN répond à un besoin réel et qu'elle appuie les priorités gouvernementales ainsi que les rôles et les responsabilités du gouvernement fédéral. Les résultats indiquent que la pertinence de la LDCIPN est démontrée par le fait qu'elle comble des vides réglementaires relatifs aux investissements importants pour les Premières Nations dans les réserves, ce qui permet aux Premières Nations de mener des projets d'envergure susceptibles de procurer des avantages économiques considérables. La LDCIPN est conforme aux priorités du gouvernement fédéral énoncées dans le *Cadre fédéral pour le développement économique des Autochtones* et relève du champ de compétence du gouvernement fédéral.

### 3.1 Nécessité continue

*Nécessité d'une activité de développement économique dans les réserves démontrée par des indicateurs clés de développement économique*

Les membres des collectivités autochtones et, en particulier, ceux des Premières Nations résidant dans les réserves, sont en retrait par rapport aux autres Canadiens au regard de nombreux paramètres de développement économique, comme le taux d'emploi, la participation au marché du travail et le revenu. L'accès à la création de richesses pour les Premières Nations est considéré comme essentiel dans la lutte contre les problèmes sociaux associés à la pauvreté et au chômage. Voir à l'*Annexe B* une analyse détaillée des indicateurs de développement économique pour les peuples autochtones.

*Comble le vide réglementaire relatif aux projets commerciaux et industriels complexes que tentent de réaliser les Premières Nations dans les réserves et qui créent la condition nécessaire pour attirer des investissements importants*

Avant la LDCIPN, le cadre législatif fédéral ne permettait pas d'établir les paramètres ouvrant la voie aux grands investissements dans les réserves. Par exemple, en 2010, la *Loi sur le développement commercial et industriel des premières nations* a été modifiée pour permettre à la Première Nation des Squamish d'aménager des terres pour accueillir des condominiums à bail et pour mettre en place un régime de réglementation imitant le système d'enregistrement des titres fonciers de la Colombie-Britannique. En l'absence de certitude quant aux titres fonciers, les investisseurs risquaient de voir diminuer la valeur des propriétés résidentielles en comparaison de propriétés équivalentes hors-réserve. L'élaboration d'un régime de droits de propriété, compatible avec les pratiques hors réserve, apporterait une plus grande certitude quant aux titres fonciers et uniformiserait les règles pour les propriétés dans les réserves et hors réserve.

Le besoin est limité aux Premières Nations qui envisagent de participer à des entreprises commerciales complexes ou qui sont en butte à des vides réglementaires importants qui excluent les grands projets de développement économique.

### *Établit un climat économique favorable aux investissements*

La mise en œuvre de projets de développement économique requiert des partenaires externes en mesure de contribuer à l'investissement de capitaux. La LDCIPN améliore les possibilités de faire des affaires dans les réserves en apportant une plus grande certitude dans la réglementation, éliminant ainsi un facteur dissuasif pour le développement économique dans les réserves. La LDCIPN est conçue pour suivre le rythme des affaires et des échéanciers commerciaux. Les investisseurs sont plus disposés à entreprendre des projets dans les réserves si les règlements applicables à leurs projets reflètent ceux des provinces où sont situées les réserves. Les investisseurs ne veulent pas subir une décote en faisant des affaires dans les réserves<sup>8</sup>. De plus, l'incertitude dans la réglementation peut inciter les communautés financières à ne même pas envisager de mener des projets d'envergure dans les réserves.

*Permet aux Premières Nations de mener de grands projets susceptibles de procurer des avantages économiques importants tout en assurant une protection contre les effets négatifs pour l'environnement et la santé*

Il est vraisemblable que la nécessité de la LDCIPN se fera sentir de plus en plus au fur et à mesure que s'accroîtra le territoire des réserves. Les processus d'ajout aux réserves et de désignation des terres créent de nouvelles possibilités économiques. Depuis 2006, en vertu de la Politique sur les ajouts aux réserves et les nouvelles réserves du gouvernement fédéral, près de 350 000 hectares ont été ajoutés aux réserves, ce qui représente une augmentation de 12 % de l'assise territoriale des Premières Nations. Que les terres ajoutées aux réserves soient déjà le théâtre d'une activité industrielle et commerciale ou qu'elles soient ouvertes aux possibilités économiques, la LDCIPN peut combler le vide réglementaire entre les régimes appliqués dans les réserves et hors réserve.

Le cadre de réglementation est essentiel pour protéger les collectivités des Premières Nations contre les effets négatifs du développement économique sur l'environnement et la santé, avec l'évolution de la nature et de l'ampleur des grands projets envisagés par les Premières Nations dans les réserves. La LDCIPN permet aux Premières Nations de bien gérer les risques pour l'environnement, la santé et la sécurité ainsi que d'autres risques associés aux grands projets commerciaux et industriels.

*Permet à la Couronne fédérale de faire l'équilibre entre ses responsabilités et ses obligations fiduciaires potentielles relatives à la gestion des terres des réserves et sa volonté de promouvoir et de soutenir le développement économique des Premières Nations*

---

<sup>8</sup> Dans l'affaire *Glass*, la Cour suprême du Canada a établi que le bail foncier dans la réserve Musqueam de Vancouver ne valait que 50 % de la valeur commerciale d'une terre comparable du secteur privé dans la même ville. Arrêt *Bande indienne de Musqueam c. Glass*, 2000 CSC 52, [2000] 2 RCS 633, cité dans *Unlocking the Value: The Squamish Nation's Land Development Plans*, Tom Flanagan, nov. 2009.

Bien que l'établissement d'un cadre de réglementation approprié soit souvent vu comme une étape cruciale pour attirer les investisseurs, il est aussi essentiel pour les collectivités des Premières Nations de se protéger des effets potentiels sur l'environnement et la santé. La LDCIPN réduit le risque pour les Premières Nations qui entreprennent ce type de projets industriels d'envergure, mais limite aussi la responsabilité de la Couronne à l'égard de ces projets dans les réserves.

### **3.2 Conformité aux priorités du gouvernement fédéral**

*Collaborer avec les collectivités autochtones dans le but de faciliter le développement économique est une priorité absolue du gouvernement fédéral*

Différents engagements du gouvernement du Canada sont venus soutenir le développement économique autochtone en tant que priorité gouvernementale. Le développement optimal du potentiel économique des Premières Nations a été un engagement prioritaire issu de la Rencontre de la Couronne et des Premières Nations de 2012. Les budgets présentés par le gouvernement fédéral en 2012, en 2013 et en 2014 se sont démarqués par un engagement à l'égard du développement économique autochtone. Le Budget 2014 a souligné les possibilités importantes de création d'emplois et de bénéfices pour les peuples autochtones associées à la mise en valeur des ressources naturelles et a indiqué que le gouvernement fédéral allait continuer de consulter ses partenaires autochtones en vue d'optimiser les possibilités offertes par les projets d'exploitation des ressources.

*La LDCIPN est conforme aux priorités du gouvernement fédéral énoncées dans le Cadre fédéral pour le développement économique des Autochtones et Avantage Canada : Bâtir une économie forte pour les Canadiens*

Le Cadre fédéral pour le développement économique des Autochtones expose brièvement les priorités et l'approche du gouvernement fédéral au regard du développement économique autochtone. Comme l'indique le document, le Cadre se veut conforme à *Avantage Canada : Bâtir une économie forte pour les Canadiens*. Avantage Canada est l'énoncé de politique économique à long terme élaboré par le gouvernement fédéral en 2006.

Comme l'indique le Cadre, un des éléments d'Avantage Canada est la reconnaissance que le gouvernement a un rôle à jouer dans la création des conditions qui permettront aux Canadiens d'assurer leur prospérité économique aujourd'hui et demain. Avantage Canada reconnaît aussi que le moyen le plus efficace de combler l'écart socioéconomique entre les Canadiens autochtones et leurs concitoyens non autochtones est de créer de nouvelles possibilités pour les Autochtones de prendre part à l'économie.

Le Cadre énonce quatre moyens particuliers d'appuyer la démarche décrite dans Avantage Canada ainsi que l'approche générale du gouvernement fédéral en matière de développement économique :

- Il oriente l'action du gouvernement de sorte que les rôles et responsabilités convergent vers l'optimisation des résultats économiques pour les Canadiens autochtones.
- Il appuie le développement des compétences et la formation de manière à créer de nouvelles possibilités et à proposer de nouveaux choix pour les Autochtones.
- Il multiplie les investissements et favorise les partenariats avec le secteur privé en vue de produire une croissance durable pour les Autochtones.
- Il élimine les obstacles à l'entrepreneuriat autochtone et étend l'accès au capital commercial afin de permettre aux entreprises de croître et de prospérer.

Le Cadre met aussi en lumière l'idée de plus en plus répandue que la *Loi sur les Indiens* fait obstacle au développement économique et aux investissements dans les réserves. De plus, il énonce quatre priorités stratégiques, notamment la promotion de l'entrepreneuriat autochtone. À l'intérieur de cette priorité stratégique, l'élimination des obstacles législatifs imposés par la *Loi sur les Indiens* compte parmi ces quatre activités clés du gouvernement.

Les réformes de la réglementation permises par la LDCIPN sont en accord étroit avec bon nombre des priorités énoncées dans *Avantage Canada* et dans le Cadre fédéral pour le développement économique des Autochtones.

### **3.3 Conformité aux rôles et aux responsabilités du gouvernement fédéral**

*La LDCIPN relève de la compétence du gouvernement fédéral*

La structure créée par la *Loi sur les Indiens* limite la capacité des Premières Nations à s'engager dans des projets commerciaux et industriels d'envergure. Il revient donc au gouvernement fédéral de combler ce vide. Ces lacunes sont associées aux restrictions que la *Loi sur les Indiens*, la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*, la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement* et d'autres lois imposent à l'établissement d'un régime fédéral adéquat de réglementation des terres et de l'environnement dans les réserves.

*Pas de chevauchement entre la LDCIPN et les lois provinciales d'application générale*

Les règlements pris en vertu de la LDCIPN sont élaborés en collaboration avec le gouvernement provincial et comprennent une analyse des règlements provinciaux, qui peuvent déjà être d'application générale. Seuls les règlements qui ne sont pas déjà applicables seront inclus dans la LDCIPN.

Il importe de noter que la LDCIPN s'applique par projet, lorsque des Premières Nations disent vouloir entreprendre un projet commercial ou industriel d'envergure dans les réserves. C'est pourquoi elle ne peut être utilisée pour incorporer par renvoi un règlement en l'absence d'un projet d'envergure prévu. Des parcelles de terres de réserve doivent être désignées dans le cadre du processus de la LDCIPN, ce qui signifie que la Loi ne peut pas être utilisée pour l'incorporation générale par renvoi d'un règlement provincial dans une réserve.

*La LDCIPN ne crée pas d'incertitude quant au statut d'un terrain*

Aucune incertitude juridique ne persiste à la suite de l'application d'un règlement en vertu de la LDCIPN. Selon la Loi, les terres demeurent des terres de réserve.

*La LDCIPN offre des options hors du processus de négociation des traités modernes qui favorisent le développement économique et l'autosuffisance*

La LDCIPN est un outil qui vient compléter le processus de négociation des traités modernes en permettant aux Premières Nations d'obtenir des avantages plus immédiats et plus tangibles du développement économique plutôt que d'attendre la conclusion du traité moderne.

Selon une récente évaluation du processus de négociation des traités modernes<sup>9</sup>, il est permis de croire que ces traités ne permettent pas d'atteindre la même certitude et la même finalité que ne l'avait prévu le gouvernement initialement, avec le cadre juridique et constitutionnel très complexe et changeant d'aujourd'hui. Reconnaisant que ce ne sont pas toutes les Premières Nations du Canada qui souhaitent négocier des traités modernes, le Canada a mis au point d'autres outils pour aider les Premières Nations à mieux gérer leurs territoires et leurs ressources et à promouvoir le développement économique et communautaire. De nouvelles options d'aménagement des terres de réserve, comme celles offertes par la *Loi sur la gestion des terres des premières nations* et la *Loi sur le développement commercial et industriel des premières nations*, offrent de nouvelles possibilités économiques pour certaines Premières Nations.

Ces options législatives sont complémentaires en ce qu'une Première Nation assujettie à la *Loi sur la gestion des terres des premières nations* pourrait aussi utiliser la LDCIPN pour entreprendre des activités commerciales ou industrielles d'envergure, sans compromettre sa capacité de négocier des traités modernes.

---

<sup>9</sup> AADNC, Évaluation du processus de négociation des ententes sur les revendications territoriales globales et l'autonomie gouvernementale, 22 novembre 2013.

## 4. Efficacité - LDCIPN

---

L'évaluation a cherché des éléments démontrant que la LDCIPN procure les résultats attendus, c'est-à-dire rendre possibles des projets de développement économique qui seront source de prospérité pour les Premières Nations et apporter une plus grande certitude dans la réglementation relative aux grands projets commerciaux et industriels dans les réserves. La LDCIPN procure aussi une plus grande certitude quant à la réglementation d'activités complexes susceptibles d'entraîner des effets significatifs sur l'environnement, la santé ou la sécurité. L'évaluation a conclu que la LDCIPN peut favoriser la création de projets de développement économique qui, en retour, peuvent générer des revenus importants pour les Premières Nations par un accroissement des possibilités d'investissement, d'emploi et d'affaires dans les réserves. Certains projets ont déjà été couronnés de succès, mais les projets complexes de développement économique, comme ceux entrepris sous le régime de la LDCIPN, vont demander beaucoup de temps pour atteindre leur plein potentiel.

### 4.1 Atteinte des résultats attendus

#### 4.1.1 *Processus de la LDCIPN*

Le processus de la LDCIPN comporte des étapes distinctes :

Étape un – ***Définition du projet et proposition*** – À cette étape, le projet proposé est étudié afin d'en déterminer les conditions et les exigences, d'établir les arrangements contractuels et d'effectuer le repérage précoce d'un éventuel vide réglementaire. Une proposition écrite contenant les renseignements sur le projet est remise à AADNC, pour examen. Cette étape comporte normalement des discussions initiales avec le personnel régional d'AADNC et d'autres intervenants. La proposition requiert une résolution du Conseil de bande à l'appui de l'initiative.

Étape deux – ***Examen et sélection du projet*** – À cette étape, AADNC étudie la proposition. Ce processus se déroule à deux niveaux. Un examen juridique et une évaluation des avantages par rapport aux coûts sont effectués au niveau régional. Au niveau national, sont évalués les besoins en matière de réglementation, la faisabilité d'utiliser la LDCIPN dans le contexte du projet, l'impact économique potentiel du projet, le degré d'appui communautaire à l'égard du projet et une manifestation d'intérêt de la province à y participer.

Étape trois – ***Négociation et rédaction*** – À cette étape, un plan de travail exposant les activités à entreprendre pour négocier et signer une entente tripartite est préparé. L'entente tripartite regroupe le gouvernement fédéral, la province et la Première Nation qui fait application au programme de la LDCIPN. Par la suite, le ministre recommande au Cabinet d'examiner le règlement requis, pour approbation.

Étape quatre – ***Administration, surveillance et mise en application*** – À cette étape, le projet de développement économique est en cours et le gouvernement provincial met en application le règlement convenu. Si le projet prend fin, le cas échéant, les installations sont déclassées et le terrain est remis en état pour la réserve.

À ce jour, un seul projet présenté en vertu de la LDCIPN est passé à l'étape quatre (celui de Fort William). Une grande partie des travaux menés à ce jour dans le cadre de la LDCIPN a donc porté sur les trois premières étapes, AADNC ayant déployé des efforts particuliers aux étapes deux et trois.

L'étape deux du processus de la LDCIPN est particulièrement importante parce que c'est à ce moment que le ministère évalue le projet pour déterminer s'il justifie l'élaboration d'un règlement. Cela implique que la réussite d'un projet mené sous le régime de la LDCIPN dépend non seulement de sa viabilité financière, de la volonté de la Première Nation, de son partenaire privé et de la province de s'acquitter de leurs responsabilités respectives en vertu de l'accord, mais aussi de l'approbation du gouvernement fédéral.

Différents facteurs sont pris en compte durant ce processus d'approbation. AADNC évalue normalement la proposition au regard des points suivants :

1. La proposition est appuyée par une résolution du Conseil de bande demandant le recours à la LDCIPN.
2. Il n'existe pas d'ententes sectorielles ni d'ententes sur l'autonomie gouvernementale utilisables pour réglementer les travaux.
3. Les membres de la Première Nation sont consultés (avec tenue éventuelle d'un vote de désignation).
4. Le gouvernement fédéral doit établir un régime de propriété des terres pour répondre aux besoins du projet.
5. Il existe des lacunes dans la réglementation qui doivent être comblées au regard du projet.
6. La LDCIPN comble le vide réglementaire mieux que les autres options possibles et le projet satisfait à une analyse coûts-avantages.
7. La province a confirmé par écrit sa volonté de participer au processus relatif au projet.

#### ***4.1.2 Comparaison entre le processus de la LDCIPN et le processus hors réserve***

Bien que cela n'apparaisse pas clairement d'emblée, bon nombre des facteurs énumérés ci-dessus modifient fondamentalement la nature d'un projet industriel mené sous le régime de la LDCIPN par rapport à un projet réalisé hors réserve. Deux de ces facteurs impliquent un engagement politique et un degré d'appui communautaire qui ne sont pas exigés dans la plupart des projets commerciaux. Selon le facteur 1, non seulement le projet doit-il être viable financièrement, mais la majorité des membres du Conseil de bande doivent estimer que le projet devrait être réalisé et que la LDCIPN est le mécanisme le plus approprié pour le faciliter. Le facteur 3 implique la nécessité d'un consensus, du moins chez la majorité des membres de la collectivité, quant à la nature du projet même et à l'avantage qu'il offre.

Ces facteurs sont considérés comme positifs dans l'évaluation, puisqu'ils servent à garantir que la collectivité appuie une démarche qui utilisera des normes et des systèmes provinciaux, y compris l'accès aux terres par des fonctionnaires provinciaux à des fins de surveillance et d'application de la loi.

Étant donné qu'il est probable que les Premières Nations promotrices et leurs partenaires d'affaires auront évalué la viabilité financière du projet avant de présenter une proposition sous le régime de la LDCIPN, le facteur 6 implique que le rapport coûts-avantages est évalué du point de vue du gouvernement fédéral et tiendra compte d'informations complémentaires. En fait, les documents relatifs au programme indiquent que l'évaluation coûts-avantages du gouvernement fédéral devrait examiner des avantages tels que les bienfaits économiques directs et indirects pour la Première Nation, les avantages économiques et fiscaux pour la province et le Canada, l'appui des collectivités autonomes et l'applicabilité potentielle du règlement pour d'autres Premières Nations.

Les documents relatifs au programme indiquent que l'analyse coûts-avantages devrait tenir compte du coût de l'élaboration du règlement pour toutes les parties, des coûts d'administration du règlement pour la province ainsi que des responsabilités potentielles pour le Canada et la Première Nation. Bon nombre de ces paramètres ne sont pas pris en compte pour des entreprises exploitées hors réserve.

L'Étape trois du processus de la LDCIPN — la négociation et la rédaction — est aussi digne de mention. AADNC reconnaît que l'étape de la négociation et de la rédaction exige beaucoup de temps et d'efforts non seulement du ministère, mais aussi du gouvernement provincial, de la Première Nation promotrice et du partenaire du secteur privé. Par exemple, l'élaboration du règlement de la Nation des Squamish en vertu de la LDCIPN a demandé de deux à trois années de travail et l'examen de plus de 500 000 pages de documents juridiques. Il importe de comprendre que ce travail vient s'ajouter au temps et aux efforts investis par la Première Nation promotrice et son partenaire du secteur privé pour d'abord élaborer un plan de projet viable.

Le surcroît de ressources et de temps exigé pour établir un régime de réglementation pour un projet présenté en vertu de la LDCIPN, en comparaison d'un projet similaire hors réserve, signifie que la réussite d'un projet présenté en vertu de la LDCIPN requiert une infrastructure relativement solide de la part de la Première Nation participante. Cela comprend la capacité des dirigeants de la collectivité à s'engager entièrement et à soutenir le travail de collaboration et de négociation associé au projet durant une longue période. En d'autres termes, la collectivité doit évoluer dans un environnement politique, social et économique relativement stable. Il est entendu que les Premières Nations seront en réalité peu nombreuses à disposer du type de ressources pouvant mener à un projet commercial ou industriel d'importance nécessitant la prise d'un règlement en vertu de la LDCIPN. Il semble que les projets de ce type devraient voir le jour principalement dans le centre et l'ouest du Canada.

### 4.1.3 *Situation des projets présentés en vertu de la LDCIPN*

Actuellement, cinq projets présentés en vertu de la LDCIPN ont été entrepris.

#### Première nation de Fort William – Ontario – Usine de mise en valeur de la fibre ligneuse

- *Situation : Règlement adopté.* Le projet a été réalisé et atteint les résultats attendus. La scierie est pleinement opérationnelle et un cadre de réglementation est en place.
- Le projet était une entreprise conjointe de la Première nation de Fort William et de la société Resolute Forest Products.
- Les activités de la scierie ont commencé en mai 2003 et le règlement pertinent pris en vertu de la LDCIPN est entré en vigueur en juin 2011.
- Les activités de la scierie ont généré les avantages financiers attendus pour la Première nation de Fort William.
- Les membres de la Première Nation sont les premiers à découvrir les possibilités d'emploi. Ainsi, le personnel de la scierie compte 17 % de travailleurs de la Première Nation.
- La scierie a étendu ses opérations et la province n'a pas eu de difficulté dans son travail d'application de la loi. La scierie demeure en opération alors que d'autres scieries de la région ferment leurs portes.

#### Première nation de Muskowekwan – Saskatchewan – Mine de potasse

- *Situation : En cours* – La proposition officielle a été approuvée et le projet en est aux premières étapes. Au moment de l'évaluation, toutes les parties collaboraient en vue de faire avancer le projet.
- Principales étapes à franchir :
  - Le cadre de réglementation doit être adopté par le gouvernement fédéral afin que les lois et le règlement appropriés soient incorporés par renvoi.
  - L'entente tripartite doit être signée.
  - Les parties doivent encore obtenir les fonds d'investissement nécessaires pour la construction de la mine.
- Le projet minier de production et d'exportation de potasse a été proposé dans le cadre d'un accord de coentreprise conclu entre Muskowekwan Resources Ltd (compagnie propriété à part entière de la bande) et Encanto Resources Ltd (exploitée sous le nom de First Potash Ventures). Les promoteurs continuent de recueillir des mises de capital pour le projet.
- Sans une garantie ferme de certitude réglementaire, il est peu probable que les partenaires investiraient les sommes importantes nécessaires (estimées à 2 milliards \$) à une exploitation de potasse. La collectivité bénéficiera de recettes en redevances importantes, de possibilités de formation et d'emplois ainsi que d'autres avantages.
- La LDCIPN procure à la collectivité des assurances que les incidences potentielles importantes du projet sur l'environnement ainsi que les risques pour la santé et la sécurité sont surveillés et gérés adéquatement.

### Première Nation des Squamish – Colombie-Britannique – Projet immobilier commercial

- *Situation : En cours* – Les instructions de rédaction du règlement sont à l'étude au ministère de la Justice et l'entente tripartite a été finalisée.
- Le projet a été retardé en raison de l'évolution du marché immobilier de Vancouver et d'élections tenues dans la collectivité. Les discussions se poursuivent avec la collectivité et AADNC sera prêt à procéder quand la collectivité y sera disposée.
- Selon les prévisions, le projet produira entre 12 000 et 15 000 condominiums, d'une valeur estimée à 10 milliards \$.
- Le travail d'application de la LDCIPN a débuté en 2008. Le gouvernement de la Colombie-Britannique a promulgué la *Loi de mise en œuvre de la LDCIPN (First Nations Commercial and Industrial Development Act Implementation Act)* en 2012 dans le but de faciliter le projet. La Loi ouvre la voie à l'application de la réglementation provinciale des titres fonciers dans les réserves.
- La LDCIPN était essentielle à la réalisation de ce projet, car il n'existe pas de régime de réglementation fédéral pour la construction de condominiums. La LDCIPN vient donc harmoniser les exigences avec le reste de la province et apporte une plus grande certitude pour le public et les investisseurs.
- Le projet est considéré comme une réussite, étant donné que l'aspect technique du travail et les négociations ont été menés à bien.

### Première Nation de Fort McKay – Alberta – Exploitation de sables bitumineux

- *Situation : Règlement adopté* – Le projet n'a pas été mis à exécution en raison du ralentissement économique et d'une modification des arrangements commerciaux du partenaire privé. Le règlement a été promulgué et l'entente tripartite intergouvernementale avec toutes les parties concernées a été conclue.
- Une analyse coûts-avantages a révélé que sur une période de 25 ans, l'avantage économique se situerait entre 1 et 2,3 milliards \$ pour la Première Nation de Fort McKay et entre 360 et 720 millions de dollars en recettes fiscales fédérales. D'autres avantages directs et indirects de l'ordre de 3,3 à 6,6 milliards \$ pour l'ensemble du Canada étaient aussi prévus. Le coût d'élaboration du règlement et de l'entente étaient estimés à 1,7 million \$.
- Bien qu'il n'ait pas été réalisé, le projet de la Première Nation de Fort McKay a été la première proposition de projet présentée en vertu de la LDCIPN au Canada et la première pour laquelle une loi habilitante a été négociée et promulguée. La Première Nation aurait été la première collectivité autochtone à faire son entrée dans le secteur de l'exploitation des sables bitumineux comme productrice, dans le cadre d'un partenariat avec Shell Canada Limitée.
- Le régime de réglementation de la LDCIPN était essentiel pour le projet. Compte tenu des risques qu'auraient encourus toutes les parties en l'absence d'un cadre de réglementation, le projet n'aurait pas pu être réalisé sans un régime de réglementation fédéral.
- Les entrevues menées auprès d'informateurs clés révèlent que le projet a été abandonné après l'acquisition de Shell Canada par Royal Dutch Shell. La Première Nation de Fort McKay n'a pu convenir d'un arrangement commercial avec le promoteur du projet.
- Un second ensemble de règlements pourrait être produit pour actualiser le cadre initial, au besoin.

### Première Nation Haisla – Colombie-Britannique – Usine de gaz naturel liquéfié

- *Situation* : Règlement adopté – La Première Nation négocie actuellement avec les investisseurs.
- Le projet est une priorité stratégique pour toutes les parties concernées. Il est censé créer 500 emplois durant la construction et plus de 100 emplois permanents pour l'exploitation et générer des revenus considérables pour les Premières Nations. Il est aussi prévu que le projet générera des centaines de millions de dollars en recettes fiscales pour le gouvernement fédéral.
- Le gouvernement de la Colombie-Britannique a adopté une loi pour faciliter le règlement pris en vertu de la LDCIPN. Le régime de réglementation a été achevé en 2012.
- Une entente tripartite a été conclue au sujet des méthodes d'administration, de surveillance et d'application du règlement proposé.
- Les négociations se poursuivent avec les investisseurs. Le promoteur initial vient de vendre ses intérêts.
- La Colombie-Britannique accroît sa part dans l'industrie du gaz naturel.

## 4.2 Conséquences inattendues

Des conséquences inattendues de la LDCIPN ont été mentionnées, ou du moins des effets qui n'étaient pas directement prévus. L'une d'elles, citée par différents informateurs clés, concernait les relations positives créées par le processus de la LDCIPN. Par exemple, les négociations menant à une entente tripartite donnent à la Première Nation participante l'occasion de resserrer les liens avec les autorités provinciales. Il en va de même pour les ministères provinciaux rarement appelés à collaborer avec les Premières Nations. À mesure que de nouveaux projets menés dans le cadre de la LDCIPN sont réalisés, il est à prévoir que le secteur privé sera aussi plus sensible aux possibilités économiques qui peuvent être exploitées avec les Premières Nations.

Autre effet imprévu, le fait d'offrir ces possibilités en vertu de la LDCIPN peut prévenir des litiges de la part des Premières Nations sur la base du concept des occasions manquées, car c'est la *Loi sur les Indiens* qui a créé les lacunes dans la réglementation que tente maintenant de combler la LDCIPN. Les informateurs clés ont indiqué qu'en l'absence de la LDCIPN, les mécanismes législatifs existants ne fournissent tout simplement pas le cadre approprié pour la réalisation de projets commerciaux et industriels à grande échelle.

Au cours des six derniers exercices (2008-2014), les fonds annuels moyens alloués à la LDCIPN dans le Budget principal des dépenses a été de 2,6 millions de dollars en comparaison des dépenses réelles moyennes annuelles de 0,424 million \$. Les responsables du programme expliquent qu'une partie de cet écart est due aux coûts associés aux services juridiques encourus par les régions et l'administration centrale et que les coûts de rédaction ne sont pas inclus dans le total des dépenses réelles. Voir les détails des fonds alloués à la LDCIPN à la section 1.2.4 – Ressources du programme.

## **5. Efficience et économie - LDCIPN**

---

L'évaluation a cherché à établir si la LDCIPN est le moyen le plus adéquat et efficace d'obtenir les résultats voulus, par rapport à d'autres options de conception et de mise en œuvre. Les évaluateurs concluent que la LDCIPN demeure le meilleur moyen de combler les lacunes de la réglementation dans les réserves. Afin d'harmoniser les lois qui s'appliquent aux projets commerciaux et industriels dans les terres des réserves avec celles applicables sur les terres provinciales, le règlement requiert un niveau élevé de contrôle et de reddition de comptes. Les détails relatifs à l'application de la loi et aux responsabilités de chaque partie doivent être négociés et prédéfinis avant la mise en œuvre du projet. Par son système de règlements et d'ententes triparties, la LDCIPN offre ce degré d'assurance.

Le niveau d'effort et de ressources requis pour la préparation du règlement et la négociation de l'entente tripartite a été sous-estimé, car certains projets nécessitent un délai nettement supérieur à ce qui était prévu. Bien que des mesures aient été prises pour contrer ce problème, notamment la création de modèles destinés à uniformiser des éléments des ententes tripartites, l'efficacité peut encore être accrue à certains égards. Il importe de noter que le travail menant à l'établissement d'un régime de réglementation en vertu de la LDCIPN — bien que l'application du régime soit limitée aux terres visées par les projets — peut être adapté pour s'appliquer à des projets similaires réalisés dans la même province. Dans le même ordre d'idée, la négociation des ententes tripartites devrait être moins onéreuse après qu'une province aura déjà participé au processus. De plus, la préparation et la rédaction du règlement pourront être adaptées pour faciliter la réalisation d'autres projets similaires des Premières Nations.

### **5.1 Facteurs clés favorisant l'efficience et l'économie**

Le processus de négociation menant à une entente tripartite peut être assez long. Il est donc crucial de maintenir un degré de participation et d'engagement élevé de toutes les principales parties intéressées. Le processus peut exiger beaucoup de ressources de toutes les parties.

Le temps est un facteur critique dans la réussite des projets menés dans le cadre de la LDCIPN. En plus du temps requis pour franchir toutes les étapes des règlements pris en vertu de la LDCIPN et négocier l'entente tripartite, il faut prévoir que la mise en œuvre même de projets de cette envergure nécessite beaucoup de temps, durant lequel les conditions économiques peuvent évoluer en faveur ou à l'encontre du projet. Le projet de Fort McKay a été cité comme exemple illustrant clairement que l'aboutissement d'un projet mené dans le cadre de la LDCIPN ne peut être garanti et que bien des facteurs échappant au contrôle des parties prenantes peuvent grandement influencer sur l'atteinte des résultats attendus. La réalisation des projets présentés en vertu de la LDCIPN peut subir des retards liés à des conditions politiques ou économiques. De plus, le régime de réglementation n'est qu'une des nombreuses composantes d'une entreprise d'envergure, et il arrive que des retards dus à des facteurs externes ne puissent être évités comme il serait raisonnable de s'y attendre dans le cas de projets hors réserve.

L'incitatif à participer au processus doit être clair pour la province. Tous les informateurs clés ayant participé à un processus de négociation tripartite ont indiqué qu'il faut prévoir fournir beaucoup d'explications et d'arguments convaincants au début du processus. En effet, les autorités provinciales posent beaucoup de questions sur l'étendue de leurs obligations et, surtout, de leur responsabilité dans l'exercice de leurs fonctions d'application de la loi au nom du gouvernement fédéral. En outre, la province doit fournir des ressources importantes à l'étape initiale, au moment de la négociation de l'entente, sans autre soutien financier. Cela dit, bon nombre d'informateurs clés ont indiqué que les coûts de participation pour la province peuvent être compensés par les nombreux avantages qu'elle recevrait avec la réussite du projet. Avec les projets menés dans le cadre de la LDCIPN, les autorités provinciales peuvent obtenir des avantages, comme de nouvelles recettes, la création d'emplois et l'application d'un cadre de réglementation uniforme dans toute la province.

Étant donné l'échelle des projets admissibles en vertu de la LDCIPN, une condition préalable serait que les Premières Nations participantes possèdent des connaissances en gestion relativement poussées. Étant donné que la LDCIPN lie aussi explicitement des décisions de nature politique et des décisions en matière de développement économique par l'exigence d'une résolution du Conseil de bande et d'un référendum communautaire sur les projets, il semble que le programme exige implicitement l'existence préalable d'un système de bonne gouvernance.

## 5.2 Autres options

La LDCIPN est l'un des outils disponibles pour combler les lacunes de la réglementation dans les réserves et appuyer les activités de développement économique. Mais d'autres options s'offrent également aux collectivités des Premières Nations, notamment<sup>10</sup> :

- **Fonctionnement sans règlement** – Cette approche est normalement proposée pour les projets de très faible envergure qui, souvent, ne nécessitent pas d'investissement ou de mesures de soutien de l'extérieur de la réserve. Elle peut être utilisée dans les situations où aucun règlement pour les projets dans les réserves n'est attendu ou lorsqu'il existe déjà un mandat provincial de réglementation dans les réserves.
- **Réglementation par contrat** – Dans ce cas, l'observation de la réglementation est spécifiée dans le contrat entre la Première Nation et le partenaire du secteur privé participant au projet. L'une des difficultés dans ce type d'arrangement a trait à l'absence d'une autorité réglementaire pour surveiller et faire appliquer les dispositions réglementaires du contrat. Cette tâche est souvent laissée à la Première Nation. De plus, le principal recours contre la violation de ces dispositions est la rupture du contrat. Cela peut avoir des conséquences négatives tant pour la Première Nation que pour le partenaire du secteur privé. Enfin, les dommages réclamés en raison de la violation des dispositions réglementaires supposent un litige, sauf si un cautionnement ou une autre forme de garantie est fourni à la signature du contrat.

---

<sup>10</sup> Options décrites dans East, A. (2009). *Buckshee Leases of First Nations Land: Tenants Beware*; 2014; dans Johnson, K. (2012). *Commercial and Industrial Projects on Reserve: Addressing Regulatory Gaps and Using the First Nations Commercial and Industrial Development Act*; dans la documentation d'AADNC.

Avec l'option de la réglementation par contrat, il importe aussi de faire la distinction entre deux types de contrat pour la conclusion d'un bail immobilier. Le premier type comporte une convention de bail — conclue entre un membre d'une bande ou une Première Nation et une autre personne ou une entreprise —, approuvée et consignée par le gouvernement fédéral. Le second type, souvent appelé « bail au noir », est aussi conclu entre un membre d'une bande ou une Première Nation et une autre personne ou une entreprise. Par contre, il n'est pas approuvé par le gouvernement fédéral ni consigné dans le Registre des terres indiennes. Ce type de contrat n'est donc pas exécutoire.

- **Règlement pris en vertu de la Loi sur les Indiens** – Dans certains cas, la réglementation fédérale peut être applicable dans les réserves. Par exemple, le *Règlement sur l'exploitation minière dans les réserves indiennes* pourrait être appliqué au projet d'extraction de potasse mené en vertu de la LDCIPN. Le problème réside dans le fait que, souvent, la réglementation fédérale régissant les activités dans les réserves ne suffit pas à répondre aux besoins de l'économie moderne. Ces règlements sont liés par les dispositions de la *Loi sur les Indiens*, qui n'offrent pas l'orientation nécessaire pour les services, l'administration ou l'imposition d'amendes ou de sanctions. Souvent, les règlements fédéraux n'ont pas suivi d'assez près l'évolution des conditions extérieures aux réserves, et leur application poserait des difficultés aux fonctionnaires chargés de leur application et de leur surveillance, surtout si des fonctionnaires provinciaux doivent être utilisés dans le cadre d'un contrat.

Dans d'autres cas, de nouveaux règlements pourraient être pris en vertu de la *Loi sur les Indiens*. Cependant, ils seraient applicables dans tout le pays, pas seulement à un projet donné mené dans une province en particulier, ce qui créerait une disparité entre l'environnement réglementaire dans la réserve et celui de l'extérieur. Cette forme d'élaboration de règlements est difficile pour différentes raisons, à commencer par le problème que posent leur portée nationale et l'absence de mécanisme d'application au niveau fédéral.

- **Règlements pris par les Premières Nations** – Dans ce cas, les Premières Nations édicteraient leurs propres exigences réglementaires et les feraient appliquer dans les réserves. Cependant, comme le fait remarquer AADNC, il persiste au gouvernement fédéral une incertitude quant à savoir si la *Loi sur les Indiens* autorise ce type de réglementation parmi les collectivités. De plus, le gouvernement fédéral demeurerait assujéti aux risques et à la responsabilité associés à ce type d'arrangement. Il importe de mentionner que cette incertitude n'existerait pas parmi Premières Nations sous le régime de gestion des terres des Premières nations.
- **Mécanisme d'application étendue** – Il a été suggéré que la LDCIPN soit transformée en outil d'application étendue par une modification qui y intégrerait directement toutes les adaptations. Par exemple, toute référence à une action de la Couronne provinciale y serait incluse comme action à titre de mandataire fédéral et tout règlement provincial mentionné dans la loi serait applicable. Cependant, cette approche ne mènerait pas nécessairement au résultat attendu, soit de réduire les périodes de négociation et d'élaboration de règlements. Le régime de réglementation étant très variable d'une province à l'autre et

entre les industries, une approche plus souple — comme des modèles et des définitions d'adaptation couramment utilisées — conviendrait mieux pour simplifier le processus de la LDCIPN sans adopter une démarche trop prescriptive.

Bien que toutes ces approches diffèrent et que chacune ait ses forces et ses faiblesses, l'évaluation conclut que, pour le moment, la LDCIPN demeure le meilleur moyen de combler les vides de la réglementation dans les réserves, car les autres options n'offriraient pas suffisamment de moyens d'assurer l'exécution de toutes les exigences réglementaires applicables. La LDCIPN est un outil législatif unique permettant de satisfaire au besoin de certitude des Premières Nations, des provinces et des investisseurs en matière de réglementation. Pour ce faire, un certain niveau d'adaptation est nécessaire pour répondre aux besoins du projet. Dans l'ensemble, la LDCIPN offre une approche équilibrée, qui permet de combler les lacunes de la réglementation et qui est acceptée par les Premières Nations.

### **5.3 Leçons apprises**

L'évaluation a permis de dégager certaines leçons.

#### **5.3.1 Généralités**

- Toutes les parties doivent faire preuve de souplesse tout au long du processus, car des ajustements sont à prévoir, compte tenu de la nature des projets économiques complexes.
- Il est nécessaire de réunir et de maintenir des connaissances particulières au sein de l'équipe fédérale (bureau régional d'AADNC, administration centrale et Justice Canada). Les représentants régionaux doivent connaître suffisamment bien les différentes utilisations possibles de cet outil, même s'ils ne possèdent pas toutes les connaissances techniques relatives à chacune des étapes du processus.
- À mesure que des règlements seront élaborés et que des ententes tripartites seront signées, de nouvelles occasions se présenteront d'affiner les modèles et de réduire la somme de travail et le temps nécessaires pour la rédaction et les négociations.

#### **5.3.2 Leçons par projet**

##### Première Nation de Muskowekwan – Saskatchewan – Mine de potasse

- La mise en œuvre de ce vaste projet a été réussie jusqu'à ce jour en raison du leadership solide et stable insufflé par la collectivité de la Première Nation. La relation étroite avec les autres parties intéressées doit être maintenue.
- Malgré que la LDCIPN soit une composante clé de ce projet, il existe bien d'autres dimensions associées à ce type de projet complexe que la Première Nation doit être en mesure de gérer.
- La collectivité de la Première Nation doit bien connaître les forces et les risques potentiels associés au projet. Bien que cela soit difficile, une ligne de communication claire doit être maintenue, en particulier en raison des risques élevés associés à un projet de cette ampleur.

- Il est essentiel d'inclure l'autorité provinciale dans le processus le plus tôt possible, puisqu'elle est partie à l'entente tripartite et serait souvent appelée à jouer un rôle important dans la réussite de ces projets.

#### Première Nation de Fort William – Ontario – Usine de mise en valeur de la fibre ligneuse

- Les parties avaient déjà établi des relations efficaces, qui se sont avérées utiles durant la phase de négociation.
- La province de l'Ontario était résolue à appuyer cette initiative économique.
- Le bureau régional d'AADNC connaissait bien la LDCIPN et le projet, ce qui a facilité l'élaboration du règlement et de l'entente tripartite.

## **5.4 Mesure du rendement**

Le secteur Terres et développement économique met en œuvre la Stratégie de mesure du rendement pour l'investissement dans les possibilités économiques datée de mars 2014. Le secteur reverra les résultats et les indicateurs à mesure que se dérouleront les projets menés dans le cadre de la LDCIPN. Il est entendu que la réussite des projets après l'adoption des règlements ne dépend pas d'AADNC.

***Section deux : Programme  
d'opportunités économiques  
pour les communautés***

## 6. Pertinence - POEC

---

L'évaluation a cherché des éléments démontrant que le POEC répond à un besoin réel, appuie les priorités gouvernementales et est conforme aux rôles et aux responsabilités du gouvernement fédéral. Les résultats de l'évaluation indiquent que la pertinence du POEC est démontrée par le fait qu'il contribue à lever de nombreux obstacles au développement économique des collectivités inuites et des Premières Nations. Le POEC appuie les priorités du gouvernement fédéral énoncées dans le *Cadre fédéral pour le développement économique des Autochtones* et relève du champ de compétence du gouvernement fédéral.

### 6.1 Nécessité continue du POEC

*Le POEC contribue à lever de nombreux obstacles au développement économique des collectivités inuites et des Premières Nations*

Les projets menés dans le cadre du POEC appuient l'infrastructure économique, le perfectionnement des compétences et le développement de la personne, la gouvernance, les plans de développement communautaire et économique et l'accès aux capitaux. Le POEC appuie financièrement des collectivités des Premières Nations et des Inuits qui sont en mesure d'utiliser davantage leurs terres et les ressources, d'améliorer l'infrastructure économique communautaire et de renforcer leur capacité à exploiter les possibilités économiques futures dans une optique de développement.

Les résultats de l'évaluation révèlent les besoins constants des collectivités inuites et des Premières Nations en ce qui concerne l'accès aux capitaux, l'assistance technique ainsi que les connaissances en affaires et en gestion qui contribuent au développement des capacités et de l'infrastructure à l'appui des projets de développement économique.

*Le développement économique est lié à l'expansion des terres des réserves*

Les processus d'ajout aux réserves et la désignation de terres ouvrent de nouvelles possibilités économiques. Depuis 2006, en vertu de la Politique sur les ajouts aux réserves et les nouvelles réserves du gouvernement fédéral, près de 350 000 hectares ont été ajoutés aux réserves, ce qui représente une augmentation de 12 % de l'assise territoriale des Premières Nations.

*Nécessité d'une activité de développement économique dans les réserves démontrée par des indicateurs clés de développement économique*

Les membres des collectivités inuites et des Premières Nations sont en retrait par rapport aux autres Canadiens au regard de nombreux paramètres de développement économique, comme le taux d'emploi, la participation au marché du travail et le revenu. L'accès à la création de richesses pour ces collectivités est considéré comme essentiel dans la lutte contre les problèmes sociaux associés à la pauvreté et au chômage. Voir à l'*Annexe B* une analyse détaillée des indicateurs de développement économique pour les peuples autochtones.

## **6.2 Conformité aux priorités du gouvernement fédéral**

Différents engagements du gouvernement du Canada sont venus soutenir le développement économique autochtone en tant que priorité gouvernementale. Le développement optimal du potentiel économique des Premières Nations a été un engagement prioritaire issu de la Rencontre de la Couronne et des Premières Nations de 2012. Les budgets présentés par le gouvernement fédéral en 2012, en 2013 et en 2014 se sont démarqués par un engagement envers le développement économique autochtone. Le POEC joue aussi un rôle, qui constitue une autre grande priorité du gouvernement fédéral.

Le POEC appuie le Cadre fédéral pour le développement économique des Autochtones en offrant aux collectivités inuites et des Premières Nations des occasions de perfectionner leurs compétences, en stimulant l'investissement et en favorisant la formation de partenariats avec le secteur privé. Le Programme soutient les collectivités inuites et des Premières Nations prêtes à saisir des occasions d'attirer des entreprises et des investisseurs.

## **6.3 Conformité aux rôles et aux responsabilités du gouvernement fédéral**

Le POEC soutient les objectifs stratégiques économiques. La *Loi sur les Indiens* n'oblige pas explicitement le gouvernement fédéral à investir des fonds fédéraux pour promouvoir le développement économique autochtone. Le développement économique n'est donc pas une obligation en vertu de la *Loi sur les Indiens*, mais constitue plutôt une approche stratégique visant à atténuer les écarts socioéconomiques importants entre les Premières Nations et les Inuits par rapport aux autres citoyens non autochtones.

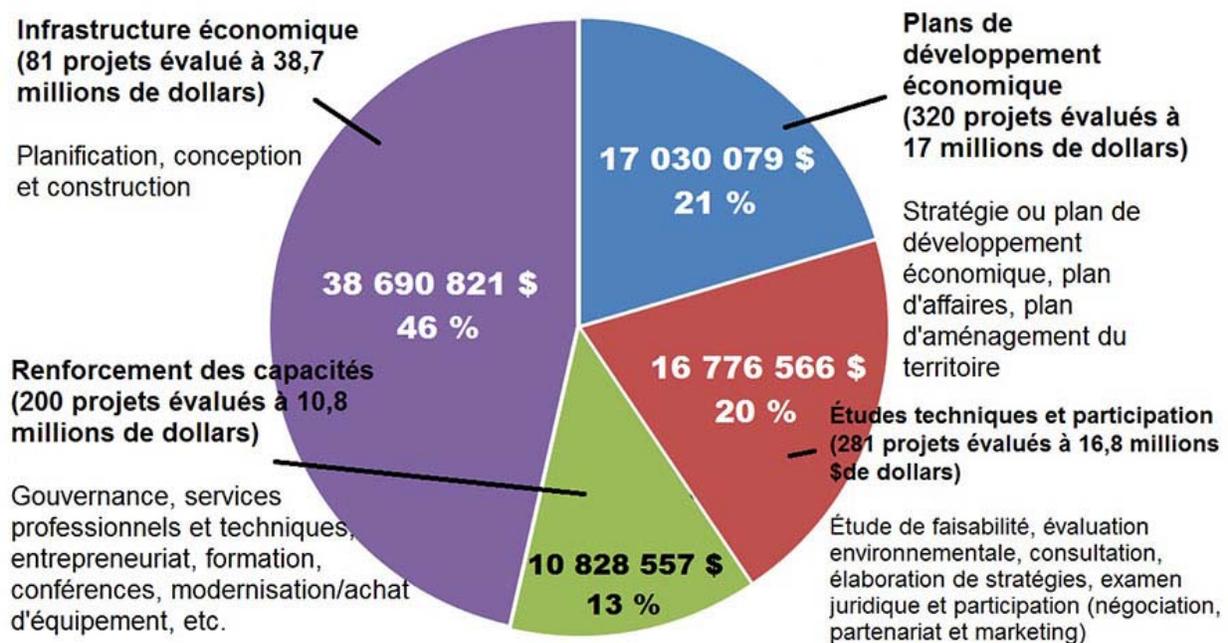
## 7. Efficacité - POEC

L'évaluation a recherché des indices montrant que le POEC procure les résultats attendus, c'est-à-dire favoriser le développement économique stratégique et la création d'entreprises chez les collectivités inuites et des Premières Nations. L'évaluation conclut que le POEC a soutenu financièrement une vaste gamme de projets qui ont obtenu des résultats positifs, notamment une hausse de l'emploi parmi les membres des collectivités, le développement d'entreprises communautaires et la mise en valeur des terres et des ressources. L'affectation des ressources a posé problème, 57 % des fonds alloués au POEC dans le Budget principal des dépenses n'ayant pas été dépensés, comme le montrent les dépenses réelles, malgré que les fonctionnaires du secteur Terres et développement économique indiquent que la demande de projets dans le cadre du POEC dépasse les fonds alloués disponibles.

### 7.1 Atteinte des résultats attendus

#### 7.1.1 Projets entrepris dans le cadre du POEC

Entre 2009 et 2013, 882 projets entrepris dans le cadre du POEC ont permis d'appuyer 292 collectivités des Premières Nations et des Inuits, avec une enveloppe totale de plus de 83 millions de dollars. Durant cette période, le POEC a soutenu une grande variété d'initiatives.



### ***7.1.2 Résultats des projets du POEC***

Le POEC est un programme fondé sur les propositions, souple et bien construit, qui répond aux impératifs communautaires et englobe une gamme de priorités et de possibilités économiques. Il permet aux collectivités inuites et des Premières Nations de concevoir et de mettre en œuvre des stratégies destinées à combler une lacune du marché.

*Le POEC a fait la démonstration de ses résultats et de ses bonnes pratiques dans toutes les régions du Canada*

<b>Première Nation</b>	<b>Région</b>	<b>Projets POEC<sup>11</sup></b>	<b>Résultats</b>	<b>Pourquoi est-ce une bonne pratique</b>
Première Nation de Stz'uminus	Colombie-Britannique	Projets sur l'infrastructure et l'aménagement du territoire  Cinq projets du POEC – valeur totale de 3,3M \$	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Un plan de développement commercial financé par le POEC a jeté les bases des activités de développement commercial qui ont suivi.</li> <li>- L'évaluation foncière est passée de 75 000 \$ à 250 000 \$ l'acre avec le plan d'aménagement du territoire et la mise en valeur des terres.</li> <li>- Un coentreprise a permis d'accumuler 500 000 \$ en investissements privés.</li> <li>- Entente avec la municipalité de Ladysmith pour l'aqueduc et les eaux usées.</li> <li>- Meilleures relations avec la municipalité voisine.</li> <li>- La phase d'aménagement peut maintenant débiter dans la région, car l'île de Vancouver est prête pour un accroissement du développement et l'infrastructure est maintenant en place, avec une vision à long terme.</li> <li>- Avec la planification et le développement, des recettes de 400 millions de dollars pour la Première Nation sont prévues sur un horizon de 50 ans.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Les trois niveaux de la planification stratégique du bureau régional de la Colombie-Britannique ont été franchis.</li> <li>- Le projet a favorisé l'aménagement des terres, le zonage, l'établissement d'un plan directeur communautaire et l'accès essentiel à la gestion des terres et de l'eau.</li> <li>- Relation étroite avec le bureau régional</li> <li>- Un emplacement géographique prêt pour la mise en valeur et l'aménagement ouvre la voie au développement.</li> </ul>
Nation Sioux des Nakota d'Alexis	Alberta	Mise en valeur des terres de réserve par l'exécution d'un plan d'aménagement du territoire  Quatre projets du POEC – valeur totale de 3,2M \$	<ul style="list-style-type: none"> <li>- La compagnie de construction dérivée du projet a permis le transfert de compétences techniques qui a renforcé les capacités des membres de la Première Nation. Un plan à long terme prévoit la revente de la compagnie à la Première Nation après que les compétences auront été transférées aux résidents locaux.</li> <li>- Création de 100 emplois au casino dans la foulée d'un plan d'aménagement antérieur (50 emplois pour des membres de la bande locale).</li> <li>- Création de logements pour les travailleurs du secteur du pétrole et du gaz grâce au parc de véhicules récréatifs.</li> <li>- Le plan d'aménagement du territoire a créé une vision de développement commercial à long terme pour la Première Nation.</li> <li>- Promotion de la gestion des terres par la Première Nation et de l'autonomie gouvernementale</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Progression et planification systématiques grâce à l'aménagement du territoire et à la vision à long terme du développement commercial.</li> <li>- Ouverture et transparence avec de bonnes relations avec le bureau régional</li> <li>- Leadership solide du chef et de l'agent de développement économique</li> </ul>
Première Nation de Flying Dust	Saskatchewan	Projets de développement du commerce et des entreprises  Neuf projets du POEC – valeur totale de 0,5M \$	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Avec l'expansion de ses activités, l'entreprise de production de gravier a pu répondre à une plus forte demande.</li> <li>- Flying Dust Holding Corporation est la personne morale de la Première Nation de Flying Dust – Des plans communautaires globaux en incorporent le volet de développement économique pour créer un plan intégré de mise en valeur et de développement commercial.</li> <li>- Entre 25 et 30 postes à plein temps ont été créés à ce jour, dont des postes de conducteurs d'équipement lourd, de gestionnaires, de gestionnaires adjoints, de gestionnaires de projet et de préposés au carburant.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Solide gouvernance</li> <li>- Établissement d'une société de développement économique indépendante</li> <li>- Forte crédibilité et capacité de mener à bien les projets</li> <li>- Relation étroite avec le bureau régional d'AADNC</li> </ul>

<sup>11</sup> Seuls les projets inclus dans la portée de l'évaluation ont été pris en compte - 2008-2009 à 2013-2014.

Nation crie d'Opaskwayak	Manitoba	Exploitation minière, formation, accueil et site Web  Sept projets du POEC – valeur totale de 0,2M \$	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Le programme de mentorat IGA a créé entre six et huit postes de stagiaires en gestion et a aidé les gestionnaires locaux à acquérir la base de connaissances nécessaire pour gérer l'épicerie IGA.</li> <li>- L'épicerie IGA a pu générer un bénéfice de 40 000 \$ en 2010, alors qu'elle a enregistré des pertes trimestrielles variant entre 148 771 \$ et 381 506 \$ en 2008 et en 2009.</li> <li>- Les fonds du POEC ont permis un renforcement des capacités et des améliorations qui ont procuré un avantage concurrentiel par rapport à d'autres entreprises, en misant sur la conception, l'amélioration et la formation.</li> </ul>	- Établissement d'une société de développement économique indépendante
Première Nation de Nipissing	Ontario	Logement commercial et petites entreprises  Trois projets – valeur totale de 0,235M \$	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Trois prêts ont été accordés dans le cadre du Fonds de crédit aux entreprises (<i>Entrepreneurial Loan Fund</i>).</li> <li>- Le POEC a permis la réalisation d'études de faisabilité approfondies sur la viabilité de deux des trois projets.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Capacité accrue dans le domaine des affaires</li> <li>- Les études de faisabilité financées par le POEC et exécutées en sous-traitance ont permis un renforcement des capacités et une meilleure compréhension du processus qui sous-tend l'étude des idées de développement économique avant de passer au plein investissement.</li> <li>- Le passage de la <i>Loi sur les Indiens</i> à la gestion des terres des Premières Nations a assoupli la pratique de la désignation des terres.</li> </ul>
Conseil des Montagnais du Lac St-Jean	Québec	Production industrielle et fabrication  Onze projets du POEC – valeur totale de 2,8M \$	<ul style="list-style-type: none"> <li>- La réussite du projet de foresterie a encouragé d'autres collectivités de la région à envisager de développer leur propre industrie forestière.</li> <li>- Le projet de foresterie a mené à un partenariat avec le cégep dans le domaine de l'exploitation forestière, avec ALCAN (produits métalliques) et Rio Tinto (produits d'aluminium).</li> <li>- Entre 12 et 15 collectivités font équipe dans le projet de gestion forestière, avec un partenariat avec le Réseau du crédit communautaire du Québec pour la refonte du projet.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Bon emplacement géographique</li> <li>- Solides relations régionales</li> <li>- Bonne gouvernance</li> <li>- Section de développement économique qualifiée et expérimentée</li> </ul>
Membertou	Atlantique	Développement du commerce et des affaires  Quinze projets du POEC – valeur totale de 3,5 M \$	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Deux grands immeubles commerciaux (34 000 pi. ca.) ont été entièrement loués avant la fin de la construction et un autre immeuble commercial de 20 000 pi. ca., presque terminé, est entièrement loué.</li> <li>- La route et la signalisation ont entraîné une augmentation de 25 % des ventes dans les commerces locaux de Membertou en raison de l'accroissement de la circulation de transit. Entre 10 000 et 12 000 véhicules qui ne s'étaient jamais rendus à Membertou avant la construction passent dans le secteur chaque année.</li> <li>- La liaison routière permet maintenant un meilleur accès aux véhicules d'urgence.</li> <li>- Puisqu'il est prévu que 100 nouvelles résidences seront construites dans ce secteur, la route offrira une plus grande mobilité aux nouveaux résidents.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Les retombées importantes et l'effet d'entraînement des projets réussis stimulent la croissance communautaire.</li> <li>- Société de développement économique dotée d'une vision et de capacités à long terme.</li> <li>- Les projets du POEC étaient interconnectés : les projets réalisés ont ouvert la voie à de nouveaux projets et au développement économique et ont connu du succès.</li> </ul>

### *Effets positifs démontrés par des études de cas choisies aléatoirement*

Les projets du POEC choisis au moyen d'une sélection aléatoire stratifié ont démontré des résultats positifs, notamment une hausse de l'emploi chez les membres de la collectivité, le développement des entreprises communautaires et la mise en valeur des terres et des ressources. Les collectivités inuites et des Premières Nations ont estimé que le POEC comblait un besoin important. Les projets ont été cités comme des initiatives qui renforçaient la confiance des investisseurs et levaient des obstacles au développement économique et à la création d'entreprises. Dans bien des cas, surtout pour ce qui est des projets portant sur les étapes de la planification d'entreprises économiques vastes et complexes, les résultats à long terme des investissements du POEC peuvent n'apparaître qu'après des années.

Le leadership et la gestion ont été cités comme principaux facteurs dans la réussite des collectivités. La désignation de terres et des relations de travail solides entre AADNC et les collectivités inuites et des Premières Nations ont aussi été mentionnées comme facteurs de réussite clés.

Les fluctuations du marché et les changements au sein de la direction des collectivités inuites et des Premières Nations ont été mentionnés parmi les facteurs pouvant nuire à la réussite des projets du POEC.

## **7.2 Conséquences inattendues**

### *7.2.1 Conséquences positives*

L'inclusion d'une aide financière pour les projets d'infrastructure a été accueillie favorablement par les informateurs clés. De plus, comme l'a montré l'examen documentaire, une infrastructure adéquate est essentielle pour promouvoir les résultats du développement économique. Des relations positives se sont ainsi créées avec les municipalités, certaines Premières Nations ayant pu lier leur infrastructure avec les collectivités voisines comme, par exemple, la Première Nation de Stz'uminus, en Colombie-Britannique, qui a formé un partenariat avec la municipalité de Ladysmith. Ces relations améliorées ont bénéficié tant à la municipalité qu'aux Premières Nations, grâce à l'expansion de leurs entreprises commerciales et à la conclusion d'accords sur l'utilisation de infrastructure voisine d'aqueduc et d'égout.

Le regroupement de projets au niveau du conseil tribal est un effet positif important. Le travail de planification et de développement de la Première Nation de Flying Dust et le Conseil tribal de Meadow Lake en parallèle avec l'aménagement d'une propriété commerciale en est un exemple. Les Premières Nations de la région ont ainsi la possibilité de travailler ensemble à un projet commun au sein d'une organisation cadre et de bénéficier des différents avantages offerts par chacune des collectivités. Cela peut procurer l'avantage important de voir les Premières Nations ayant de plus grandes capacités travailler avec d'autres Premières Nations de la région dans le but de stimuler le développement économique.

### ***7.2.2 Conséquences négatives***

Une diminution a été constatée dans le niveau de financement alloué dans le Budget principal des dépenses, de 55,725 millions de dollars en 2008-2009 à 45,191 millions de dollars en 2013-2014. Un écart est aussi observé entre l'allocation au POEC dans le Budget principal des dépenses et les sommes indiquées comme dépenses réelles. L'écart est d'environ 57 %. Voir les détails des fonds alloués au POEC à la section 1.2.4 – Ressources du programme. Les fonctionnaires responsables du programme au secteur Terres et développement économique indiquent que la demande de projets du POEC dépasse actuellement les fonds disponibles.

## **8. Efficience et économie - POEC**

---

L'évaluation a cherché à établir si le POEC est le moyen le plus adéquat et efficace d'obtenir les résultats voulus, par rapport à d'autres options de conception et de mise en œuvre. Les évaluateurs ont constaté qu'avec les changements apportés à l'environnement opérationnel dans le secteur Terres et développement économique — notamment le renouvellement du groupe des programmes de développement économique, par lequel le POEC et d'autres programmes du secteur ont été regroupés dans le PPCPE — bon nombre des problèmes liés aux processus d'approbation, au chevauchement et au double emploi ont été réglés et l'efficience s'en est trouvée accrue. Le PPCPE applique une approche plus ciblée au financement par projet pour une gamme d'activités soutenant les collectivités dans leur recherche de possibilités économiques.

### **8.1 Facteurs clés d'efficience et d'économie**

Facteurs internes d'efficience et d'économie révélés par l'évaluation :

- Liens plus étroits et meilleure harmonisation des programmes à l'intérieur du résultat stratégique Terre et économie à la suite du renouvellement du groupe des programmes de développement économique;
- Relations de travail solides entre les bureaux régionaux et les collectivités des Premières Nations;
- Relations de travail solides entre les bureaux régionaux d'AADNC et le personnel de l'administration centrale; et
- Adoption d'une approche prioritaire nationale de la sélection des projets plutôt que d'une démarche régionale pour les propositions nécessitant l'approbation de l'administration centrale (p. ex. projets de plus de 250 000 \$).

### **8.2 Chevauchement et double emploi**

Les modifications apportées à la suite du passage du POEC au PPCPE ont réglé bon nombre des problèmes de chevauchement et de double emploi, le PPCPE établissant une approche plus ciblée du financement par projet pour une gamme d'activités soutenant les collectivités inuites et des Premières Nations dans leur recherche de possibilités économiques.

Le PPCPE répond aux besoins financiers des collectivités autochtones désireuses de créer les conditions favorables au développement économique. Le programme regroupe l'ancien Programme d'opportunités économiques pour les communautés, l'initiative Grands projets et fonds d'investissement et les volets communautaires du Programme de développement des entreprises autochtones.

Le PPCPE fonctionne bien dans le groupe des programmes de développement économique offerts par AADNC dans le but de créer des possibilités dans tout le spectre du développement. Par exemple, le PPCPE peut fournir une aide pour une étude de faisabilité, la planification et l'élaboration de propositions pour des entreprises régionales complexes, prévues dans les plans de développement économique stratégique des collectivités financés par le Programme des services relatifs aux terres et au développement économique, et dont l'élaboration serait appuyée par Initiative sur les partenariats stratégiques.

Avant le PPCPE, le POEC présentait certains recouvrements avec le Développement des entreprises autochtones, les organismes de développement régional et des programmes provinciaux, qui ont tous des composantes de développement économique. Cependant, ce recouvrement sert le plus souvent à compléter le travail et forge des partenariats avec d'autres organismes, les questions de chevauchement et de double emploi étant réglées à la phase de demande et d'évaluation.

### **8.3 Pratiques exemplaires**

Une vérification des Programmes de développement économique, en 2014, a révélé que les pratiques de contrôle relatives aux programmes de développement économique d'AADNC sont adéquates et efficaces. Les vérificateurs ont aussi dégagé quelques bonnes pratiques de planification stratégique liée à l'investissement dans les possibilités économiques. La vérification a souligné l'utilisation, dans la région de la Colombie-Britannique, d'un document de planification stratégique qui fait correspondre les programmes de développement économique disponibles avec trois niveaux de développement économique pour garantir que les activités sont basées sur les priorités :

- Niveau 1 : Renforcement de la Nation – collectivités disposant de peu de capacités;
- Niveau 2 : Mise en valeur des actifs – capacités moyennes; et
- Niveau 3 : Accès aux capitaux – combler l'écart financier.

Autres pratiques exemplaires révélées par l'évaluation :

- Plus grande insistance sur la planification du développement économique;
- Cadre national d'établissement des priorités – favorise la transparence dans la prise de décisions;
- Utilisation de plans de planification communautaire et de développement économique;
- Les projets étalés sur plusieurs années et qui comportent diverses composantes ou étapes présentent un taux de réussite élevé;
- La haute qualité du personnel régional et des relations des régions avec les Premières Nations a été attribuée à la réussite du POEC; et
- Autres mécanismes financiers pour appuyer des projets comme l'accès aux capitaux, le financement provisoire et le travail avec les entrepreneurs pour financer le coût des projets.

## 8.4 Mesure du rendement

Le secteur Terres et développement économique met en œuvre la Stratégie de mesure du rendement pour l'investissement dans les possibilités économiques, approuvée en mars 2014. Le secteur améliore les rapports fondés sur les résultats, y compris la mesure des résultats à long terme des projets. Ces mesures comprennent :

- les produits tangibles qui favorisent la création d'entreprises et le développement économique et l'aspect moins tangible de la mise en œuvre des plans d'aménagement du territoire;
- les résultats à plus long terme – le soutien des projets à l'activité de développement économique dans la collectivité; et
- les ressources agissant comme levier.

## ***Section trois : Conclusions et recommandations***

---

## **9. Conclusions et recommandations**

---

### **9.1 Conclusions**

#### **9.1.1 Pertinence**

L'évaluation a démontré la pertinence de la LDCIPN et du POEC. Les deux secteurs de programme appuient les priorités du gouvernement fédéral énoncées dans le Cadre fédéral pour le développement économique des Autochtones et relèvent de la compétence du gouvernement fédéral.

#### **9.1.2 Efficacité**

L'évaluation conclut que tant la LDCIPN que le POEC progressent vers les résultats attendus. La LDCIPN a démontré qu'elle pouvait permettre la création de projets de développement économique qui, en retour, peuvent générer des revenus importants pour les Premières Nations par un accroissement des possibilités d'investissement, d'emploi et d'affaires dans les réserves. Le POEC a soutenu financièrement une grande variété de projets, qui ont affiché des résultats positifs, notamment une augmentation de l'emploi chez les membres des collectivités, le développement des entreprises communautaires et la mise en valeur des terres et des ressources.

Par souci de transparence et de saine gestion, le sous-ministre adjoint, secteur Terres et développement économique, avec l'aide du dirigeant principal des finances, doit veiller à ce qu'un rapprochement complet entre le Budget principal des dépenses et les dépenses réelles soit effectué régulièrement et que chaque écart soit expliqué et pris en compte comme il se doit.

#### **9.1.3 Efficience et économie**

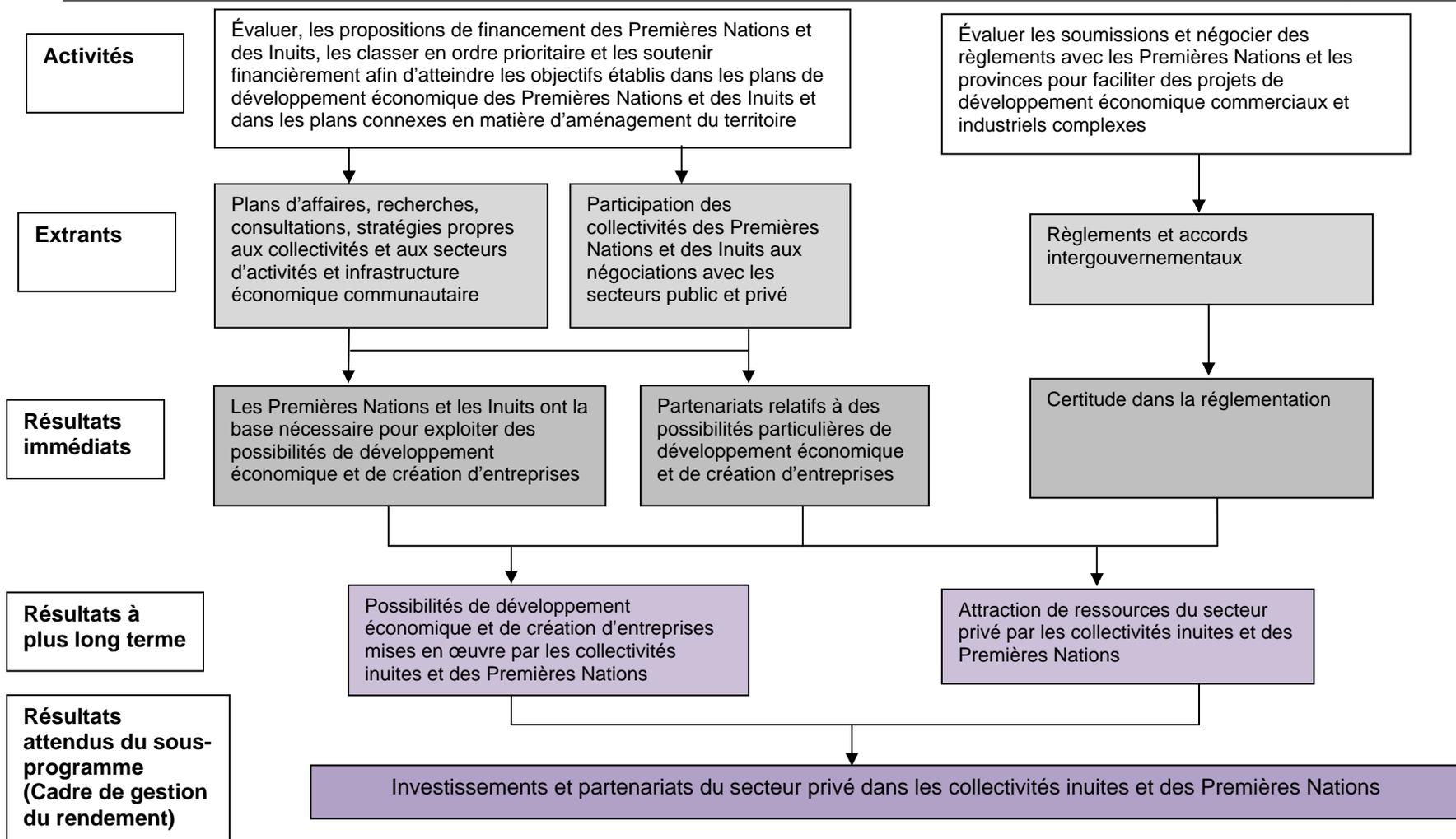
L'évaluation a démontré que la LDCIPN aussi bien que le POEC ont été efficaces et économiques. Les évaluateurs ont conclu que la LDCIPN demeure le meilleur moyen de combler les lacunes de la réglementation dans les réserves. Toutefois, le niveau d'effort et de ressources a été sous-estimé, car l'élaboration des règlements et la négociation des ententes tripartites nécessitent une période nettement plus longue que prévu au départ. Des gains en efficience et en économie peuvent encore être réalisés dans certains domaines, car le travail d'adoption de règlements en vertu de la LDCIPN pourra faciliter la préparation et la rédaction de règlements pour d'autres projets des Premières Nations.

L'évaluation a établi qu'avec les changements apportés à l'environnement opérationnel dans le secteur Terres et développement économique — notamment le renouvellement du groupe des programmes de développement économique, par lequel le POEC est devenu le PPCPE —, bon nombre des problèmes liés aux processus d'approbation, au chevauchement et au double emploi ont été réglés et l'efficience s'en est trouvée accrue. Le PPCPE applique une approche ciblée au financement par projet pour une gamme d'activités soutenant les collectivités dans leur recherche de possibilités économiques.

## 9.2 Recommandations

1. Dans le cadre de la Stratégie de mesure du rendement, concevoir et mettre en œuvre des mesures et des indicateurs de rendement qui procurent des paramètres permettant d'évaluer et de démontrer objectivement l'effet à court et à long terme de l'investissement dans les possibilités économiques.
2. S'assurer que des gains en efficacité et en économie sont réalisés à mesure que l'adoption de règlements en vertu de la LDCIPN facilite la préparation et la rédaction de règlements pour d'autres projets des Premières Nations.
3. Veiller à ce que le PPCPE continue de fonctionner dans le cadre d'une série de programmes de développement économique d'AADNC destinée à promouvoir les possibilités économiques pour les collectivités inuites et des Premières Nations.

## Annexe A – Modèle logique - 3.2.2 Investissement dans les possibilités économiques<sup>12</sup>



<sup>12</sup> Stratégie de mesure du rendement, 3.2.2 Investissement dans les possibilités économiques, 20 mars 2014

## ***Annexe B – Contexte économique***

---

La nécessité de maintenir la LDCIPN et le POEC peut être démontrée par trois facteurs, parmi d'autres. Le premier est la nécessité de favoriser le développement économique chez les collectivités des Premières Nations et des Inuits en général. Le deuxième est la nécessité et la faisabilité de réaliser les types de projets de développement économique que la LDCIPN et le POEC sont censés faciliter. Le troisième facteur est la question de savoir si les collectivités sont en mesure d'utiliser efficacement la LDCIPN et le POEC comme outils de développement économique.

Le rapport d'analyse comparative sur la réalité économique des Autochtones produit en 2012 par le Conseil national de développement économique des Autochtones fournit une excellente collection d'indicateurs de développement économique pour les peuples autochtones. Le rapport compare des indicateurs entre des groupes autochtones de même qu'entre des peuples autochtones et le reste de la population canadienne. Les auteurs du rapport ont pu rassembler de l'information à partir de sources de données disparates, notamment :

- Recensement du Canada;
- Enquête auprès des peuples autochtones;
- Enquête sur les entreprises autochtones;
- AADNC;
- Ressources humaines et Développement des compétences Canada;
- autres enquêtes de Statistique Canada; et
- autres sources secondaires complémentaires<sup>13</sup>.

Le rapport d'analyse comparative décrit les indicateurs de développement économique autochtone recueillis entre 2005 et 2006. L'Enquête nationale auprès des ménages 2011 fournit des données plus récentes (2010-2011) sur des indicateurs semblables à ceux du rapport d'analyse comparative<sup>14</sup>. La comparaison entre les données de l'Enquête nationale auprès des ménages et celles du rapport d'analyse comparative permet de mieux saisir l'état actuel du développement économique autochtone et les tendances à ce chapitre au fil du temps.

Les tableaux suivants montrent l'écart entre les peuples autochtones et le reste de la population canadienne au regard de différents indicateurs clés de développement économique mentionnés dans le rapport d'analyse comparative et l'Enquête nationale auprès des ménages. Il importe de noter que bien que ces rapports décrivent des données similaires, certaines statistiques ne se prêtent pas à une comparaison directe. Les catégories « groupe d'ascendance » utilisées dans le rapport d'analyse comparative, notamment, ne correspondent pas aux catégories « identité autochtone » utilisées dans l'Enquête nationale auprès des ménages. De plus, les deux rapports couvrent souvent des groupes d'âge différents dans leurs statistiques sur le marché du travail.

---

<sup>13</sup> Conseil national de développement économique des Autochtones, *Rapport d'analyse comparative de l'économie des Autochtones*, 2012, 6

<sup>14</sup> Affaires autochtones et Développement du Nord Canada, *Aboriginal Demographic and Socio-Economic Highlights from the 2011 National Household Survey*, 2014.

Le Tableau 1 présente le taux d'emploi de 2006 pour différents groupes autochtones et la population non autochtone du Canada. Comme le montre le tableau, les membres des Premières Nations qui vivent dans les réserves affichent un taux d'emploi inférieur de 23,6 points de pourcentage par rapport à la population non autochtone du Canada.

<b>Tableau 1 : Taux d'emploi, par groupe d'ascendance, 2006</b>							
	<b>Premières Nations (dans les réserves)</b>	<b>Premières Nations (hors réserve)</b>	<b>Premières Nations (total)</b>	<b>Inuits</b>	<b>Métis</b>	<b>Autochtones (total)</b>	<b>Non-Autochtones</b>
Taux d'emploi	39,1 %	54,9 %	48,3 %	48,9 %	63,1 %	53,8 %	62,7 %
Écart avec non-Autochtones (points de pourcentage)	-23,6	-7,8	-14,4	-13,8	0,4	-8,9	–
Source : Statistique Canada, 2006 Tableau : Conseil national de développement économique des Autochtones, 2012, 12							

Les données de l'Enquête nationale auprès des ménages 2011 indiquent que le taux d'emploi est demeuré faible chez les Autochtones et l'écart important avec le taux d'emploi des non-Autochtones se maintient. Le Tableau 2 montre le taux d'emploi de 2011 pour les personnes âgées entre 25 et 64 ans par groupe d'identité autochtone. Comme le montre le tableau, un écart sépare tous les groupes d'identité autochtone au regard de la situation d'emploi, tout particulièrement les Indiens inscrits et les Inuits. Le taux d'emploi global pour les Autochtones de 25 à 64 ans est demeuré à 63 % depuis 2006, soit 12,8 points de pourcentage en deçà du taux d'emploi global de 75,8 % enregistré pour les non-Autochtones en 2011<sup>15</sup>.

<b>Tableau 2 : Taux d'emploi, 25-64 ans, par groupe d'identité autochtone, 2011</b>					
	<b>Indiens inscrits</b>	<b>Indiens non inscrits</b>	<b>Métis</b>	<b>Inuits</b>	<b>Non-Autochtones</b>
Taux d'emploi	55,1 %	67 %	71,6 %	58,6 %	75,8 %
Écart avec non-Autochtones (points de pourcentage)	-20,7	-8,8	-4,2	-17,2	–
Source : Affaires autochtones et Développement du Nord Canada, <i>Highlights on Aboriginal Educational Attainment and Labour Market Outcomes from the 2011 National Household Survey</i> . 2013)					

<sup>15</sup> Affaires autochtones et Développement du Nord Canada, *Fact Sheet - 2011 National Household Survey Aboriginal Demographics, Educational Attainment, and Labour Market Outcomes*, 2011

Le Tableau 3 présente les statistiques sur la participation au marché du travail selon les mêmes groupes d'ascendance du Tableau 1. Ici, les membres des Premières Nations vivant dans les réserves affichent un taux de participation inférieur de 14,8 points de pourcentage à celui de la population non autochtone du Canada.

<b>Tableau 3 : Participation au marché du travail, par groupe d'ascendance, 2006</b>							
	<b>Premières Nations (dans les réserves)</b>	<b>Premières Nations (hors réserve)</b>	<b>Premières Nations (total)</b>	<b>Inuits</b>	<b>Métis</b>	<b>Autochtones (total)</b>	<b>Non-Autochtones</b>
Participation au marché du travail	52,1 %	63,8 %	50,9 %	61,3 %	70,1 %	63,1 %	66,9 %
Écart avec non-Autochtones (points de pourcentage)	-14,8	-3,1	-8	-5,6	3,2	-3,8	-
Source : Statistique Canada, 2006 Tableau : Conseil national de développement économique des Autochtones, 2012, 13							

Les données de l'Enquête nationale auprès des ménages 2011 sur les taux de participation indiquent aussi une faible participation au marché du travail chez les Autochtones en comparaison des non-Autochtones. Le Tableau 4 présente le taux de participation de 2011 chez les personnes de 25 à 64 ans de chaque groupe d'identité autochtone. Dans l'ensemble, 72 % de la population autochtone âgée entre 25 et 64 ans a participé au marché du travail, pour un écart de 8 points de pourcentage avec les non-Autochtones (80,6 %) <sup>16</sup>.

<b>Tableau 4 : Participation au marché du travail, 25-64 ans, par groupe d'identité autochtone, 2011</b>					
	<b>Indiens inscrits</b>	<b>Indiens non inscrits</b>	<b>Métis</b>	<b>Inuits</b>	<b>Non-Autochtones</b>
Taux de participation	66,5 %	73,9 %	78,3 %	70,9 %	80,6 %
Écart avec non-Autochtones (points de pourcentage)	-14,1	-6,7	-2,3	-9,7	-
Source : AADNC, 2013					

<sup>16</sup> Ibid.

Sur le plan du chômage, le Tableau 5 montre que les membres des Premières Nations vivant dans les réserves affichent un taux de 25 %, supérieur de 18,7 points de pourcentage à la population non-autochtone.

<b>Tableau 5 : Taux de chômage, par groupe d'ascendance</b>							
	<b>Premières Nations (dans les réserves)</b>	<b>Premières Nations (hors réserve)</b>	<b>Premières Nations (total)</b>	<b>Inuits</b>	<b>Métis</b>	<b>Autochtones (total)</b>	<b>Non-Autochtones</b>
Taux de chômage	25 %	14 %	18 %	20,3 %	10 %	14,8 %	6,3 %
Écart avec non-Autochtones (points de pourcentage)	18,7	7,7	11,7	14	2,7	8,5	–
Source : Statistique Canada, 2006 Tableau : Conseil national de développement économique des Autochtones, 2012, 14							

L'Enquête nationale auprès des ménages 2011 indique que les taux de chômage chez les Autochtones de 25 à 64 ans sont demeurés semblables de 2006 à 2011 pour l'ensemble des Autochtones et pour chaque groupe d'identité autochtone<sup>17</sup>. Bien que l'écart entre Autochtones et non-Autochtones de 25 à 64 ans au chapitre du chômage se soit faiblement rétréci, passant de 8 points de pourcentage en 2006 à 7 points en 2011, le taux de chômage global pour les Autochtones (13 %) reste plus du double de celui des autres Canadiens (six pour cent)<sup>18</sup>.

Le Tableau 6 présente les données de l'Enquête nationale auprès des ménages 2011 relatives aux taux de chômage des personnes de 25 à 64 ans, par groupe d'identité autochtone.

<b>Tableau 6 : Taux de chômage, 25-64 ans, par groupe d'identité autochtone, 2011</b>					
	<b>Indiens inscrits</b>	<b>Indiens non inscrits</b>	<b>Métis</b>	<b>Inuits</b>	<b>Non-Autochtones</b>
Taux de chômage	17,2 %	9,4 %	8,5 %	17,3 %	6 %
Écart avec non-Autochtones (points de pourcentage)	-11,2	-3,4	-2,5	-11,3	–
Source : AADNC, 2014					

<sup>17</sup> AADNC, 2014

<sup>18</sup> AADNC, *Educational Attainment, and Labour Market Outcomes*, 2011

Les statistiques sur le revenu moyen révèlent une tendance similaire au chapitre du développement économique des Premières Nations, avec un revenu moyen de 15 958 \$ par rapport à un revenu moyen de 35 872 \$ pour les non-Autochtones, soit un écart de 55,5 %.

<b>Tableau 7 : Revenu moyen, par groupe d'ascendance, 2005</b>							
	Premières Nations (dans les réserves)	Premières Nations (hors réserve)	Premières Nations (total)	Inuit	Métis	Autochtones (total)	Non-Autochtones
Revenu moyen	15 958 \$	24 519 \$	20 940 \$	25 461 \$	28 226 \$	23 888 \$	35 872 \$
Écart avec les non-Autochtones	-55,5%	-31,6%	-41,6%	-29%	-21,3%	-33,4%	–

Pour la population âgée de 15 ans et plus; revenu exprimé en dollars de 2005.  
 Source : Statistique Canada, 2005  
 Tableau : Conseil national de développement économique des Autochtones, 2012,15

L'Enquête nationale auprès des ménages 2011 a examiné le revenu médian plutôt que le revenu moyen et a révélé des écarts similaires dans les revenus. Bien que le revenu médian total chez les Autochtones ait augmenté de 13,5 %, passant de 18 239 \$ en 2005 à 20 700 \$ en 2010 (en dollars de 2010), le revenu médian de la population autochtone en 2010 (20 700 \$) était inférieur de 31 % à celui de la population non autochtone (30 195 \$)<sup>19</sup>.

Le Tableau 8 décrit le revenu médian pour les personnes de 15 ans et plus, par groupe d'identité autochtone, en 2010.

<b>Tableau 8 : Revenu médian, 15 ans et plus, par groupe d'identité autochtone, 2010</b>					
	Indiens inscrits	Indiens non inscrits	Métis	Inuits	Non-Autochtones
Revenu médian	17 120 \$	22 605 \$	26 629 \$	20 945 \$	30 195 \$
Écart avec non-Autochtones	-13 075 \$	-7 590 \$	-3 566 \$	-9 250 \$	–

Source : AADNC, 2014

<sup>19</sup> AADNC, *Fact Sheet - 2011 National Household Survey Aboriginal Demographics, Income, and Housing Characteristics*

Le Tableau 9 présente des statistiques en lien avec celles du Tableau 7 – soit le pourcentage du revenu provenant de transferts gouvernementaux. Pour la population non autochtone du Canada, en moyenne, 10,9 % du revenu provient de transferts gouvernementaux. Pour la population des Premières Nations vivant dans les réserves, ce pourcentage est de 28,6 %, pour un écart de 17,7 points de pourcentage.

	Premières Nations (dans les réserves)	Premières Nations (hors réserve)	Premières Nations (total)	Inuits	Métis	Autochtones (total)	Non-Autochtones
% du revenu provenant de transferts	28,6 %	18,6 %	21,8 %	17,7 %	13,8 %	18,1 %	10,9 %
Écart avec non-Autochtones (points de pourcentage)	17,7	7,7	10,9	6,8	2,9	7,2	–

Source : Statistique Canada, 2005  
Tableau : Conseil national de développement économique des Autochtones, 2012b, 16

L'Enquête nationale auprès des ménages 2011 a analysé des données similaires sur le pourcentage de personnes dépendant des transferts gouvernementaux comme source principale de revenu<sup>20</sup>. En 2010, les Autochtones demeuraient plus dépendants des transferts gouvernementaux comme source principale de revenu que les non-Autochtones. En particulier, plus du tiers (36,5 %) de la population autochtone dépendait des transferts gouvernementaux comme source principale de revenu en 2010, ce qui représente un écart de 10,9 points de pourcentage avec les non-Autochtones (25,6 %)<sup>21</sup>.

Le Tableau 10 présente ces données, par groupes d'identité autochtone plus détaillés. Les Indiens inscrits affichent l'écart le plus prononcé par rapport aux non-Autochtones (19,1 points de pourcentage).

	Indiens inscrits	Indiens non inscrits	Métis	Inuits	Non-Autochtones
Revenu médian	44,7 %	32,1 %	26,8 %	35,8 %	25,6 %
Écart avec non-Autochtones (points de pourcentage)	19,1	6,5	1,2	10,2	–

Source : AADNC, 2014

<sup>20</sup> La source principale de revenu correspond à une situation dans laquelle les transferts gouvernementaux représentent la plus grande catégorie du revenu total d'un particulier, par rapport aux autres catégories suivantes : traitements et salaires, revenu d'un travail indépendant (agricole ou autre), paiements de transfert gouvernementaux, revenu de placement et autres sources de revenu (AADNC, 2014).

<sup>21</sup> AADNC, 2014

Enfin, le Tableau 11 présente les valeurs de bien-être pour les collectivités des Premières Nations, les collectivités inuites et d'autres collectivités canadiennes. Comme l'indique le Rapport d'analyse comparative, le bien-être des collectivités est une mesure composite élaborée par Statistique Canada pour donner une mesure générale du bien-être socioéconomique<sup>22</sup>. Comme le montre le tableau, la valeur moyenne pour les collectivités des Premières Nations est de 57,4, alors qu'elle est de 76,7 pour les autres collectivités canadiennes. Cela représente un écart de 19,2 points sur une échelle de 100.

<b>Tableau 11 : Valeurs de bien-être des collectivités</b>			
	<b>Collectivités des Premières Nations</b>	<b>Collectivités inuites</b>	<b>Autres collectivités canadiennes</b>
Valeurs moyennes (2006)	57,4	61,6	76,7
Écart par rapport aux autres collectivités canadiennes	-19,3	-15,1	–
Source : AADNC, 2006 Tableau : Conseil national de développement économique des Autochtones, 2012,17			

Ces nombres indiquent qu'au regard de bien des aspects du développement économique, les groupes autochtones, en particulier les membres des Premières Nations vivant dans les réserves, sont en retrait par rapport aux autres Canadiens. Cela semble justifier l'activité de développement économique dans les réserves.

Parallèlement, dans son étude intitulée *Augmenter la participation des Autochtones aux grands projets de ressources*, le Conseil national de développement économique des Autochtones indique que les collectivités autochtones sont à proximité de bien des ressources naturelles inexploitées au Canada<sup>23</sup>.

Le rapport indique ce qui suit :

- « Le quart des réserves découvertes et inexploitées de pétrole classique au Canada se trouvent dans le Nord canadien, où les revendications réglées avec les Premières Nations, les Inuit et les Métis – qui forment près de 53 % de la population – couvrent la majorité de l'assise territoriale et du capital ressource. À l'heure actuelle, 24 projets sont sur la table dans le Nord, représentant un investissement potentiel de 38 milliards de dollars. La mise en œuvre de ces projets créerait directement 8 000 emplois à temps plein<sup>24</sup>. »
- « Dans le Nord québécois, dont une bonne partie fait l'objet de traités modernes avec les Cris, les Inuit et les Naskapis, au moins onze nouveaux projets miniers sont envisagés. Leur concrétisation entraînerait de nouveaux investissements de 8,2 milliards de dollars,

<sup>22</sup> Conseil national de développement économique des Autochtones, 2012, 17

<sup>23</sup> Ibid., 3

<sup>24</sup> Ibid.

de même que la création de 11 000 emplois de construction et de 4 000 emplois à long terme pour l'exploitation des mines<sup>25</sup>. »

- « Le gouvernement provincial de la Colombie-Britannique s'est engagé à mettre en service d'ici 2020 trois installations de gaz naturel liquéfié, dont au moins deux sur des terres de Premières Nations. Cela représente plus de 20 milliards de dollars en nouveaux investissements directs, jusqu'à 9 000 emplois de construction et quelque 800 emplois à long terme<sup>26</sup>. »

Ce troisième point concerne tout particulièrement la présente évaluation, car l'aménagement d'une de ces installations de gaz naturel est prévu dans une entente conclue dans le cadre de la LDCIPN. Ces projets, et d'autres semblables, vont vraisemblablement nécessiter une surveillance réglementaire. Ces conditions, combinées au fait que la taille et l'ampleur de ces projets conviennent aux exigences de la LDCIPN, permettent de croire que des possibilités de développement à grande échelle sont compatibles avec le mandat du programme et sont à la portée des collectivités des Premières Nations – maintenant et pour l'avenir.

Le développement économique n'est pas sans poser des difficultés pour les collectivités des Premières Nations. Des études ont révélé différents problèmes et, dans certains cas, ont suggéré des moyens de les régler. En 2005, par exemple, le Forum des politiques publiques du Canada a réalisé une étude sur les difficultés qui freinent actuellement le développement économique dans les Premières Nations. À partir d'une série d'entrevues réalisée dans le cadre de l'étude, les auteurs font état de difficultés dans les domaines suivants.

- **Une culture de dépendance** – Les auteurs ont indiqué que bon nombre des répondants ont évoqué un état général de dépendance chez les Premières Nations qui fait obstacle à leur développement économique<sup>27</sup>.
- **Planification** – Selon le rapport, des informateurs clés ont indiqué que bien des Premières Nations ne s'occupent pas activement de planification opérationnelle ou économique<sup>28</sup>.
- **Gestion des terres** – Les auteurs soulignent les observations faites par des informateurs clés qui estiment que les systèmes de gestion des terres en place au moment de la réalisation de l'étude ne favorisaient pas un développement économique rapide dans les réserves. Cette situation s'est aggravée du fait de ce qui a été décrit comme une « tolérance au risque nulle » de la part du gouvernement fédéral qui a ralenti tout l'appareil de soutien au développement économique<sup>29</sup>.

---

<sup>25</sup> Ibid.

<sup>26</sup> Ibid.

<sup>27</sup> Forum des politiques publiques du Canada, *Economic Development in First Nations: An Overview of Current Issues*, extrait de <http://www.turtleisland.org/business/ecdev.pdf>, 2005, 11

<sup>28</sup> Ibid., 12

<sup>29</sup> Ibid., 13-14

- **Équité** – Dans ce domaine, des informateurs clés participant à l'étude ont souligné le peu de capital disponible dans les collectivités des Premières Nations. Comme l'indiquent les auteurs, ce problème réside en partie dans le système de gestion des terres applicable dans les collectivités des réserves collectives, qui restreint l'accès au capital que représentent les terres<sup>30</sup>.
- **Accès aux capitaux** – Comme pour l'équité, l'accès restreint au capital financier permettant la création d'entreprises commerciales a été mentionné comme obstacle au développement économique<sup>31</sup>.
- **Direction des affaires** – Le rapport indique que chez les Premières Nations qui ont pu mettre en œuvre des activités de développement économique, il existe une séparation entre les affaires et la politique. Les auteurs estiment que cette distinction aide à préserver les décisions d'affaires des interventions du milieu politique qui, parfois, peut être en rupture avec les objectifs d'affaires. De plus, le rapport indique que les capacités de gestion sont parfois limitées dans les collectivités des Premières Nations, ce qui rend d'autant plus ardue la réalisation de projets de développement économique<sup>32</sup>.
- **Formation en milieu de travail** – Le rapport indique que, dans bien des cas, les initiatives de formation en cours d'emploi n'ont pas été bien mises en œuvre dans les collectivités des Premières Nations. C'est pourquoi la main-d'œuvre n'est pas nécessairement prête pour le marché du travail<sup>33</sup>.
- **Infrastructure économique** – À ce chapitre, les auteurs citent des lacunes dans l'infrastructure de base nécessaire pour soutenir les entreprises dans les réserves. Ils indiquent que ce problème se fait particulièrement sentir dans les collectivités éloignées<sup>34</sup>.
- **Culture des Premières Nations** – Bien que l'importance de la culture des Premières Nations et son lien avec le développement économique aient été abordés dans le rapport, les auteurs n'ont pas exposé d'opinion consensuelle sur la manière dont la culture des Premières Nations et le développement économique interagissent pour soutenir ou saper les efforts<sup>35</sup>.

Bon nombre de ces questions ont été abordées par d'autres auteurs, y compris ceux du Conseil national de développement économique des Autochtones. En insistant sur les obstacles structurels et, en particulier, les entraves associées au gouvernement fédéral, ils citent quatre problèmes en matière de développement économique.

---

<sup>30</sup> Ibid., 14

<sup>31</sup> Ibid., 15

<sup>32</sup> Ibid., 16

<sup>33</sup> Ibid., 17

<sup>34</sup> Ibid., 18

<sup>35</sup> Ibid., 19

- **Outils de développement économique mal adaptés et périmés** – Les auteurs avancent que ce problème déborde la gestion des terres, pour inclure d’autres textes de loi qui font obstacle au développement<sup>36</sup>.
- **Manque de ressources** – Les auteurs estiment qu’un surcroît de ressources est nécessaire afin de mettre au point les outils législatifs ou administratifs nécessaires pour contrer les restrictions imposées par la *Loi sur les Indiens*<sup>37</sup>.
- **Bureaucratie et crainte du risque** – À l’instar des auteurs du rapport du Forum des politiques publiques du Canada mentionné plus haut, les auteurs du Conseil national de développement économique des Autochtones estiment que la bureaucratie du gouvernement fédéral et son aversion pour le risque dans la prise de décisions imposent des délais et des coûts importants pour les initiatives de développement dans les réserves<sup>38</sup>.
- **Lacunes dans les normes de service** – Les auteurs sont d’avis qu’AADNC et sa bureaucratie pêchent par inefficience en partie parce qu’ils ne sont pas tenus de rendre compte aux personnes et aux collectivités qu’ils servent<sup>39</sup>.

---

<sup>36</sup> Conseil national de développement économique des Autochtones, 2012, 5

<sup>37</sup> Ibid.

<sup>38</sup> Ibid.

<sup>39</sup> Ibid.