

ÉTUDE VISANT A ÉVALUER LA FÉDÉRATION  
DES COOPÉRATIVES DU NOUVEAU-QUÉBEC ET  
CELLE DES TERRITOIRES DU NORD-OUEST  
D'APRÈS LE PROGRAMME DE DÉVELOPPEMENT  
DES COOPÉRATIVES

RÉSUMÉ A L'INTENTION DE LA DIRECTION,  
CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

FÉVRIER 1982



**Indian and Northern  
Affairs Canada**

**Affaires indiennes  
et du Nord Canada**

**Evaluation Branch  
Corporate Policy**

**Direction de l'évaluation  
Orientations générales**

E100.C65  
S7214  
ex.2

**Canada**

ÉTUDE VISANT A ÉVALUER LA FÉDÉRATION  
DES COOPÉRATIVES DU NOUVEAU-QUÉBEC ET  
CELLE DES TERRITOIRES DU NORD-OUEST  
D'APRÈS LE PROGRAMME DE DÉVELOPPEMENT  
DES COOPÉRATIVES

RÉSUMÉ A L'INTENTION DE LA DIRECTION,  
CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

FÉVRIER 1982

Préparé par:

J.K. Stager

Université de la Colombie-Britannique

pour

la Direction de l'évaluation de la  
Direction générale des orientations générales  
Ministère des affaires indiennes et du Nord

## PROGRAMME DE DÉVELOPPEMENT DES COOPÉRATIVES

### FAITS SAILLANTS DU RÉSUMÉ A L'INTENTION DE LA DIRECTION

En 1977, le ministère des Affaires indiennes et du Nord (AIN) a mis sur pied le Programme de développement des coopératives (PDC), programme quinquennal destiné à stabiliser et à améliorer le rendement des coopératives autochtones du Nord québécois et des Territoires du Nord-Ouest, au moyen de subventions au titre de capital d'exploitation (Nord québécois: 1,9 million de dollars, Territoires du Nord-Ouest: 4.1 millions de dollars) d'une aide à l'exploitation (Nord du Québec: 370 000 dollars et Territoires du Nord-Ouest: 1,5 million de dollars) et de capitaux supplémentaires pour le perfectionnement des ressources humaines (Nord québécois: 750 000 dollars et Territoires du Nord-Ouest: 1 million de dollars). De plus, les coopératives des Territoires du Nord-Ouest ont reçu 2,5 millions de dollars échelonnés sur quatre ans, pour financer des programmes intensifs d'études et de formation dans le cadre d'ententes spéciales relatives à l'aménagement rural et au développement agricole (S/ARDA). Le gouvernement fédéral a réalisé le programme par l'entremise du ministère des Affaires indiennes et du Nord, grâce aux ententes de contributions conclues avec les deux fédérations de coopératives, soit la Fédération des Coopératives du Nouveau-Québec (FCNQ) et la Canadian Arctic Cooperatives Limited (CACFL). Dans le cadre de ce programme, les AIN ont garanti les emprunts bancaires dont les fédérations avaient besoin pour l'achat de fournitures et la livraison par voie maritime ou aérienne aux coopératives membres. Les garanties, assorties d'une disposition prévoyant le remboursement annuel, ont varié chaque année, mais n'ont jamais dépassé 6,6 millions de dollars; en 1981-1982, elles s'élevaient à 5,2 millions de dollars.

La mise en oeuvre de ce vaste programme d'aide était assortie de conditions de rendement, soit d'augmenter le capital d'exploitation, de favoriser l'unité organisationnelle, de renforcer les méthodes de gestion et d'exploitation et, par-dessus tout, de fournir une formation aux participants au système, à tous les niveaux décisionnels.

Le ministère des Affaires indiennes et du Nord visait essentiellement l'amélioration des conditions socio-culturelles et économiques des autochtones, grâce à la création de coopératives solides qui constitueraient un apport économique intéressant et un instrument de formation en matière d'exploitation et de gestion. Nous nous attendions donc à ce que les autochtones puissent, grâce à l'expérience et au revenu personnel ainsi acquis, mieux faire face aux conditions socio-économiques de plus en plus difficiles; nous espérons également que les coopératives deviennent plus auto-suffisantes et indépendantes de l'aide gouvernementale. Le présent rapport évalue les incidences de ce programme et contient des recommandations pour l'avenir.

La première coopérative a été mise sur pied dans le Nord en 1959, par le gouvernement, à la Rivière George, au Québec. Les coopératives se sont rapidement étendues, de sorte qu'en 1979 on en comptait onze, membres de la FCNQ (constituée en corporation en 1967) dans le Nord québécois et quarante et une, membres de la CACFL (constituée en corporation en 1972) dans les T.N.-O. En 1980, ces coopératives avaient un chiffre d'affaires brut de 27 millions de dollars, dont 9 millions restaient dans le Nord à titre de paiement aux collectivités. Les coopératives ont beaucoup évolué: les coopératives de pêche, d'exploitation forestière et de sculpture sur stéatite du début ont diversifié leur activité pour inclure également des magasins de vente au détail, des programmes artistiques, des services de distribution de produits d'artisanat, des contrats et des hôtels.

L'évaluation se concentre surtout sur les incidences sociales et culturelles du PDC; il ne s'agit pas d'une analyse des conséquences économiques. L'enquête prévoyait l'étude de documents et des entretiens avec les gouvernements (AIN, gouvernement des Territoires du Nord-Ouest et gouvernement du Québec), des rencontres avec le personnel de la FCNQ et de la CACFL, l'assistance aux réunions du conseil des deux fédérations et de nombreux voyages, y compris des visites dans 17 établissements, pour recueillir les renseignements ne pouvant être obtenus que par contacts personnels. Les deux régions sont traitées distinctement, tout d'abord le Nord québécois et ensuite, plus en détail, les Territoires du Nord-Ouest.

### Le Nord québécois

Les coopératives du Nord québécois se sont développées pendant une période d'activité gouvernementale intense, au moment où les programmes fédéraux et provinciaux instituaient des mesures administratives qui ne tardèrent pas à se chevaucher. De plus, la Convention de la Baie James ratifiée à la fin de 1975 prévoyait la mise en place d'une nouvelle structure administrative, la Makivik Corporation. Avant cette entente, les coopératives et la FCNQ étaient les principaux instruments de direction des Inuit et allaient bien au-delà d'ailleurs des fins commerciales immédiates. Maintenant, les coopératives, disposant de relativement peu de ressources libres, doivent affronter la Makivik qui exercera un contrôle sur quelque 90 millions de dollars; par contre, les coopératives, contrairement à la Makivik, jouissent de la compréhension et de l'appui populaire. La FCNQ et ses membres doivent donc poursuivre leur activité dans un milieu caractérisé par une administration nouvelle et complexe et par des allégeances politiques divergentes dans la population autochtone. Nous sommes parvenus à la conclusion que les deux systèmes ont quelque chose à s'offrir l'un à l'autre et que toute amorce de collaboration doit être encouragée.

Le gouvernement du Québec qui soutient les coopératives depuis 1963 au moins, a interrompu temporairement les prêts aux coopératives, afin de réévaluer ses programmes, mais par une entente visant à vendre à la FCNQ les droits de distribution des produits pétroliers dans quatre localités, et comportant la possibilité d'ajouter d'autres localités plus tard, a donné une nouvelle vigueur, en termes financiers, au mouvement coopératif.

Le conseil de la Fédération, qui représente 11 collectivités, possède une solide équipe de direction. Il fournit de bons services à ses membres et est au courant de leurs besoins. Dès le début, la FCNQ a élaboré une structure d'interdépendance entre ses membres et surtout entre chacune des coopératives et le bureau central. Par conséquent, la FCNQ est étroitement liée sur le plan financier au succès de ses membres parce que si ces derniers ne paient pas la Fédération pour les marchandises livrées, celle-ci n'est plus en mesure de continuer ses services. C'est cette situation qui a amené

le gouvernement fédéral a garantir les prêts pour le transport maritime, un arrangement qui est relativement satisfaisant; la participation fédérale doit toutefois se poursuivre, à moins qu'un organisme comme la Makivik juge bon de s'y intéresser.

Les liens financiers sont tendus à cause de l'évolution de la sculpture esquimaude sur stéatite. La pénurie de travail a engendré une augmentation du nombre de sculptures et une diminution de la qualité; les pressions locales pour obtenir de l'argent comptant ont fait grimper les prix payés aux sculpteurs, alors qu'on négligeait l'aspect qualitatif. Sur le marché de la consommation, les acheteurs manifestent une certaine discrimination et de la réticence, ce qui entraîne une augmentation des stocks. Le réseau de la FCNQ a un inventaire d'une valeur approximative de 2 millions de dollars, ce qui est fort coûteux compte tenu des taux d'intérêt actuels. Les tentatives visant à inculquer une plus grande discipline aux producteurs au moyen de cours et de conseils n'ont encore donné aucun résultat spectaculaire. D'autres difficultés de ce genre touchant les achats et la production ont déjà causé des pertes générales dans le domaine de l'artisanat.

L'intégration des coopératives à la FCNQ se traduit par une multitude de services, de sorte que le directeur de coopérative est à peu près comme le gérant d'une chaîne de magasins. On a nommé dès le début des autochtones aux postes de directeurs. La plus grande faiblesse du système se situe à l'échelle locale, au niveau des directeurs et des conseils de direction locaux. Les cours offerts à l'intention des directeurs ont donné des résultats satisfaisants; un programme de formation destiné aux conseils ajouterait une dimension essentielle aux fonctions décisionnelles locales.

En résumé, les coopératives du Québec continuent de jouer un rôle important en tant qu'organismes autochtones dans le développement économique et social, en dépit des récents changements institutionnels survenus dans le Nord québécois. Elles renforcent l'identité des autochtones et touchent directement bon nombre de personnes. Le succès du système repose encore en grande partie sur la rentabilité de chaque coopérative et c'est dans ce domaine qu'on a encore besoin d'améliorations. Le PDC a eu des conséquences favorables sur le plan économique et sa participation directe à l'éducation permet d'espérer un changement d'attitude et une amélioration du rendement.

### Territoires du Nord-Ouest

Dans les Territoires du Nord-Ouest, la plupart des coopératives ont été créées grâce à l'aide gouvernementale, avant même que la CACFL ne soit constituée en corporation, en 1972. Par conséquent, elles ont un esprit d'indépendance très marqué qui se traduit habituellement par des plaintes à l'endroit de la Fédération, surtout au sujet du droit supplémentaire de 7% imposé aux coopératives pour couvrir les frais des services fournis. Avec l'aide du Programme de développement des coopératives et du gouvernement des Territoires du Nord-Ouest, la CACFL offre aux coopératives membres divers services, que ce soit des services de conseillers en exploitation qui aident les directeurs et les conseils locaux à toutes les étapes du travail, ou des services centralisés de comptabilité, de vérification et de gestion du personnel, tous utilisés à divers degrés. Le bureau central de la Fédération fonctionne bien, mais les directeurs des coopératives ne le tiennent pas en haute estime. C'est un désavantage de ne pas compter plus d'autochtones parmi le personnel supérieur à Yellowknife. La Fédération doit améliorer son image au sein des coopératives membres et compte tenu de l'augmentation des pouvoirs décisionnels des Territoires du Nord-Ouest sur le plan politique, les coopératives auraient avantage à constituer une présence politique centralisée.

La Fédération a d'abord organisé sa division de l'approvisionnement et du transport, afin de coordonner les achats et la livraison par mer et a ensuite élargi son champ d'action pour inclure des centres d'achat et de distribution à Montréal et à Churchill. On se plaint toujours de son fonctionnement, mais, de façon générale, elle s'est améliorée considérablement, et sa marge de crédit garantie par le gouvernement demeure nécessaire à la poursuite de ses affaires. Le service central d'approvisionnement et de transport sera d'autant plus nécessaire au fur et à mesure que la gestion des coopératives sera prise en charge par les autochtones. En termes économiques, le transport constitue la plus grande différence entre la vie au nord et au sud du pays, et une étude sur ce sujet s'impose dans toutes les coopératives du Nord.

La commercialisation des produits d'art et d'artisanat des Territoires du Nord-Ouest passe par deux organismes coopératifs: la CACFL (Réflexions du Nord) et les Producteurs de l'Arctique canadien (PAC). L'entreprise Réflexions du Nord a été fondée par la CACFL pour assurer la vente au détail des produits

d'artisanat des autochtones en vue de constituer une source de revenus pour la Fédération (au lieu du PAC) et de favoriser par là l'indépendance financière. En 1980, ses cinq magasins ont rapporté un profit suffisamment élevé pour permettre à la CACFL de payer 10% de ses frais d'exploitation. Le PAC commercialise plutôt les oeuvres d'art et d'artisanat par l'intermédiaire des galeries d'art. La CACFL et le PAC sont en voie de fusionner sous le nom de Arctic Cooperatives Ltd. (ACL). L'intégration directe du PAC exigera beaucoup de travail et de prudence.

Il existe certains problèmes entre le PAC et les coopératives, et des fonds provenant du Programme de développement des coopératives ont été consacrés à l'amélioration des communications entre les deux groupes. Le PAC éprouve toutefois des difficultés relativement à son inventaire, surtout dans le domaine de la sculpture (stock d'une valeur approximative de 1,6 million de dollars) qui sont dues aux pressions qu'ont exercées certaines collectivités pour obtenir des prix très élevés pour leurs oeuvres. En réponse, le PAC a dévalué les envois des coopératives et a reporté la perte sur les exercices précédents des coopératives du Nord, les frustrant encore davantage. Les problèmes relatifs à l'inventaire, à la qualité des produits et à la commercialisation font que maintenant une étude approfondie et exhaustive s'impose dans le domaine des sculptures esquimaudes. Ce n'est pas uniquement une question de prix ou d'efficacité. L'esthétique ainsi que la politique culturelle et sociale du gouvernement sont aussi en cause. La fusion des deux organismes justifie également une étude sur la sculpture.

Les membres du nouveau conseil de l'ACL devront de toute évidence se familiariser avec toutes les incidences et tous les détails entourant les affaires de l'entreprise. Au système actuel et bien établi de coopératisme pourrait s'ajouter avantageusement, au bureau central, le dynamisme d'une certaine expérience commerciale.

Les problèmes relatifs à la sculpture ne s'appliquent pas pour le moment à la gravure. La coopérative West Baffin de Dorset, dont les gravures sont parmi les plus célèbres, a fait preuve d'un sens réel de direction. Le contrôle de la qualité est assuré par le Conseil canadien des arts esquimaux, et les conditions d'approvisionnement et de commercialisation sont bien contrôlées.

Le rendement des coopératives en tant qu'entreprises est directement relié au rôle de la gestion. Avant la création du programme de formation du PDC à l'intention des autochtones, les directeurs étaient recrutés par le service du personnel de la CACFL. Il faut admettre que c'était un défi de taille: il n'est pas facile de trouver des personnes prêtes à travailler dans des localités isolées où se côtoient deux cultures, et à un salaire moins que concurrentiel. Toutefois, le service du personnel n'a pas réussi à le relever: ses démarches pour recruter des directeurs n'ont jamais été très dynamiques, ni même rigoureuses. Aujourd'hui, 80% des directeurs de coopérative des Territoires du Nord-Ouest sont des Blancs, dont bon nombre occupent leur poste depuis peu et possèdent peu d'expérience en affaires, sinon aucune. La fréquence des changements au sein de la direction nuit considérablement à l'essor ou à la continuité des entreprises, et beaucoup de coopératives ont souffert de cette situation.

L'objectif premier du PDC et du S/ARDA était de former des personnes à tous les échelons, y compris des directeurs, et on a noté effectivement une certaine amélioration. Il se peut toutefois que les directeurs non autochtones expérimentés accueillent avec une certaine nervosité l'augmentation du nombre de directeurs autochtones formés grâce à ce programme, mais il faut tout de même leur donner la chance de faire leurs preuves. Les programmes de formation et d'éducation offerts aux stagiaires autochtones, aux membres des conseils de direction, aux membres des coopératives en général, par l'intermédiaire d'ateliers, de la formation en cours d'emploi et autres ont grandement contribué à leur passage à la société moderne. Le rapport recommande de poursuivre les activités de formation et d'éducation à tous les échelons, en leur apportant certaines modifications pour qu'elles répondent davantage aux besoins déterminés.

Les coopératives ont toujours offert le plus d'emplois possible. D'après les chiffres officiels, on compte 353 employés à temps plein en plus d'un nombre indéterminé d'employés occasionnels. Le traitement moyen des employés est d'environ 10 000 dollars par personne, et il constitue le revenu direct de 15% des familles autochtones des localités où sont établies les coopératives. Plus de 90% des employés sont du milieu. Le travail, à l'intérieur d'une structure imposée d'heures de travail, de fonctions et de tâches, est une expérience d'apprentissage qui se poursuit déjà depuis longtemps; on estime que de 1500 à 2000 personnes ont travaillé à un moment ou un autre dans les

coopératives au cours de la dernière décennie. Cette expérience a sans aucun doute contribué beaucoup à aider les autochtones à assumer des fonctions comportant des responsabilités au sein de leur collectivité. Le PDC, grâce à l'octroi de ressources financières supplémentaires, a aidé les autochtones à prendre davantage en charge leurs propres affaires. Cependant, une des faiblesses du système, c'est que compte tenu du grand nombre de directeurs étrangers, tant dans les coopératives que dans d'autres entreprises du Nord, il y a encore trop peu de bons directeurs autochtones, de sorte que les jeunes autochtones n'ont que très peu de modèles à imiter.

Au cours de la dernière décennie, les organismes autochtones (I & C, CEDA, la Nation Déné et l'Association des Métis des Territoires du Nord-Ouest) ont occupé le centre des débats, et des négociations sont actuellement en cours avec le gouvernement fédéral au sujet de leurs droits sur les territoires et les ressources, et de leur pouvoir de gouverner à l'avenir sur leurs territoires. En prévision de l'octroi des fonds compensatoires qui seraient prévus dans le cadre d'une entente, la plupart des organismes ont créé ou planifié la création d'une société d'aménagement qui jouera un rôle dans l'essor économique de leur peuple et qui pourra exercer les mêmes fonctions que les coopératives, en théorie sinon en pratique. La population autochtone appuie de façon générale ces organismes, mais par contraste avec les coopératives, le détail des méthodes et des principes directeurs de ces organismes échappe à la compréhension de la masse populaire. Les coopératives se rendent compte de l'étendue des capitaux en cause et craignent que ceux-ci soient investis dans de petites collectivités dont les possibilités commerciales sont limitées. Le gouvernement fédéral en tant que négociateur dans les revendications des autochtones est en mesure d'appuyer le mouvement coopératif en tant qu'instrument de développement socio-économique des autochtones en insistant pour que les coopératives soient reconnues et bénéficient des fonds compensatoires.

Plusieurs programmes fédéraux consacrent des fonds au développement du Nord. L'attribution de fonds provenant des AIN et du S/ARDA, les sommes les plus importantes versées aux coopératives, tient généralement compte des objectifs respectifs de chacun des organismes mais une telle coordination ne semble pas prévaloir dans le cas des subventions du PACLE. On peut difficilement faire correspondre les objectifs du PDC aux progrès lorsque d'autres capitaux interviennent.

Le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest appuie les coopératives. Le surveillant des coopératives gère l'Ordonnance sur les associations coopératives, rédige un rapport annuel sur le rendement des coopératives des Territoires du Nord-Ouest et conseille le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest sur l'attribution des contributions gouvernementales aux coopératives (plus de 200 000 dollars par année). Le financement assuré par le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest devait prendre fin en même temps que le PDC, mais le rapport conclut que l'aide à l'exploitation accordée autrement que dans le cadre d'un programme pouvait se poursuivre jusqu'à la fin de 1982. Les coopératives ont encore besoin d'aide financière, par exemple pour le perfectionnement des ressources humaines, et le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest devrait maintenir sa contribution à cette fin en considération de la nécessité de conserver le mouvement coopératif et de l'apport de ce dernier sur le plan socio-économique en général.

Compte tenu de l'organisation actuelle, on constate une certaine disparité sur le plan régional dans la façon dont les coopératives sont traitées par le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest. Pour assurer l'uniformisation, il suffirait d'augmenter le personnel du bureau du surveillant des coopératives afin de permettre à ce dernier de remplir de façon plus satisfaisante tous les aspects de son mandat.

L'objectif à long terme du gouvernement des Territoires du Nord-Ouest est de faire en sorte que les coopératives et les entreprises privées deviennent des instruments de croissance économique, laissant entre les mains du gouvernement la tâche de fournir les services et d'assumer les fonctions d'administration. Dans les Territoires du Nord-Ouest, le développement économique a atteint le point où il pourrait davantage être laissé au secteur privé, comme dans le sud du pays; ce passage au secteur privé pourrait d'ailleurs se faire progressivement sans que ne soient prises en considération, comme il se doit, les aspirations des autochtones en tant que groupe. Le rapport propose que l'on fasse un effort afin de connaître le point de vue de la collectivité autochtone, lorsqu'on doit prendre une décision de ce genre.

## LE PROGRAMME DE DÉVELOPPEMENT DES COOPÉRATIVES

### DANS QUELLE MESURE A-T-IL ÉTÉ EFFICACE?

La version complète du rapport dont on a extrait le présent document, traite en détail des répercussions et des effets du Programme de développement des coopératives sur les coopératives du Nord québécois et des Territoires du Nord-Ouest. Les conséquences directes et indirectes du PDC sont inhérentes à la dynamique et à la description des pratiques gouvernementales, des affaires de la Fédération et de la réalité de la collectivité. On détermine constamment par une dimension historique, les changements et leurs conséquences. On évite cependant de limiter l'étude à la période précédant ou suivant immédiatement 1977, année de la création du PDC. On peut peut-être traiter les registres comptables de cette façon, mais sur le plan socio-économique, on ne peut utiliser 1976 comme base. Voici donc un résumé du rapport qui propose des conclusions relatives aux objectifs et aux buts initiaux du programme.

#### Objectif initial

"Améliorer les conditions socio-culturelles et économiques des autochtones des Territoires du Nord-Ouest et du Nouveau-Québec."

Les conditions socio-culturelles actuelles du Nord sont très différentes de ce qu'elles étaient il y a à peine quelques années, et elles progressent sans cesse dans le sens dicté par les pressions exercées par le groupe social dominant du pays. Si, pour les autochtones, amélioration signifie la conservation de son identité, non par la protection ou l'indulgence, mais par l'effort des personnes de l'intérieur, de façon à ce qu'on ait le sentiment de maîtriser l'évolution, alors les coopératives, en tant que premiers

organismes ou associations autochtones, ont été sans aucun doute les seuls instruments d'amélioration, jusqu'au moment où de nouveaux groupes autochtones se sont ajoutés à ceux-ci. Les coopératives sont encore les seuls organismes autochtones à commander un appui général reposant sur la compréhension totale et approfondie de leur champ d'activité et de leur fonctionnement. Le processus d'autogestion prévaut partout où il y a une coopérative, et ce pour le bien des participants, et non parce que quelqu'un l'exige ou le suggère. Au lieu de construire à partir de cette institution de base, et de reconnaître ses possibilités en tant qu'agent de cohésion, on a créé des institutions parallèles offrant une variété de services. Les nouvelles institutions sont évidemment au service des personnes qui mènent, mais ce ne sont pas elles qui les ont choisies. En se constituant en fédération, les coopératives portent le sens de l'identité et de la détermination au niveau où il inclut la population dans son ensemble, à l'échelle régionale. Le résultat est plus efficace au Québec que dans les Territoires du Nord-Ouest, mais il existe aux deux endroits. Le PDC a contribué à améliorer les conditions socio-culturelles en donnant une stabilité économique aux coopératives et aux fédérations; le PDC leur a ainsi donné une nouvelle force économique. En qualité d'agents de développement économique appartenant à un groupe, les coopératives ont apporté beaucoup d'avantages à la population, par leurs services, l'emploi et la formation. Étant donné que d'autres coopératives de développement autochtones qui commandent ou commanderont des fonds d'immobilisation s'associent aux coopératives, il est souhaitable et même nécessaire que les anciennes et les nouvelles entreprises se rapprochent et collaborent, en partie pour des raisons économiques, afin de conserver au sein des collectivités les fonctions productrices de richesse, mais aussi pour des raisons culturelles, afin de ne pas diviser la population sur la question à savoir comment leur identité se conservera dans l'avenir.

Objectif secondaire initial

- "- Augmenter la confiance en soi des autochtones et leur participation entière au sein de la collectivité de l'Arctique
- Rendre les autochtones indépendant du gouvernement sur le plan financier et par rapport à toute autre forme d'aide."

La confiance en soi a toujours été une qualité durable des autochtones qui affrontent le milieu nordique selon leurs méthodes traditionnelles. Ce sont les nouvelles institutions, l'économie de capital-argent et un rythme de vie plus sédentaire qui amènent la confiance en soi à s'effriter, en raison de l'ouverture du système aux conditions et aux influences externes qu'une personne ne peut maîtriser entièrement. L'expérience du changement a engendré une autre forme de confiance en soi, surtout chez ceux qui ont reçu une formation scolaire, permettant à l'autochtone de comprendre le nouveau mode de vie et d'y participer à des fins personnelles. Maintenant, le bien commun est de plus en plus le résultat de la somme des biens personnels. D'autre part, les coopératives ont insisté sur la confiance en soi de toute leur population en tant que groupe autonome, assurant lui-même l'administration et l'établissement des buts et des stratégies du groupe. Elles demeurent les seules associations à pouvoir revendiquer ceci dans les localités Inuit. Dans les collectivités déné, d'autres formes d'associations de groupes indépendants consacrés à l'essor économique ont fait leur apparition et si elles prennent l'avantage sur les coopératives, il importe par-dessus tout de veiller à conserver la propriété/l'intégrité du groupe à l'échelle de la collectivité. Le PDC, grâce à son appui financier et à son soutien à l'exploitation a aidé toutes les coopératives que ce soit indirectement en renforçant leurs fédérations sur le plan économique, ou individuellement en aidant les entreprises marginales ou plus faibles. Il a fallu également apporter les changements nécessaires aux méthodes et aux attitudes et fixer

des normes de rendement. Le système, dans son ensemble, a réagi en atteignant effectivement, ou presque, tous les objectifs économiques, et a fait preuve de discipline sur le plan économique, par exemple, en fermant deux coopératives et en envisageant d'en fermer d'autres sous peu. Le PDC n'a pas influé de façon marquée sur la confiance en soi, au sens d'une responsabilité collective des membres (y compris les membres du conseil) à l'égard des affaires de la coopérative. Dans certaines coopératives règne un sentiment très fort de confiance en soi et la collectivité exerce une direction forte, mais elles sont beaucoup plus nombreuses au Québec et dans les Territoires du Nord-Ouest à compter considérablement sur le directeur, la Fédération, ou les deux.

En principe, il est temps maintenant que les coopératives cessent de compter sur le gouvernement pour ce qui est de leur fonds de roulement et de leur capital d'exploitation. Grâce au PDC, elles ont maintenant atteint un rythme de croissance économique; leur fonds de roulement et leur capital d'exploitation est plus élevé, ce qui leur permet de disposer d'une plus grande marge de manoeuvre. Il faut admettre que ni l'un ni l'autre des deux systèmes ne possède encore suffisamment de disponibilités pour payer les coûts de livraison aérienne et maritime des marchandises (aspect qu'il faudra étudier à la lumière des coûts actuels et des autres méthodes de livraison possibles) et que le gouvernement devrait continuer de garantir les prêts et les marges de crédit, à moins que, ou jusqu'à ce que les corporations de développement des autochtones ne deviennent des associés intéressants. A court terme, il y a un ou deux problèmes d'exploitation précis que le gouvernement pourrait aider à régler, mais, de façon générale, les coopératives peuvent poursuivre leurs affaires ou leur activité commerciale de façon autonome.

Sur le plan social, les gains du PDC sont surtout dans le domaine de la préparation du milieu en vue du perfectionnement des ressources humaines. Certains programmes ont déjà apporté des résultats (par exemple, la formation en gestion dans les Territoires du Nord-Ouest ou le programme de stagiaires au Nouveau-Québec), mais trop de conseils locaux sont faibles et, même si les membres de la collectivité les appuient, ils ne sont pas toujours réalistes. Les appels à la participation provenant de beaucoup d'autres sources a nui à la participation aux affaires des coopératives. Le fait de constater que les coopératives deviennent autonomes accroîtra sans doute la détermination de la population à l'égard de leur succès, mais on ne peut répondre que dans la mesure de ses connaissances. Les membres des coopératives ont encore besoin de l'aide du gouvernement en matière de formation et d'expérience, et cette aide n'est pas incompatible avec bon nombre d'autres programmes offerts à tous les paliers du gouvernement.

#### Objectif de programme

"S'assurer que les coopératives de l'Arctique deviennent des instruments pour l'enseignement des qualités d'organisation et de gestion de base, dont les autochtones ont besoin pour créer et obtenir de l'emploi."

Pendant vingt ans, les coopératives du Nord du Canada ont joué un rôle important en aidant les autochtones à comprendre ce que c'est que le travail rémunéré et à travailler contre une rémunération. Elles ne sont plus les seuls employeurs, mais sur une longue période, elles ont eu, en tant qu'institutions, plus d'employés à leur service que n'importe quel autre employeur du Nord - à l'exception du gouvernement. Même aujourd'hui, les coopératives sont les plus gros employeurs "privés" et leurs anciens employés occupent d'autres emplois de confiance au sein de la collectivité. Le milieu de travail des coopératives est, pour l'employé, un milieu d'affaires (même

s'il n'en a pas toujours l'air). L'objectif principal des coopératives a toujours été l'emploi des autochtones, même au prix de quelques pertes opérationnelles. Elles ont fourni un travail rémunérateur à des travailleurs indépendants grâce à l'achat et à la commercialisation d'oeuvres d'art, d'artisanat et d'autres produits du pays. Même si les autochtones ont facilement compris la nécessité de l'argent et la façon de l'utiliser, sa valeur échappe encore à plusieurs. Le PDC, en mettant l'accent sur l'efficacité économique, a enseigné aux directeurs et aux membres des conseils et des coopératives ce qu'était une dette, les modes de remboursement et comment éviter l'endettement. De plus, la montée récente des taux d'intérêt a ralenti l'activité des coopératives et les autochtones comprennent mieux la signification et les effets de l'intérêt. La discipline du milieu de travail des coopératives sera probablement plus sensible à l'adaptation des autochtones au travail, mais on congédie des employés et des directeurs pour des raisons d'incompétence ou de manque de sens des responsabilités. Ce phénomène est relativement nouveau. Dans les Territoires du Nord-Ouest, le nombre d'autochtones occupant des postes de direction augmente et ils y occupent une place prépondérante depuis longtemps au Québec. Les anciens directeurs autochtones sont maintenant des employeurs de leur propre chef et ils sont plus aptes à gérer du personnel. Par son aide à l'entreprise et au perfectionnement des ressources humaines dans les coopératives locales et dans les fédérations, le PDC fait accéder davantage de personnes à un système complexe. A Québec, le programme d'éducation comportant une période de travail à Montréal est très avancé dans le domaine de l'initiation des autochtones du Nord aux rouages d'une entreprise à tous les niveaux. Dans les Territoires du Nord-Ouest, certaines coopératives ont de nombreux domaines d'activité distincts, ce qui nécessite des contrôles très perfectionnés, et elles comptent moins qu'au Québec sur les fédérations, pour leur mise en oeuvre.

Les bons employés adaptés aux deux milieux de travail peuvent passer sans difficulté à la plupart des postes de responsabilité dans le Nord. Le rapport ne donne pas au système de coopératives ou à ses dirigeants un certificat de bonne santé inconditionnel. Il reste encore beaucoup de lacunes et de déceptions. Par ailleurs, il faut tenir compte des contributions antérieures des coopératives dans le domaine de l'instruction et de la formation de la population ainsi que de leurs possibilités et de leur engagement en ce sens pour l'avenir.

#### Objectif secondaire de programme

"Étendre les possibilités des deux fédérations de coopératives dans le domaine du perfectionnement des ressources humaines et de la fourniture d'autres services aux coopératives de l'Arctique."

"Perfectionner les ressources humaines du Nord du pays en assurant l'élaboration et la mise en oeuvre, par les deux fédérations, de systèmes de gestion et de programmes de formation appropriés."

La capacité de faire participer les autochtones à la gamme complète d'expériences et de fonctions comportant des responsabilités de l'une et l'autre fédération a commencé à partir de deux points de vue différents et a progressé dans deux sens différents depuis la création du PDC. Le modèle adopté au Nouveau-Québec était un système très étroitement intégré et les liens d'interdépendance entre les coopératives membres et la FCNQ existent depuis longtemps. Les directeurs et les membres du conseil au sein des collectivités et du conseil de la Fédération ont toujours été des autochtones. A partir du sens de direction et de la façon de prendre des décisions propres aux Inuit, on a incorporé les exigences, les buts et les contraintes de l'exploitation d'une entreprise au mode de vie de ces derniers. On a atteint ce but, en partie, de la façon suivante: les fédérations assument les dettes contractées par les coopératives et comptent que les coopératives rembourseront plus tard - une sorte de relation paternelle; la fédération mère va chercher à l'extérieur ce dont la famille a besoin, pendant que les membres sont poussés

à répondre aux attentes. Au tout début, l'apprentissage était assuré par voie de tutelle - instruction, orientation et protection - exercée par les cadres supérieurs à Montréal. Le système existe toujours, et son succès est attribuable à l'engagement à long terme et à l'expérience de ces personnes. Maintenant, le conseil de la Fédération exerce évidemment ses fonctions de direction et d'administration en s'appuyant sur son propre jugement et son expérience, avec l'aide du personnel pour ce qui est de l'information et de l'établissement de solutions de rechange. Le mode de fonctionnement est à peu près le même au sein des collectivités. Dans tout le système, le principe de base de l'apprentissage est l'expérience, à laquelle s'ajoute une formation permanente et une orientation assurées par les plus compétents. De cette façon, on a évolué graduellement sans que ne se perde l'identité Inuit au sein de la collectivité ou des coopératives. L'aspect financier de cette démarche a été assumé par les coopératives plus solides, et la fédération, dont la survie tient au rendement de tous ses membres, a menacé à une ou deux reprises de s'écrouler. Le PDC et les garanties sur les emprunts bancaires ont su écarter certaines incertitudes économiques, mais ils n'ont eu que très peu d'effets sur les méthodes d'enseignement et d'apprentissage de la Fédération. La force du conseil de la Fédération ne se reflète pas dans les collectivités membres dont la direction est faible et où les conseils locaux prennent isolément des décisions. La FCNQ possède toutefois ses modèles dont le comportement et le travail exemplaires pourraient servir d'exemple à toutes les coopératives.

Les coopératives des Territoires du Nord-Ouest ont conçu un modèle de propriété et de contrôle par les membres, mais se sont tournées vers des gestionnaires de "l'extérieur" pour avoir les aptitudes nécessaires à la survie de l'entreprise. Dans certaines localités, les directeurs sont demeurés en poste pendant longtemps et aujourd'hui ces collectivités possèdent de

grandes coopératives dont l'activité est diversifiée, et deux ou trois coopératives hautement spécialisées, qui sont solides sur le plan économique. Elles fonctionnent bien, pour ce qui est de la compréhension et de l'attitude du conseil, de l'appui des membres et de leur indépendance - même par rapport à la Fédération, mais elles dépendent beaucoup des spécialistes non autochtones. Dans la plupart des cas, le roulement du personnel de gestion de l'extérieur a été trop grand et la compétence des gestionnaires trop inégale pour produire un vaste front de succès sur le plan économique. Lorsque la Fédération a été constituée dans le but d'unifier ses membres dispersés, elle a dû se faire accepter par les services qu'elle était en mesure de fournir. L'aide subliminale offerte aux coopératives par les services gouvernementaux au niveau communautaire s'est traduite au conseil de la Fédération, par la nomination, par le gouvernement, de directeurs qui joignent les rangs de la majorité d'autochtones. Au début, la Fédération était trop prise par les services qu'elle offrait et par sa survie pour s'occuper du perfectionnement des ressources humaines, sauf en faisant un travail missionnaire auprès des membres, pour améliorer le rendement et la solidarité. La mise en oeuvre du PDC, peu de temps après la création de la Fédération a donné un nouvel essor aux efforts visant à accroître le rôle des autochtones au sein du système et les changements sociaux sont maintenant un des principaux objectifs de la CACFL. Compte tenu du retard énorme et du peu de temps qui reste pour réussir l'entreprise, la fédération a adopté l'approche bureaucratique - administration de programmes - plutôt que le modèle d'enseignement du Québec. Les nouveaux programmes mis en oeuvre depuis peu n'ont eu que très peu de temps pour faire leurs preuves, mais, ils donnent déjà des signes de succès, dans le domaine de la gestion par les autochtones, par exemple. Bien que certaines coopératives membres soient un peu réticentes, la fédération a atteint un

point où ses fonctions sont acquises et ses services et programmes essentiels pour ses membres. Elle a la chance d'unifier une collectivité de coopérateurs autochtones qui préparera les gens à affronter la vie moderne.

Les deux fédérations ont fait des gains en fournissant des services aux membres sur le plan commercial. Le FCNQ s'y consacre depuis un certain temps - achats, transport, comptabilité et aide à la gestion, conseils en matière de construction, vente de sculptures, etc. Elle n'a pas pris d'expansion, même si le PDC l'a aidé à mettre sur pied un service de tourisme; elle s'est plutôt concentrée sur l'amélioration de ses services. Les changements apportés à ce modèle respectent les besoins des coopératives. La CACFL s'occupait essentiellement des achats et du transport, de la comptabilité et de la vérification et des services aux membres. C'est le PAC qui se chargeait des fonctions de ventes des sculptures (et des recettes), ce qui a entraîné une recherche en vue de trouver des moyens d'assurer la survie financière de la fédération et l'exode de ressources de cette dernière au profit d'entreprises en expansion. Le PDC se proposait de consolider les activités de la fédération et il a réussi, en ce sens que les services fournis aux membres sont de meilleure qualité, mais il reste toujours une certaine nervosité au sujet des "idées géniales" de la CACFL. La fusion de la CACFL et du PAC regroupera tous les services fournis aux membres sous un seul conseil et un seul bureau de direction. Le B.C.G. a demandé cette mesure, et le PDC y a contribué. Le rapport décrit certains problèmes prévus mais ne fait pas de prévisions.

Quant à l'objectif de perfectionnement des ressources humaines par des méthodes de gestion et des programmes de formation, les deux fédérations possèdent effectivement les méthodes et les programmes de formation voulus.

Au Nouveau-Québec, aucun changement n'a été apporté à la méthode de gestion de base, du moins dans la mesure où elle touche les membres des collectivités; les directeurs relèvent des conseils pour ce qui est de la politique et du rendement, et de la fédération pour ce qui est des méthodes et des procédures. La FCNQ fonctionne aussi de la même façon depuis plusieurs années - audition de rapports de chefs de ministères, réponse aux préoccupations des collectivités, étude des bilans et du rendement des coopératives, et prise de décisions au sujet de la politique et de la stratégie. Le système, qui compte surtout des autochtones constitue un milieu d'affaires, de culture et de formation et, au fur et à mesure que de nouvelles personnes y passent, leur expérience et leur compréhension s'accroissent. Au chapitre de la formation, la méthode de base demeure inchangée; les gens apprennent par l'observation, la participation et les conseils. De nouveaux programmes quelque peu formels ont été présentés par le PDC - gestion du magasin, achat et tourisme. Certaines fonctions ont ainsi été séparées de l'ensemble pour faire l'objet d'une attention plus particulière. La méthode pédagogique fondamentale est toutefois la transmission de l'information dans un milieu de travail pratique. On n'a remarqué aucune nouvelle méthode de formation.

La CACFL, avec l'aide du PDC, a entrepris des démarches en vue de la modification des méthodes de gestion des coopératives membres en encourageant une plus grande utilisation des services centralisés et des systèmes normalisés pour devenir un réseau plus intégré de gestion, selon le modèle du Québec. Ceci aurait pour effet de diminuer les tâches des directeurs et d'encourager la planification des budgets et l'évaluation des résultats. Le système n'évolue qu'au rythme où les coopératives membres consentent à y participer. Le danger que l'on perçoit, c'est de voir apparaître une mentalité de chaîne

de magasins "Notre coopérative" deviendra alors "leur coopérative", c'est-à-dire celle de la fédération. Le nouveau concept tient compte de la réalité. L'autre modification apportée aux méthodes de gestion est l'emploi d'autochtones, ce qui élimine beaucoup de problèmes et accélère le perfectionnement des ressources humaines. En matière de formation, la CACFL a pris beaucoup d'avance en peu de temps. Autre facteur important, elle s'est inspirée des concepts et des techniques utilisés à l'extérieur et les a adaptés. La réaction des coopératives a été très favorable; il faudra encore quelque temps avant de pouvoir constater les effets, tout au moins les effets les plus durables.

## RÉSUMÉ DES CONCLUSIONS

### Nouveau-Québec

1. On comprend déjà très bien le but et les méthodes d'exploitation des coopératives, premier organisme autochtone du Québec au niveau communautaire et régional.
2. Les changements apportés à la structure d'administration au Nouveau-Québec ont éclipsé le rôle important que jouent les coopératives dans les affaires des Inuit, sauf dans les collectivités I.T.N.
3. Les nombreux organismes de direction ont dissipé l'attention des personnes compétentes, au détriment des coopératives.
4. Les coopératives continuent de jouer un rôle important dans la protection de l'identité des Inuit et le contrôle des changements sociaux.
5. Les coopératives demeurent les plus puissantes institutions de développement économique du Nouveau-Québec, en ce sens qu'elles influent directement sur le plus grand nombre de personnes.
6. Les Inuit du Nouveau-Québec ne pourront que bénéficier considérablement de l'harmonie et de la collaboration entre les coopératives et la Makivik.
7. L'intégration de la F.C.N.Q. et de ses coopératives a rendu les membres eux-mêmes responsables de leur succès et de la poursuite de leur exploitation.
8. Les fonctions locales de gestion et de direction ne sont pas encore très efficaces et sont la source de la plupart des problèmes de la Fédération.
9. Les services de la F.C.N.Q. fonctionnent bien et répondent aux besoins de ses membres.

10. La formation ou les cours destinés aux gestionnaires, aux conseils et aux membres en général sont une partie intégrante du système coopératif du Nouveau-Québec; dans certains secteurs, on a eu recours à la méthode de fonctionnement par l'établissement de programmes, mais les résultats n'ont pas été étudiés ni contrôlés officiellement.
11. Les membres de la jeune génération ne consacrent pas autant d'intérêt ou ne se dévouent pas autant que leurs parents au succès des coopératives.
12. La politique du gouvernement du Québec concernant les coopératives est favorable à ces dernières.
13. L'aide du gouvernement fédéral joue un rôle permanent dans le perfectionnement des ressources humaines des coopératives du Nouveau-Québec.

#### Territoires du Nord-Ouest

1. Les collectivités comprennent le but et les méthodes d'exploitation des coopératives en tant qu'associations d'autochtones.
2. Les coopératives, regroupées en fédération, constituent la plus puissante force de frappe non gouvernementale de développement économique dans les Territoires du Nord-Ouest. Plus de gens retirent directement ou indirectement des avantages économiques des coopératives que de tout autre organisme.
3. Les structures et les institutions communautaires actuelles ont affaibli le rôle des coopératives qui étaient le centre d'intérêt de la population.
4. Au sein du système de coopératives fédérées, l'unité est encore déficiente. Même si les membres sont en majorité des Inuit, certains sont de la Nation déné. Les coopératives constituent donc surtout une force de protection de l'identité autochtone au niveau local.
5. Les rapports entre les coopératives et les autres organisations d'autochtones sont imprécis, mais ne sont pas hostiles. Au cours d'événements récents, on a constaté une collaboration plus étroite de la part des Inuit.

6. Les services de la C.A.C.F.L. se sont améliorés et d'autres membres les adoptent. Les difficultés actuelles ne proviennent pas des programmes, mais des ressources nécessaires à leur mise en oeuvre.
7. Le conseil de la C.A.C.F.L. est davantage préoccupé par les affaires de la fédération que par celles des coopératives membres.
8. Avant la fusion, la politique et les pratiques du P.A.C. sont restées longtemps inchangées.
9. A toutes fins pratiques, la fusion de la C.A.C.F.L. et du P.A.C. pour former l' A.C.L. est chose faite sur le plan juridique. Sur le plan pratique, la fusion exigera une attention soutenue.
10. Dans les collectivités un sentiment très fort d'engagement prévaut envers la coopérative en tant que prestataire de services, mais on manifeste de la suffisance à l'égard du coopératisme. Lorsque les deux réalités sont menacées, le sentiment de participation augmente rapidement.
11. Le recours aux services de gestion de l'extérieur a favorisé le succès de l'exploitation et le développement économique, lorsqu'on a fait appel à des personnes d'expérience ou que la période d'emploi a été de longue durée. Les problèmes de gestion sont attribuables au roulement très élevé du personnel et à ses aptitudes très variables.
12. La politique de recrutement de gestionnaires autochtones est satisfaisante. Les nouveaux gestionnaires autochtones sont encore à l'étape de l'apprentissage et n'ont pas encore fait leurs preuves. Les systèmes et les ressources d'exploitation ne sont pas suffisantes pour appuyer la politique.
13. La formation en gestion des autochtones est bien conçue et porte fruit. Les objectifs du programme sont trop vastes et le procédé de sélection des stagiaires manque de rigueur.
14. Les membres des conseils s'occupent des intérêts socio-économiques locaux, mais ne sont pas assez bien préparés pour prendre des décisions sur le plan des affaires.

15. La plus grande lacune au sein des collectivités est l'absence de formation dans le domaine de la participation aux conseils.
16. La formation passive des membres n'a apporté que très peu de résultats concrets.
17. Les jeunes gens ne sont pas attirés vers les affaires des coopératives.
18. Le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest, par sa politique et ses décisions, appuie les coopératives. Il y a cependant une certaine disparité entre les régions.
19. Les programmes et les ressources financières dont bénéficient les coopératives des Territoires du Nord-Ouest ne sont pas toujours coordonnés.
20. L'appui du gouvernement fédéral joue un rôle permanent dans le perfectionnement des ressources humaines des coopératives des Territoires du Nord-Ouest.

Selon les conclusions de l'étude, les coopératives du Nord du pays jouent un rôle prédominant dans la vie des autochtones. Tout bien considéré, elles ont eu beaucoup de succès comme agents du développement économique et ont contribué grandement au perfectionnement des ressources humaines. Elles continuent d'ailleurs de répondre à ces deux objectifs, en raison de la participation de la population, de la force et de la détermination des deux fédérations et des politiques d'aide du gouvernement fédéral, du gouvernement des Territoires du Nord-Ouest et du gouvernement du Québec. Les organisations d'autochtones reconnaissent l'influence, actuelle et antérieure, des coopératives sur la vie des collectivités autochtones et n'ignorent pas les avantages et la force que le système coopératif donne aux autochtones. Tout indique que les organisations autochtones sont prêtes à établir de bonnes relations de travail avec les coopératives fédérées. Dans l'intérêt ultérieur des autochtones, toutes les parties intéressées devraient s'efforcer de parvenir à un règlement concernant les revendications des autochtones, règlement qui prévoirait la définition du rôle des coopératives et une garantie des ressources financières découlant d'un tel règlement, qui leur permettrait de jouer leur rôle.

## RECOMMANDATIONS

### Recommandations qui visent principalement le gouvernement fédéral

1. Que les contributions faites au fonds de roulement des coopératives du Nord du pays par l'intermédiaire du P.D.C. se terminent à la fin du programme.

Ces contributions ont atteint de façon satisfaisante l'objectif principal consistant à accroître la stabilité financière de la plupart des coopératives. Cette conclusion ne découle pas d'une analyse financière, qui, une fois effectuée, modifiera peut-être ce jugement, mais de constatations faites sur le terrain et de perceptions. Les contributions et les conditions qui les accompagnent ont permis de transformer le rendement des ressources humaines en résultats sur le plan des affaires. L'absence, à l'avenir, d'aide financière pourrait renforcer l'apprentissage.

2. Que les contributions au capital d'exploitation de la F.C.N.Q. prennent fin en même temps que le P.D.C. et que les contributions au capital d'exploitation de la C.A.C.F.L. se poursuivent pendant une autre année financière, à un niveau négocié, qui tient compte du rajustement, jusqu'à la cessation en mars 1983.

La recommandation appuie le principe de l'indépendance des fédérations, par rapport au gouvernement, en matière d'exploitation. On n'a pas prévu la diminution graduelle des contributions versées à la C.A.C.F.L. au titre de capital d'exploitation, jusqu'à la cessation du programme, au bout de cinq ans. Pour assurer la transition, il importe de maintenir cette aide pendant une autre année.

3. Qu'on fasse une analyse des conséquences, pour une localité et sa population, de l'effondrement ou de la fermeture d'une coopérative. Deux cas méritent d'être étudiés: (a) le cas où il existe d'autres services et (b) le cas où il n'en existe aucun. L'étude devrait proposer certaines solutions à ces questions.

L'échec d'une coopérative, pour quelque raison que ce soit, exerce des pressions sur les gouvernements, surtout dans les Territoires du Nord-Ouest où l'Ordonnance peut mettre le gouvernement directement en cause. L'étude proposée aiderait le gouvernement à établir sa politique et à réagir et sensibiliserait la fédération et les coopératives aux conséquences d'un échec.

4. Que le gouvernement fédéral continue de garantir, au besoin, les emprunts nécessaires au réapprovisionnement annuel des coopératives du Nord, par voie maritime et aérienne.

et

5. Que les emprunts garantis par le gouvernement respectent le principe du remboursement intégral avant qu'un autre prêt soit accordé.

et

6. Que le gouvernement fédéral partage avec le gouvernement du Québec les garanties sur les emprunts consentis aux coopératives du Nord québécois de façon à ce que toutes les coopératives du Nord soient traitées équitablement.

et

7. Que le gouvernement fédéral soit prêt à garantir les emprunts négociés avec la Corporation de développement des autochtones par les coopératives en vue du réapprovisionnement.

et

8. Qu'on fasse une étude sur le transport pour les coopératives du Nord, en insistant plus particulièrement sur les économies que pourraient réaliser les membres. L'étude devrait être exhaustive et les deux fédérations devraient participer à l'établissement du mandat.

Le coût du transport est la seule très importante différence due à l'homme entre la vie dans le Nord et la vie dans le Sud. Tous les habitants du Nord sont touchés et il n'existe aucune solution logique pour les libérer de ce désavantage économique. Les recommandations présentées visent à permettre aux coopératives d'effectuer leurs achats et leur approvisionnement sans qu'il soit nécessaire de faire passer de nouveaux capitaux d'exploitation directement dans le système. Le principe du remboursement importe beaucoup en termes financiers et disciplinaires; la C.A.C.F.L. devrait être ramenée à cette façon de procéder. Il importe que la responsabilité du partage du financement des coopératives du Nouveau-Québec soit partagée avec le gouvernement du Québec, mais il ne faudrait pas que la nature changeante du gouvernement du Québec nuise aux coopératives. Il ne semble y avoir aucune raison pour que les emprunts soient contractés auprès de banques commerciales, surtout si les corporations de développement des autochtones recherchent des possibilités de placement. En fait, comme chacun est libre d'agir à sa guise, il serait bon d'informer tant les prêteurs que les emprunteurs des avantages que rapporterait, sur le plan économique et politique, l'investissement dans la collectivité autochtone dans son ensemble. Nous avons recommandé l'étude sur le transport tout en sachant que l'idée n'est pas nouvelle. Les coopératives sont des systèmes discrets, de taille réduite, dont l'existence se justifie relativement bien et qui dépendent beaucoup des réseaux de transport. Une telle étude peut leur être très favorable, s'il s'agit d'une étude économique qui se concentre sur les coûts, d'un bout à l'autre de la chaîne, c'est-à-dire du fournisseur au consommateur tant au Nord qu'au Sud. L'étude devrait proposer

toute une gamme de solutions de rechange et analyser soigneusement les stratégies qui conviendraient le mieux à la prochaine décennie. De plus, on devrait s'y mettre le plus tôt possible compte tenu de son incidence éventuelle sur les garanties sur les emprunts. On devrait demander aux fédérations de participer à la formulation des mandats, mais l'étude comme telle devrait être menée sans elles.

9. Le gouvernement fédéral devrait étudier sérieusement la possibilité de mettre en oeuvre un programme de réfection des bâtiments abritant les coopératives du Nord et utilisés pour les fonctions actuelles, programme établi sur la base de subventions équivalentes, aucune subvention ne devant dépasser 50 000\$. Le programme pourrait s'étendre sur une période de deux ans et les dépenses seraient limitées à 250 000\$ par année.

Cette recommandation ne découle pas directement du rapport, mais elle est présentée à titre de suggestion appuyée sur des raisons très valables. A beaucoup d'endroits, les bâtiments actuels ne répondent pas aux besoins et, compte tenu du peu de ressources financières disponibles, il pourrait s'écouler beaucoup de temps avant que l'on puisse les remplacer et les réparer. Cette proposition créerait de l'emploi et permettrait de régler en partie le problème, sur la base des frais partagés, dans un délai déterminé.

10. Qu'une étude de la sculpture esquimaude et tout particulièrement des aspects suivants soit entreprise:
- a) le rôle de la sculpture esquimaude en tant qu'art et (ou) artisanat, en termes d'intérêt du grand public, et sa signification pour les sculpteurs,
  - b) la valeur économique et culturelle de la sculpture pour les collectivités Inuit,
  - c) les mécanismes d'achat/de commercialisation, surtout par rapport aux coopératives et à leurs organismes,

- d) le marché des produits,
- e) l'approvisionnement en stéatite.

La sculpture esquimaude est un sujet complexe qui pose pour le moment un certain nombre de problèmes. Elle a joué, pour les coopératives, un rôle prédominant dans le domaine de l'expansion économique et dans l'évolution de la population, et de nouvelles données permettraient d'élaborer certaines solutions pour l'avenir. Il existe maintenant trois organismes coopératifs chargés de la commercialisation qui pourraient élaborer des stratégies plus cohérentes, au profit des membres/propriétaires, si ce sujet était mieux compris ou tout au moins, si des critères de base étaient établis. L'étude devrait se limiter à la sculpture esquimaude, même s'il faut également tenir compte de ses répercussions sur la gravure et l'artisanat, autre que la sculpture sur stéatite.

Que le gouvernement fédéral soit prêt à fournir, au besoin, une aide temporaire pour le financement des réserves actuelles de sculptures allant jusqu'à la moitié de leur valeur de 1981, en consentant des emprunts sans intérêt pour une période maximale de trois ans, contre la preuve que le stock augmente moins rapidement que le volume des ventes.

L'accumulation des stocks constitue un problème sérieux au Québec et est aussi une préoccupation des coopératives des Territoires du Nord-Ouest. L'aide offerte à l'égard des coûts de conservation, des excédents de stocks, devrait comporter des stimulants en vue de l'élimination des stocks difficiles à gérer, et encourager l'esprit de dynamisme dans les ventes, tout en permettant de mener à terme l'étude qui pourrait proposer une réorganisation de la gestion coopérative des sculptures esquimaudes.

11. Que l'aide du gouvernement fédéral dans le domaine de la formation et de l'instruction se poursuive au sein des coopératives du Nord québécois et des Territoires du Nord-Ouest, en tenant compte des facteurs suivants:

Nord québécois

- a) Que la formation en gestion acquise par l'expérience à l'administration centrale de la FCNQ se poursuive dans tous les domaines de service pour les coopératives membres.
- b) Que l'on encourage le programme par lequel les coopératives s'aident mutuellement en se prêtant temporairement l'une à l'autre des gestionnaires adjoints dans le cadre du programme de formation et, à des fins générales de gestion.
- c) Que l'on élabore des programmes portant sur les fonctions de gestion qui comprendraient un examen de l'apprentissage et de la pratique ou que l'on modifie les programmes existants de cette façon.
- d) Qu'un programme officiel, y compris le matériel didactique nécessaire, soit mis au point et utilisé dans le cadre de la formation des membres des conseils des coopératives.
- e) Qu'un agent de formation soit nommé pour aider à la formation en cours d'emploi des gestionnaires participant aux programmes.

Territoires du Nord-Ouest

- a) Que la formation en gestion des autochtones se poursuive de la même façon, en général, qu'à l'heure actuelle.
- b) Que l'on soumette les stagiaires en gestion à une sélection rigoureuse.
- c) Que le programme de formation des gestionnaires autochtones actuels et des nouveaux gestionnaires autochtones soit soutenu par des gestionnaires compétents agissant à titre d'agents de formation itinérants. Un agent de formation ne devrait pas avoir la charge de plus de cinq gestionnaires et l'aide devrait se poursuivre pendant deux autres années avant qu'un examen soit effectué.

- d) Les efforts consacrés au programme actuel de formation en gestion devraient être canalisés afin que de trois à cinq nouveaux gestionnaires autochtones entrent en fonction par année.
- e) Que les cours de formation destinés aux membres des conseils de coopératives soient un des principaux objectifs du programme et qu'ils insistent sur le rôle et les responsabilités du conseil, tout en préparant les membres à mieux comprendre la tenue de livres et l'exploitation et la planification d'une entreprise.
- f) On devrait insister sur la formation passive des membres des coopératives par le recours accru aux périodiques, à la radio et à la télévision - en mettant l'accent sur les méthodes et les problèmes d'exploitation des coopératives et en faisant valoir l'importance du dévouement et de l'engagement pour l'autonomie et le succès.

Nord québécois et Territoires du Nord-Ouest

- a) Les programmes de formation sont essentiels afin de susciter l'intérêt et la participation des jeunes gens.
  - b) Les programmes de formation devraient s'assurer la participation active et la collaboration des organismes de formation des adultes prévus par les gouvernements
12. L'aide du gouvernement fédéral est nécessaire à la poursuite du programme de perfectionnement des ressources humaines. Il faut, à cette fin,
- a) favoriser, sans exiger, des rapports entre la C.A.C.F.L. et la F.C.N.Q., par l'échange d'employés, des réunions conjointes ou des colloques, des relations officielles ou officieuses par l'entremise de représentants autochtones, selon les propositions ou les désirs des deux fédérations.
  - b) adopter une position favorisant la collaboration et l'harmonie entre les coopératives et les organismes autochtones, au profit de toute la population autochtone.

- c) financer les démarches entreprises par les cadres autochtones au sein des fédérations afin de transmettre des renseignements aux membres et de connaître leurs besoins.
  - d) augmenter l'aide destinée à fournir des services de conseils sur l'exploitation aux coopératives des Territoires du Nord-Ouest, en collaboration avec le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest. Il faut prévoir au moins deux autres postes et les frais de déplacement.
  - e) encourager la mise sur pied d'un programme d'échange d'autochtones possédant une expérience de travail à l'administration centrale de la C.A.C.F.L. à Yellowknife ou dans les bureaux de Churchill et de Montréal.
  - f) fournir à la C.A.C.F.L. les moyens d'attirer et de conserver à son service un ou des cadres supérieurs autochtones au siège social.
  - g) participer à certains programmes ou projets précis de planification et de mise en oeuvre de la fusion de la C.A.C.F.L. et du P.A.C. Il devrait s'agir de programmes de planification et non d'exploitation.
13. Que le gouvernement fédéral et le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest réduisent leur participation directe dans les affaires de la C.A.C.F.L. en retirant leurs représentants du conseil d'administration.

L'intérêt du gouvernement fédéral dans le P.A.C. est reconnu par sa participation au conseil d'administration. On pourrait peut-être régler cette question, au moment de la fusion, en convertissant les actions privilégiées en actions ordinaires et en conservant un intérêt passif, ou au moyen d'une autre forme de retrait à l'amiable de la participation du gouvernement au P.A.C. La prise en charge totale de la fédération par les membres du conseil est, en principe, un objectif raisonnable. La fédération devrait songer à nommer directeur une personne de l'extérieur qui est un membre actif du monde des affaires et qui possède la capacité de communiquer ses connaissances aux membres du conseil.

14. Que le gouvernement fédéral reconnaisse la diversité de ses programmes axés sur le développement économique, l'emploi et le perfectionnement des ressources humaines du secteur privé dans les Territoires du Nord-Ouest et qu'il assure la coordination de la mise en oeuvre de programmes en créant un organisme de centralisation en collaboration avec le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest.

Nous faisons cette recommandation parce que nous avons constaté que les coopératives participent aux programmes fédéraux, au bureau central de la C.A.C.F.L., et dans les localités, par l'intermédiaire des coopératives distinctes. Il y a eu chevauchement et il a donc été difficile d'évaluer les répercussions des programmes. Une certaine coordination serait souhaitable au moment de la prise des décisions. Une administration centrale offrirait un vaste éventail de possibilités pour ce qui est des applications et des activités de financement susceptibles de permettre de déterminer les buts, les mesures, les contrôles et de réaliser des économies.

15. Le gouvernement fédéral devrait prévoir une définition du rôle futur des coopératives autochtones dans le développement économique pris en charge par les autochtones, lorsqu'il négociera un règlement avec les organismes autochtones.

L'essor des coopératives autochtones représente près de 20 ans d'engagement de la population autochtone à l'égard d'une entreprise qui a joué un rôle primordial dans l'évolution sociale et qui a su répondre aux besoins des autochtones. L'avoir et l'infrastructure nécessaires existent grâce à l'aide gouvernementale, mais aussi, en grande partie, grâce aux efforts et à l'appui des membres à qui appartiennent ces coopératives. Les coopératives demeurent vulnérables et cette vulnérabilité pourrait s'accroître si des organismes à forte densité de capital leur faisaient concurrence. Si le gouvernement fédéral accorde de l'importance aux réalisations des

coopératives qu'il a aidées, il doit veiller à ce que les organismes autochtones adoptent une attitude de respect identique à l'égard de ces vingt années de sacrifices et de dur labeur et que le règlement et les indemnités qui seront accordées par voie de négociation ou de législation tiennent compte de la responsabilité de poursuivre l'exploitation des coopératives qui appartiennent aux autochtones comme instrument de développement économique, selon les décisions des membres de la collectivité.

Recommandations qui touchent principalement le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest

16. Que le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest augmente les ressources nécessaires à l'exercice des fonctions du surveillant des coopératives, en prévoyant au total quatre postes à temps plein dans ce domaine.

Pour assurer l'application de l'Ordonnance et la coordination des activités, on aura besoin de personnel itinérant. Il n'y a actuellement qu'un poste et demi et ceci est nettement insuffisant. Le personnel itinérant du bureau du surveillant à Yellowknife pourrait aider le personnel régional en s'assurant que l'on utilise des données à jour sur les coopératives dans les affaires régionales. L'augmentation du nombre d'employés itinérants au sein des coopératives renforcerait les exigences de l'Ordonnance grâce aux explications et aux conseils et contribuerait à une meilleure compréhension de la part de la population locale.

17. Que les contributions que fait le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest aux coopératives des Territoires du Nord-Ouest continuent d'être versées aux fins des opérations actuelles mais que les contributions versées à l'égard de l'exploitation prennent fin en mars 1983.

C'est en vue d'accroître le pouvoir du bureau du surveillant et non pour réduire le financement général des coopératives et nuire à leur administration, que nous faisons la proposition de mettre fin, l'an prochain, aux contributions à l'exploitation versées à la C.A.C.F.L. L'attribution d'autres ressources financières devrait être discutée avec la C.A.C.F.L., à la lumière du besoin constant d'améliorer les services de consultation en matière d'exploitation, des coûts de gestion reliés aux salaires plus élevés et par conséquent plus compétitifs versés ailleurs au sein des collectivités, surtout par le gouvernement, au détriment des coopératives qui cherchent à attirer et à conserver à leur service des personnes compétentes du milieu, afin que les autochtones prennent en charge, progressivement, les fonctions de gestion, et du passage graduel à un système central de comptabilité qui pourrait permettre d'améliorer le rendement grâce à l'utilisation du matériel et du logiciel techniques. Le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest devrait également tenir compte de la hausse des coûts lorsqu'il établit ses programmes, afin de continuer d'aider les coopératives.

18. Le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest devrait essayer d'amener les collectivités à participer davantage aux décisions relatives au développement économique des localités autochtones.

Cette recommandation ne vise pas simplement à créer une étape de plus dans le processus décisionnel, mais bien à assurer que les autochtones pourront exprimer les préoccupations ou les objectifs des collectivités dans tout débat portant sur une entreprise de groupe ou une entreprise privée.

#### Autres recommandations

19. Les affaires du conseil de la C.A.C.F.L. devraient être traitées par l'intermédiaire d'un système d'information à l'intention des membres du conseil, et les affaires à traiter devraient inclure, chaque année, à titre d'objet d'étude et de discussion, le rendement des coopératives membres. Les rapports sommaires ne suffisent pas.

