

Public Intc

E98  
.E2  
C3

c. 1 aa

OREE - TORONTO  
LIBRARY

**SPECIAL ARDA IN RELATION  
TO THE FUTURE DIRECTION  
OF NATIVE SOCIOECONOMIC DEVELOPMENT**

**L'ENTENTE SPECIALE ARDA ET  
L'ORIENTATION FUTURE DU DEVELOPPEMENT  
SOCIO-ECONOMIQUE DES AUTOCHTONES**



**Regional  
Economic  
Expansion**

**Expansion  
Économique  
Régionale**

Discussion Paper  
Document de travail

INDUSTRY, SCIENCE AND  
TECHNOLOGY CANADA  
LIBRARY

BSQD  
JUN 22 1992

BIBLIOTHÈQUE  
INDUSTRIE, SCIENCES ET  
TECHNOLOGIE CANADA

February 10, 1977  
1e 10 février 1977

L'ENTENTE SPECIALE ARDA ET L'ORIENTATION FUTURE  
DU DEVELOPPEMENT SOCIO-ECONOMIQUE DES AUTOCHTONES

OBJET

Le présent mémoire a pour objet de discuter de l'orientation future des ententes spéciales ARDA conclues entre le MEER, les provinces et les territoires, en ce qui a trait aux programmes du MAIN sur l'aide à l'économie des Indiens et aux politiques futures devant émaner du comité mixte de la Fraternité des Indiens du Canada et du Cabinet, ainsi que du processus de consultation avec le Conseil des autochtones du Canada (CAC), sur lequel on s'est récemment entendu.

HISTORIQUE

Les premières ententes spéciales ARDA ont été conclues entre le MEER et les provinces de l'Ouest en 1971 et 1972, à la suite d'une décision du Cabinet de mars, 1970, autorisant le versement de subventions à des projets prévoyant l'embauchage de personnes défavorisées dans les régions fortement peuplées par des autochtones. A la suite d'une décision du Cabinet autorisant la prorogation du programme jusqu'au 31 mars 1977, on a, en 1975, négocié de nouveau les ententes originales avec le Manitoba, la Saskatchewan et la Colombie-Britannique. Pendant la période de prorogation, le ministre de l'Expansion économique régionale devait consulter le ministre des Affaires indiennes et du Nord au sujet de l'élaboration future du programme régi par les ententes spéciales ARDA.

En 1976, le ministre de l'Expansion économique régionale a reçu du Cabinet l'autorisation de rédiger, de concert avec les gouvernements des territoires du Nord-Ouest et du territoire du Yukon et le ministre des Affaires indiennes et du Nord, les ententes à soumettre à l'approbation du gouverneur en conseil en application de la Loi sur l'aménagement rural et le développement agricole (ARDA), dont les objectifs rejoignent ceux des ententes spéciales ARDA conclues avec les provinces de l'Ouest.

SPECIAL ARDA IN RELATION TO THE FUTURE  
DIRECTION OF NATIVE SOCIOECONOMIC DEVELOPMENT

OBJECT

The purpose of this paper is to discuss the future of the DREE Special ARDA agreements with provinces and territories in relation to DIAND Indian economic development programs and future policies arising from the Cabinet-National Indian Brotherhood joint committee, and the consultative process recently agreed to with the Native Council of Canada.

BACKGROUND

The DREE Special ARDA agreements with western provinces originated in 1971 and 1972, following a Cabinet Decision of March, 1970, giving approval to the provision of incentive grants to projects employing disadvantaged people in areas with a high proportion of people of native origin. The original agreements were renegotiated with Manitoba, Saskatchewan and British Columbia in 1975 following Cabinet approval for extension of the program to March 31, 1977. During the time of this extension, the Minister of Regional Economic Expansion was expected to consult with the Minister of Indian Affairs and Northern Development about the future development of the type of program governed by Special ARDA agreements.

In 1976, Cabinet approval was given to the Minister of Regional Economic Expansion to work with the Governments of Northwest Territories and of the Yukon Territory, and the Department of Indian Affairs and Northern Development, towards the formulation of agreements to be submitted for Governor in Council approval under the Agricultural and Rural Development Act (ARDA) similar in purpose to the Special ARDA agreements with the western provinces.

### LES FACTEURS

Les facteurs qui influent sur le développement socio-économique des autochtones sont fort complexes. Les principales influences historiques se rattachent intimement aux conditions sociales et économiques actuelles. Les conflits au niveau des valeurs culturelles et des modes de vie sont liés aux tensions créées par les attitudes et les préjugés raciaux. L'attachement au mode de vie d'antan se heurte au goût du confort moderne et au désir de prospérité. La perte de la fierté de la race diminue la détermination et les ambitions, et la lutte pour émerger d'un siècle d'apathie lance aux chefs des Indiens et au gouvernement le défi de redéfinir les buts et de créer des conditions qui permettront aux autochtones de s'épanouir au sein de la société canadienne.

Il y a peu ou point de déclarations générales valables que l'on puisse faire sur le développement socio-économique de l'ensemble des autochtones du Canada. Leur ascendance est aussi variée que celle des Canadiens d'origine européenne. Leur situation actuelle couvre l'éventail complet des conditions géographiques et socio-économiques du Canada. En effet, c'est un microcosme de la réalité canadienne avec ses disparités régionales, ses possibilités très différentes, ses divers niveaux de développement et d'ambition sociale, tout ceci dans une interaction avec les différentes cultures des autres Canadiens. Il est même impossible de tenter d'établir leur nombre sans causer un débat sans fin dont l'enjeu a peu d'importance.

Cependant, il est utile de prendre en considération certains facteurs de la situation actuelle des autochtones qui vivent sous des régimes socio-économiques complètement différents, ainsi que l'influence de cette situation sur les possibilités futures et l'orientation des programmes d'aide du gouvernement.

Pour atteindre ces objectifs, on a choisi d'effectuer des études dans les centres métropolitains, les régions rurales développées, le Moyen-Nord et les régions côtières, et la région de l'Arctique. Une série de cartes, qui apparaissent à l'annexe A, illustre ces divisions géographiques et indique le nombre et la répartition des autochtones qui y vivent. Suit une brève description de ces régions socio-économiques, par rapport à la situation actuelle et aux possibilités futures de leurs habitants autochtones:

### FACTORS

The factors bearing on native socioeconomic development are extremely complex. Major historic influences are interwoven with contemporary social and economic conditions. Conflicting cultural values and life-styles are interlinked with attitudinal tensions and racial prejudice. Attachment to the "old way of life" conflicts with the need for modern conveniences and the desire to prosper. Loss of racial pride diminishes purpose and ambition. And the struggle to turn around a century of apathy challenges both native and government leaders to redefine goals and seek accommodation that will enable all native people to fulfill themselves within Canadian society.

There are few, if any, useful general statements that can be made about socioeconomic development for all native people in Canada. Their ancestry is at least as varied as that of Canadians of European origin. Their contemporary circumstances cover the full range of Canadian geographic and socioeconomic conditions. Indeed they are a microcosm of the Canadian reality: regional disparities; widely differing opportunities; gradated levels of development and expectation; and all of these in a cross-cultural setting with the rest of Canadians. It is even impossible to give an estimate of their numbers without causing endless debate for little real purpose.

It is, however, useful to consider some factors of current circumstances of native people living in distinctly different socioeconomic regimes, and the influence of these circumstances on future opportunities and the direction of government assistance. The divisions selected for this purpose are: metropolitan centres; developed rural areas; mid-north and coastal regions; and the arctic region. These geographic divisions, and an indication of the number and distribution of native people within them, are illustrated on a set of maps provided as Annex A. A brief description of these socioeconomic regimes in relation to the current circumstances and future opportunities of their native inhabitants is given below:

### 1) Centres métropolitains

Un nombre croissant d'Indiens inscrits et non inscrits vivent dans les grandes villes du centre et de l'ouest du Canada. On estime que de 125 000 à 250 000 autochtones résident actuellement dans les villes, et que l'exode vers les centres urbains se continue à un bon rythme, particulièrement parmi les personnes de 16 à 30 ans.

On peut présumer que les autochtones qui ont élu domicile dans les villes se sont, d'une certaine manière, engagés à trouver des moyens d'existence dans le milieu urbain, même s'ils continuent d'attacher une grande importance à leur propre culture. Idéalement, ils devraient avoir facilement accès aux écoles et aux emplois, et les services gouvernementaux conventionnels devraient suffire. Malheureusement, ce n'est pas le cas et, dans certaines villes, le "problème" des autochtones se pose de façon aiguë.

Puisque, dans les villes, le problème semble surtout causé par les attitudes, les préjugés et les tensions découlant de l'adaptation plutôt que par la pénurie des possibilités économiques, tout programme d'aide gouvernementale complémentaire devrait viser à changer les conditions sociales des Indiens urbains. Les demandes d'intervention se font de plus en plus pressantes, particulièrement dans les villes de Winnipeg et de Regina. Les associations d'autochtones et les gouvernements provinciaux font pression auprès du MEER pour qu'il étende le programme spécial ARDA aux principales villes de l'Ouest. Cependant, le Fonds d'aide à l'économie des Indiens du MAIN, qui est accessible aux Indiens inscrits des villes, a été peu utilisé, et l'on ne considère pas que la mise sur pied d'entreprises gérées par des autochtones pourrait être en soi la solution au problème des autochtones vivant dans les villes. Il est plus important de leur dispenser de bons services de placement et des services sociaux et de mettre l'accent sur le rôle des "centres d'amitié" pour faciliter l'adaptation à la vie urbaine.

1) Metropolitan Centres

A growing number of both status and non-status Indian people live in the major cities of central and western Canada. Estimates of total "urban" natives range from 125 000 to 250 000 and migration to urban centres is known to be continuing at a substantial rate, particularly among the 16 to 30 age group.

It is fair to assume that native people who have moved into cities have made some personal commitment to seek a livelihood in the urban environment, even though they may attach a high continuing importance to native culture. Potentially, educational and employment opportunities should be readily accessible to them, and normal governmental services should suffice. Unfortunately this is not the case and the urban native "problem" is becoming acute in some cities.

As the problem in cities seems to be rooted more in attitudes, prejudice, and stresses of adjustment, rather than in a lack of economic opportunities, further government assistance should be aimed at changing these social conditions. Pressure for action is mounting, particularly in the western cities of Winnipeg and Regina. DREE is under pressure from native associations and provincial governments to extend Special ARDA to the major western cities. However DIAND's Indian Economic Development Fund, which is available to status Indians in cities, has had limited use in urban areas and the establishment of native enterprises is not seen, by itself, to be a solution to the urban native problem. Of greater importance is the effective delivery of manpower and social services, and the role of "Friendship Centres" in reducing the stresses of adjustment to urban life.



Pour s'attaquer aux problèmes fondamentaux des autochtones vivant dans les centres urbains, il faut de l'audace, de la détermination et la collaboration entière des autochtones, des autorités municipales et du monde des affaires, ainsi que la direction et l'aide des gouvernements fédéral et provinciaux. Pour que cette situation puisse se matérialiser, il faut définir la contribution future des différents organismes fédéraux à l'amélioration des conditions de vie des autochtones habitant dans les centres urbains.

### Les régions rurales développées

- 2) Il s'agit des régions de la partie sud du Canada située hors des centres métropolitains, où l'on estime que de 225 000 à 400 000 autochtones vivent dans des réserves indiennes, dans des centres urbains secondaires, dans des agglomérations rurales et à la campagne. Les régimes des traités et des réserves ont, dans une large mesure, déterminé la répartition des Indiens inscrits dans cette zone. La répartition des Indiens non inscrits et des Métis peut être rattachée aux premières colonies d'immigrants européens et aux principaux points de contact entre les groupes européens et indigènes.

Dans ces régions rurales, un réseau de transport et de communication bien développé permet l'accès à un éventail vaste d'emplois et offre de grandes possibilités d'implantation d'entreprises dans les secteurs primaire, secondaire et tertiaire. Cette zone comprend d'importantes collectivités rurales et urbaines secondaires, où l'on a accès à l'instruction, à la formation et aux emplois. Les réserves indiennes ont des ressources naturelles fort variées, et la plupart offrent des possibilités de développement économique local et un lieu de résidence pour ceux qui travaillent à l'extérieur.

Dans les régions rurales développées, la situation économique des autochtones est loin d'être idéale, et les problèmes sociaux rencontrés dans les villes se retrouvent aussi dans de nombreuses localités rurales. Mais les possibilités d'épanouissement humain et de développement économique y sont grandes et les programmes actuels de l'Etat, y compris les ententes spéciales ARDA du MEER, le Fonds d'aide à l'économie des Indiens du MAIN, de même que les programmes sectoriels de développement aident un nombre croissant d'Indiens inscrits et non inscrits à profiter de ces possibilités.

To attack the basic problems of natives in urban areas requires a bold, cooperative effort with full participation by the native people, civic authorities and the business community, together with leadership and assistance from the provincial and federal governments. Before this can happen there is a need to define the role of various federal agencies in future actions for the betterment of native people in urban centres.

## 2) Developed Rural Areas

This regime is the southern zone of Canada, outside of the metropolitan centres, in which an estimated 225 000 to 400 000 native people live on Indian Reserves, in secondary urban centres, in rural communities and throughout the countryside. The distribution pattern of status Indians in this zone was determined in large measure by the treaty and reserve land systems. The non-status Indian and Metis distribution can be traced to early European settlement patterns and the main areas of interaction between the European and aboriginal groups.

Throughout these rural areas, a well developed transportation and communication system provides potential access to a wide range of employment and entrepreneurial opportunities in the primary, secondary and tertiary sectors. This zone includes large secondary urban and rural communities, which provide access to education, training and jobs. While the Indian Reserves vary widely in their land resources, most do provide some opportunities for local economic development and a home location from which to commute to off reserve employment.

The native's economic circumstances in the developed rural areas are far from optimal, and the social difficulties encountered in the cities are also prevalent in many rural communities. But there are substantial opportunities for human and economic development, and current government programs, including DREE's Special ARDA agreements and DIAND's Indian Economic Development Fund and sector development programs, are assisting an increasing number of status and non-status Indians take advantage of these opportunities.

Dans les régions rurales développées, l'infrastructure régionale est généralement suffisante pour permettre la mise sur pied de projets de développement local, bien qu'il soit souvent nécessaire d'obtenir des fonds spéciaux pour créer l'infrastructure nécessaire à la mise en oeuvre des projets.

#### Le Moyen-Nord et les régions côtières

- 3) On estime qu'entre 235 000 et 350 000 autochtones vivent dans cette vaste région qui s'étend entre les régions rurales développées du Sud et la région de l'Arctique, et pour la plupart dans des localités pas trop éloignées. Certains des peuplements qu'on y trouve aujourd'hui remontent à l'Antiquité, mais la plupart sont plus récents et se sont constitués en fonction des possibilités et des demandes que présentaient les Européens qui ont implanté les industries de la pêche et de la traite des fourrures. Le ralentissement du commerce des fourrures et les aléas de l'industrie de la pêche, combinés à un accroissement démographique très prononcé, font des autochtones de cette région des chômeurs chroniques et les isolent sur le plan matériel de la nouvelle vague de développement du Nord basé sur l'exploitation des ressources minières, forestières et hydrauliques de cette région. Bien que l'instruction et la formation professionnelle soient de plus en plus accessibles, elles nécessitent un changement radical du style de vie et des valeurs culturelles. La population adulte actuelle refuse, dans une grande mesure, d'opérer cette difficile transition vers un mode de vie entièrement nouveau et demeure à l'écart des villes en pleine croissance du Nord industriel. Les jeunes gens, qui représentent un pourcentage exceptionnellement élevé de la population totale, se trouvent devant le dilemme traumatisant de choisir le mode de vie de l'homme blanc au détriment du mode de vie ancestral et de leurs liens sociaux ou de lutter pour une maigre subsistance, dans leur entourage familial pendant que des étrangers prospèrent grâce aux ressources de leur région.

Les programmes gouvernementaux du Moyen-Nord devraient viser à offrir aux autochtones un choix réel de participer pleinement à toutes les formes de développement régional, à l'intérieur de leur communauté actuelle, en périphérie de celle-ci et dans les centres industriels nouveaux.

In the developed rural areas, regional infrastructure is generally sufficient to permit local development projects, although special funding is often required for project related infrastructure.

### 3) Mid-North and Coastal Regions

This vast area of middle Canada, between the southern developed rural areas and the far northern Arctic region, is estimated to contain between 235 000 and 350 000 native people living mostly in semi-remote communities. Some of these present day settlements have their origin in antiquity, but most are rooted in more recent times and developed as a native response to the opportunities and demands of European introduced fishing and fur trading industries. The decline of the fur trade and the vagaries of the fish industry, together with a dramatic increase in population, have left the native people of this region with chronic unemployment and physical isolation from the new wave of northern development based on exploitation of the region's mineral, forest and water resources. While opportunities for basic education and vocational training are improving, the pursuit of these opportunities requires a major change in life-styles and cultural values. The present adult population has largely rejected this difficult transition to a completely new way of life and has remained apart from the rapidly growing towns of the industrial north. The young people, who make up an unusually high percentage of the total population, are faced with the traumatic dilemma of opting for the white man's ways at the cost of foresaking their ancestral life and community ties, or struggling for a meagre existence in their home setting while outsiders prosper on the resources of their region.

Government programming in the Mid-North must be aimed at providing real options for the native people to participate fully in all forms of regional development, both in and around their present communities and in the newly developing industrial centres.

L'entente sur les terres septentrionales du Manitoba, qui a été signée dernièrement, et les ententes provisoires sur les terres septentrionales conclues avec la Saskatchewan et l'Alberta ont été conclues dans cette optique. Ce sont des ententes assez générales qui prévoient l'amorce de programmes intergouvernementaux et interministériels très bien coordonnés, dont l'objet est l'épanouissement humain, le développement économique communautaire et les services de transport régionaux. Le programme spécial ARDA, le Fonds d'aide à l'économie des Indiens et les programmes sectoriels de développement touchant les Indiens complètent ces ententes plus générales et viennent appuyer les projets de développement économique individuels ou collectifs, entrepris dans le cadre des programmes de développement régionaux. L'approche générale et bien coordonnée adoptée pour les terres septentrionales n'est pas appropriée, ou même possible, dans certaines provinces. Dans les régions où les ententes sur les terres septentrionales ne peuvent s'appliquer, on peut mettre en oeuvre des programmes du genre spécial ARDA afin de promouvoir la participation des autochtones au développement de leur région.

#### La région de l'Arctique

- 4) Le Grand nord canadien, que l'on situe habituellement au-delà de la limite de la végétation arborescente, a une population d'environ 17 000 Inuits vivant dans des communautés très dispersées à la limite septentrionale du continent et sur les îles de l'Arctique. Même si les membres permanents de ces agglomérations sont presque tous des autochtones, l'emplacement actuel de celles-ci a été fortement influencé par les activités du gouvernement canadien. La situation socio-économique des Inuits est nettement différente de celle des autochtones des régions plus au sud. Un des premiers soucis des Inuits est de pouvoir continuer à chasser les animaux terrestres et marins pour se nourrir et se vêtir, et il est nécessaire de réserver de vastes régions à cette fin. Aux endroits où existent d'autres moyens d'existence, grâce aux activités gouvernementales ou à l'exploration et à l'exploitation minières, les Inuits se sont montrés intéressés à profiter des possibilités d'emploi et à participer aux profits provenant de la mise en valeur des ressources.

Les prochains programmes du gouvernement portant sur le développement socio-économique des Inuits dépendront grandement de la tournure que prendront les négociations ayant trait aux revendications territoriales.

The recently signed Manitoba Northlands agreement and the Interim Northlands agreements with Saskatchewan and Alberta are aimed in this direction. These agreements are quite comprehensive and provide for a start on highly coordinated intergovernmental and interdepartmental programming for human development, community economic development and regional transportation services. The Special ARDA, Indian Economic Development Fund and Indian sectorial development programs are complementary to these broader agreements and provide support for individual and group economic development projects within the regional development programs. The broad, highly coordinated Northlands approach is not considered appropriate, or indeed possible, in some provinces. Where Northlands agreements do not apply, Special ARDA-type programs could be used to assist native participation in the development of their regions.

4) Arctic Region

The far northern zone of Canada, lying generally beyond the tree line, is home to approximately 17 000 Inuit living in widely scattered communities on the northern fringe of the continent and on the Arctic Islands. While the permanent residents of these settlements are almost entirely native, their present locations have been strongly influenced by Canadian government activities. The socioeconomic circumstances of the Inuit are distinctly different from those of native people in more southerly regions. Continued access to the harvesting of land and sea animals for food and clothing is a primary concern of Inuit and requires the preservation of vast areas for this purpose. Where other forms of livelihood become available through government activities or mineral exploration and extraction, the Inuit have shown a desire to participate in employment opportunities and a demand to share in the returns from resource development.

Future government programming for Inuit socioeconomic development will be strongly influenced by the course of negotiations on land claims.

Entre-temps, le fait d'étendre le programme spécial ARDA aux territoires du Nord-Ouest aidera à accroître la capacité de la Caisse de prêts aux Esquimaux d'appuyer les projets de développement économique dans les communautés de l'Arctique.

#### LES ENTENTES SPECIALES ARDA

Les ententes spéciales ARDA conclues par le MEER avec le Manitoba, la Saskatchewan et la Colombie-Britannique se sont révélées un bon moyen d'aider Indiens inscrits autant que les Indiens non inscrits à se lancer dans des entreprises commerciales, à créer des emplois pour les autochtones et à accroître les revenus provenant d'activités de production primaires. Un rapport périodique sur le programme spécial ARDA, lequel apparaît à l'annexe B, donne des détails sur le rendement du programme depuis que les premières ententes ont été signées en 1971-1972. Au 1<sup>er</sup> septembre 1976, environ \$15.6 millions provenant des fonds du MEER avaient été ajoutés aux \$2.3 millions versés par les provinces et aux \$13.9 millions provenant d'autres sources afin de créer les 1 232 emplois prévus dans des entreprises commerciales et afin de venir en aide aux 3 600 personnes affectées aux activités de production primaires. On a aussi engagé \$1.2 million provenant des fonds du MEER dans les trois autres secteurs d'aide du programme spécial ARDA, c'est-à-dire l'aide aux communautés éloignées, la formation professionnelle dans les secteurs spéciaux et la mise en oeuvre des programmes provinciaux.

Voici quelques points des ententes spéciales ARDA où l'efficacité des ententes pour promouvoir le développement socio-économique des autochtones s'est accrue :

- 1) Dans chaque province ayant conclu une entente spéciale ARDA, on a mis sur pied des comités consultatifs composés d'autant de représentants fédéraux et provinciaux que de représentants d'associations d'autochtones inscrits et non inscrits. Ces comités étudient tous les projets et font des recommandations, et il semble qu'ils permettent la participation des autochtones à l'administration du programme, dans une mesure acceptable pour chacun.
- 2) Aux termes des dispositions de ces ententes, les organisations de projets peuvent recevoir de l'aide du MEER directement ou par l'intermédiaire d'organismes provinciaux.

In the meantime, the extension of Special ARDA to the Northwest Territories will help augment the Eskimo Loan Fund in the provision of assistance to economic development projects in the Arctic communities.

#### SPECIAL ARDA

The DREE Special ARDA agreements with Manitoba, Saskatchewan and British Columbia have proven to be good mechanisms for providing assistance to both status and non-status Indian people to undertake commercial ventures, create native employment and improve incomes from primary producing activities. A progress report on the Special ARDA program, provided as Annex B, gives details on the program performance since the initial agreements were signed in 1971-72. To September 1, 1976 approximately \$15.6 million of DREE funds have been combined with \$2.3 million from the provinces and \$13.9 million from other sources to create an expected 1 232 jobs in commercial ventures and assist 3 600 people engaged in primary producing activities. Another \$1.2 million DREE funds have been committed to the other three Special ARDA program areas of assistance to remote communities, special area employment training and provincial program delivery.

Some features of the Special ARDA agreements that have enhanced their effectiveness in promoting native socioeconomic development include:

- 1) In each province with Special ARDA agreements there are advisory committees established consisting of a balance between federal and provincial officials and representatives of the status and non-status native associations. These committees review and make recommendations on all projects, and seem to provide a mutually acceptable level of native involvement in the administration of the program.
- 2) Under the provisions of the agreements, assistance can be provided to projects either directly by DREE or through provincial agencies.



Cette souplesse est nécessaire pour travailler à la fois avec les autochtones inscrits et les autochtones non inscrits, et pouvoir obtenir de la source la plus appropriée une aide financière pour chaque projet.

- 3) La plupart des projets de développement économique des autochtones requièrent l'accès à des ressources gérées par les provinces et aux services des gouvernements provinciaux et territoriaux. Le programme spécial ARDA a connu un certain succès dans ce sens et pourrait faciliter une plus grande participation des provinces à l'avenir.

Dans les provinces où les Indiens inscrits ont pu bénéficier à la fois du programme spécial ARDA et du Fonds d'aide à l'économie des Indiens, l'administration de ces programmes a suscité la coordination de l'appui apporté aux projets des Indiens. Comme principale conséquence de cette stratégie, un nombre croissant d'organismes et de services peuvent maintenant venir en aide aux Indiens inscrits qui, auparavant, recevaient des services surtout du MAIN, ce qui fait que les Indiens inscrits peuvent utiliser les ressources techniques et recevoir de l'aide financière de sources telles que les gouvernements provinciaux et leurs organismes, les entreprises commerciales et autres ministères fédéraux.

Le rapport périodique sur le programme spécial ARDA indique que presque toutes les entreprises commerciales qui avaient reçu des fonds du MEER fonctionnaient encore au 1<sup>er</sup> septembre 1976. Bien que le "taux de réussite" soit actuellement très élevé, un certain nombre de problèmes opérationnels continuent à diminuer l'efficacité possible du programme. Le plus important de ces problèmes consiste à fournir une aide technique appropriée aux clients, actuels ou éventuels, et à obtenir la participation d'institutions non gouvernementales au financement des projets. On continue de s'intéresser à ces problèmes, et l'on cherche des façons d'accroître la contribution, sous forme d'aide technique, d'hommes d'affaires avertis, par voie de programme tels que le CASE et le SACO, tout en facilitant l'accès aux sources de crédit, peut-être par l'intermédiaire de la Banque fédérale de développement. Les problèmes administratifs et financiers sont particulièrement aigus dans les cas des projets de grande envergure, à cause de l'absence de relations d'affaires normales, susceptibles de donner l'élan et la stabilité nécessaires aux projets entrepris parallèlement par des sociétés non autochtones.

This flexibility is needed to work with both status and non-status natives and to be able to package financial support to individual projects from the most appropriate sources.

3) One of the necessities of most native economic development projects is access to provincially controlled resources and to provincial and territorial government services. Special ARDA has met with some measure of success in this regard and provides an instrument for greater provincial involvement in the future.

In provinces where both Special ARDA and the Indian Economic Development Fund have been available to status Indians, the administration of these programs has evolved into a coordinated approach to the support of Indian projects. A major outcome of this relationship has been the expanded number of agencies and services available to assist status Indian clients who traditionally have received services principally from DIAND. As a result, status Indians have utilized technical resources and financial assistance from such sources as provincial governments and their agencies, commercial sources and other federal departments.

The progress report on Special ARDA indicates that almost all commercial ventures that have received DREE funds were still in operation on September 1, 1976. While the "success rate" is currently very high, a number of operational problems continue to lessen the potential effectiveness of the program. Primary among these continuing concerns are provision of adequate technical assistance to clients and potential clients and involvement of non-governmental institutions in financing projects. These problems are continuing to receive attention and ways are being sought to increase the use of experienced businessmen for technical support, through programs such as CASE and CESO, and to expand access to sources of loan financing, possibly through the Federal Business Development Bank. Problems of management and finance are particularly acute in the case of larger projects. These large projects encounter difficulties from the lack of normal business interrelationships that help to provide strength and stability to comparable projects undertaken by non-native corporations.

On tente présentement de trouver des façons d'aplanir ces difficultés, surtout au cours de l'étape de la mise en marche du projet. Les prochaines propositions ayant trait à des projets d'envergure seront étudiées de façon approfondie à cet égard, et les requérants seront encouragés à lancer des entreprises, de concert avec les sociétés déjà établies ou à chercher d'autres méthodes pour atteindre le niveau requis des relations d'affaires.

#### CONCLUSION

Le programme spécial ARDA, déjà en oeuvre au Manitoba, en Saskatchewan et en Colombie-Britannique, s'est révélé un bon moyen d'aider les Indiens inscrits et les Indiens non inscrits à fonder des entreprises commerciales, à créer de l'emploi pour les autochtones et à augmenter les revenus provenant des secteurs d'activité primaires. En ce qui a trait aux projets des Indiens inscrits, le programme est géré en étroite collaboration avec le Fonds d'aide à l'économie des Indiens et les programmes sectoriels de développement du ministère des Affaires indiennes et du Nord; quant aux projets des Indiens non inscrits, il cherche à obtenir l'aide financière et technique, à la fois des gouvernements fédéral et provinciaux.

Le présent document énonce quelques facteurs importants ayant des répercussions sur le développement socio-économique des autochtones, compte tenu des différentes situations existant dans les centres métropolitains, les régions rurales développées, le Moyen-Nord, les régions côtières et la région de l'Arctique. Le document expose la conjoncture actuelle et les possibilités futures des autochtones vivant sous les divers "régimes socio-économiques" et le rôle que peut jouer le programme spécial ARDA face aux autres programmes de chacun de ces régimes.

Ways are being sought to lessen these difficulties, particularly during the project start-up stages. Future proposals for large projects will be carefully assessed in this regard and applicants will be encouraged to seek joint ventures with established companies or other methods of achieving essential business interrelationships.

#### CONCLUSION

The Special ARDA program, which presently operates in Manitoba, Saskatchewan and British Columbia, has proven to be a good mechanism for providing assistance to both status and non-status Indian people to undertake commercial ventures, create native employment and improve incomes from primary producing activities. For status Indian projects, it is administered in close coordination with the Indian Economic Development Fund and sectoral development programs of the Department of Indian Affairs and Northern Development. For non-status Indian projects, it seeks to bring together financial and technical support from both the federal and provincial governments.

This paper outlines some major factors bearing on native socioeconomic development in the different circumstances prevailing in metropolitan centres, developed rural areas, mid-north and coastal regions and the Arctic region. It discusses the current circumstances and future opportunities of the native inhabitants of the different "socioeconomic regimes" and the role that Special ARDA can play in relation to other programs within each regime.

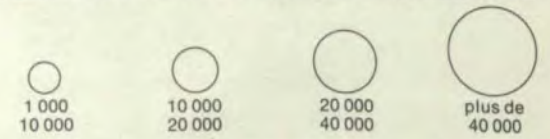
ANNEX A

ANNEXE A

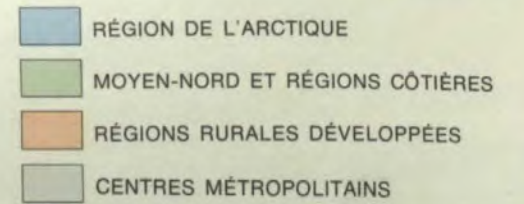
# CANADA

## POPULATIONS AUTOCHTONES APPROXIMATIVES DANS DES RÉGIMES SOCIO-ÉCONOMIQUES CHOISIS 1974 - 1975

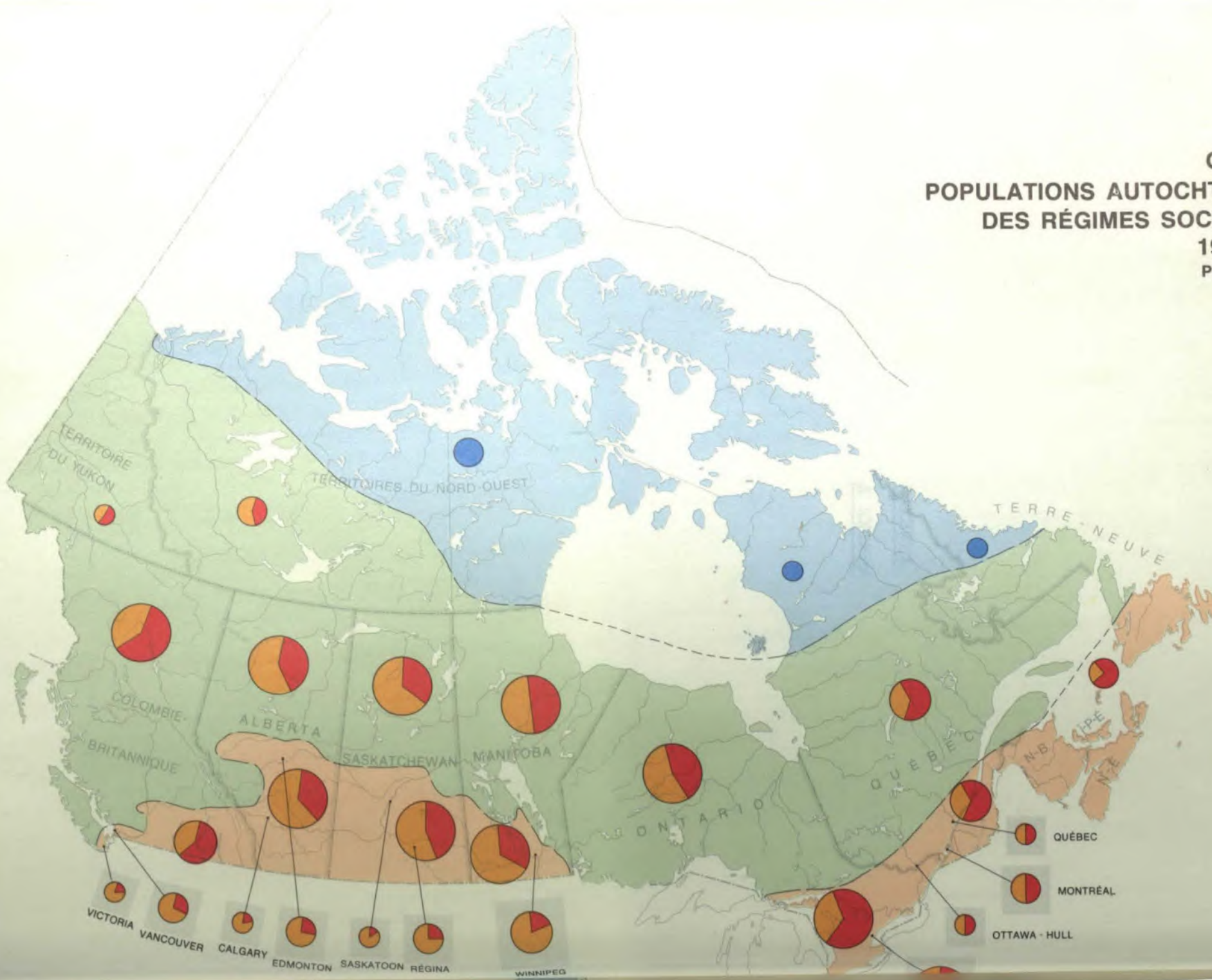
POPULATION AUTOCHTONE APPROXIMATIVE



### RÉGIMES SOCIO-ÉCONOMIQUES



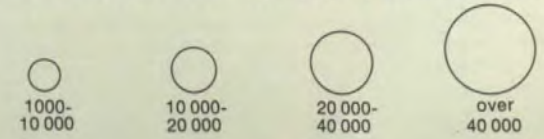
Carte établie par la Direction des levés et de la cartographie du ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources à partir de données fournies par les ministères de l'Expansion économique régionale, des Affaires indiennes et du Nord et de la Main-d'oeuvre et l'immigration, 1976.



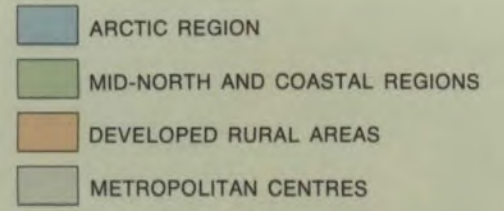
# CANADA

## APPROXIMATE NATIVE POPULATIONS IN SELECTED SOCIO-ECONOMIC REGIMES 1974-5

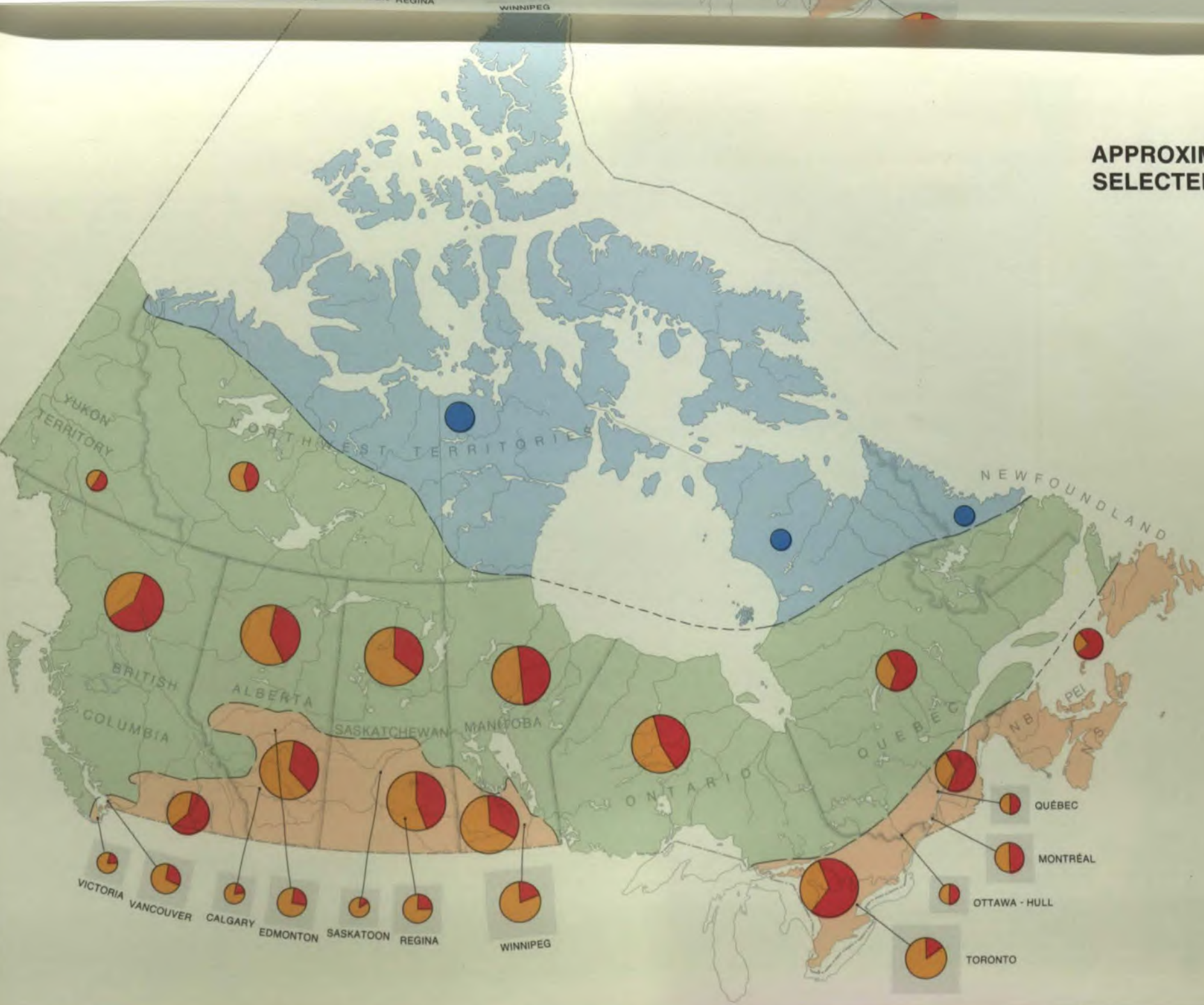
APPROXIMATE NATIVE POPULATION



### SOCIO-ECONOMIC REGIMES



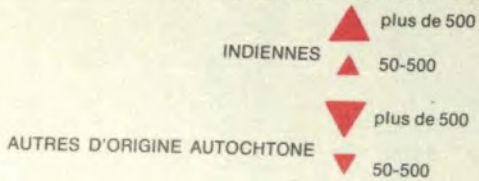
Map produced by the Surveys and Mapping Branch, Dept. of Energy, Mines and Resources from data supplied by the Departments of Regional Economic Expansion, Indian Affairs and Northern Development, and Manpower and Immigration, 1976.



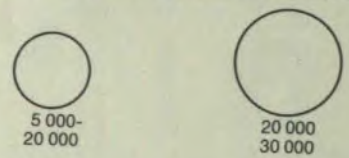
# RÉPARTITION DES COMMUNAUTÉS INDIENNES ET AUTRES D'ORIGINE AUTOCHTONE 1974 - 1975 COLOMBIE-BRITANNIQUE

CART

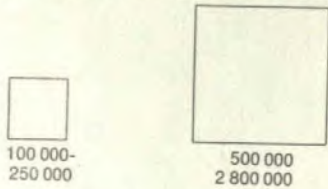
## COMMUNAUTÉS INDIENNES ET AUTRES D'ORIGINE AUTOCHTONE



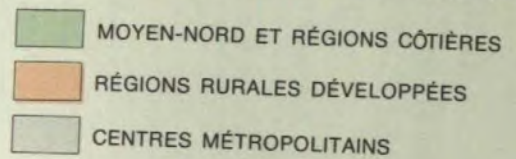
## CENTRES INDUSTRIELS DU MOYEN-NORD ET DES RÉGIONS CÔTIÈRES POPULATION APPROXIMATIVE EN 1974



## CENTRES MÉTROPOLITAINS POPULATION APPROXIMATIVE EN 1974



## RÉGIMES SOCIO-ÉCONOMIQUES



## POURCENTAGE D'INDIENS ET AUTRES AUTOCHTONES DANS LA POPULATION



Carte établie par la Direction des levés et de la cartographie du ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources à partir de données fournies par les ministères de l'Expansion économique régionale, des Affaires indiennes et du Nord et de la Main-d'œuvre et l'immigration, 1976.

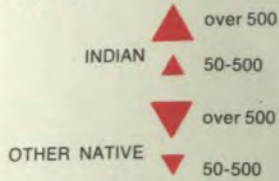




# ILLUSTRATIVE DISTRIBUTION OF INDIAN AND OTHER NATIVE COMMUNITIES 1974-5 BRITISH COLUMBIA

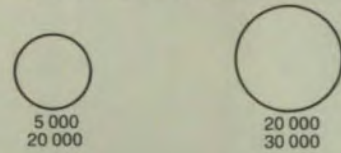
MAP-2

## INDIAN AND OTHER NATIVE COMMUNITIES



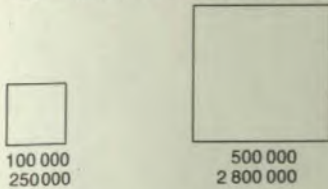
## INDUSTRIAL CENTRES OF THE MID-NORTH AND COASTAL REGIONS

ESTIMATED POPULATION 1974

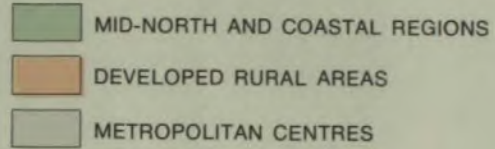


## METROPOLITAN CENTRES

ESTIMATED POPULATION 1974



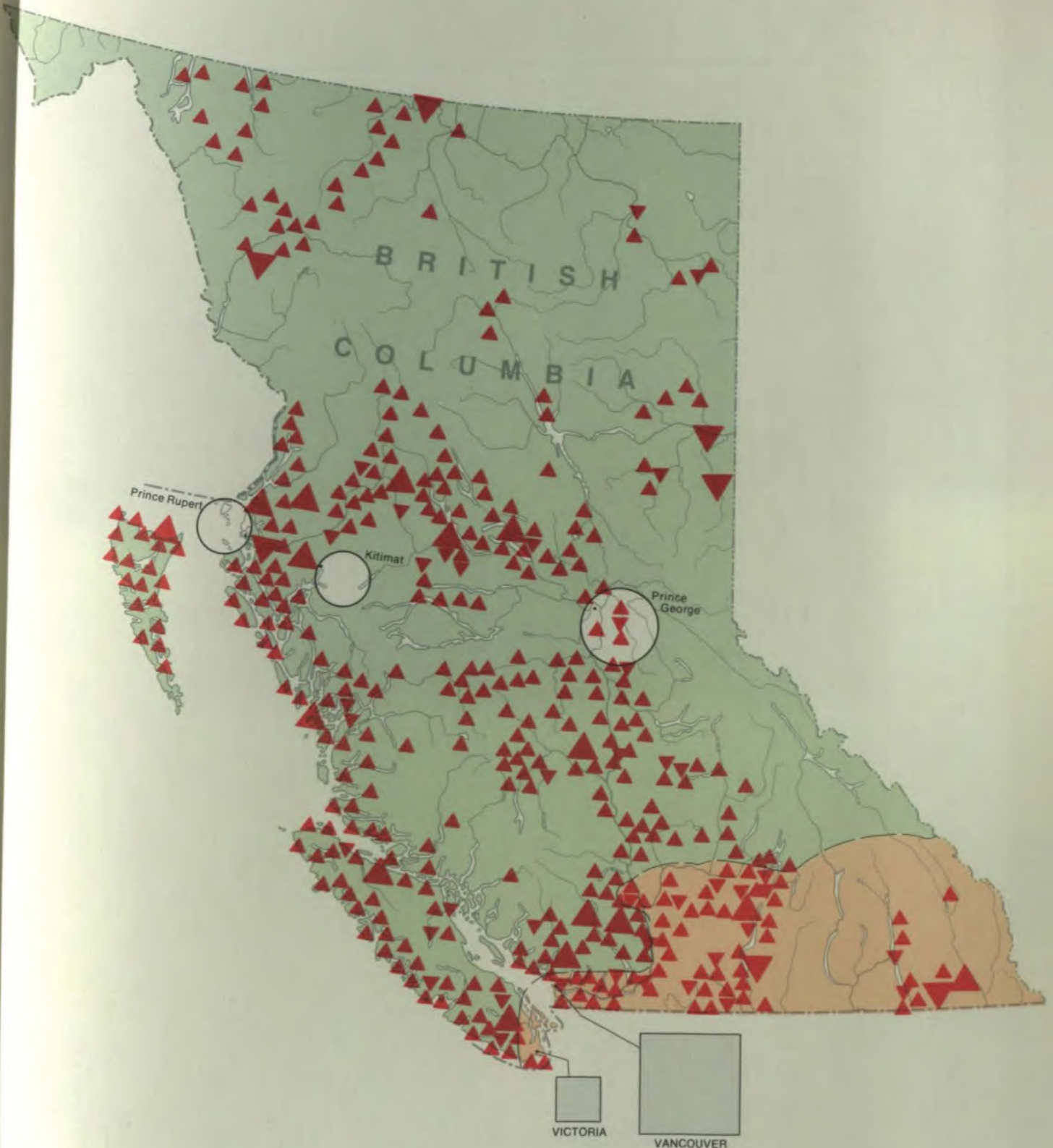
## SOCIO-ECONOMIC REGIMES



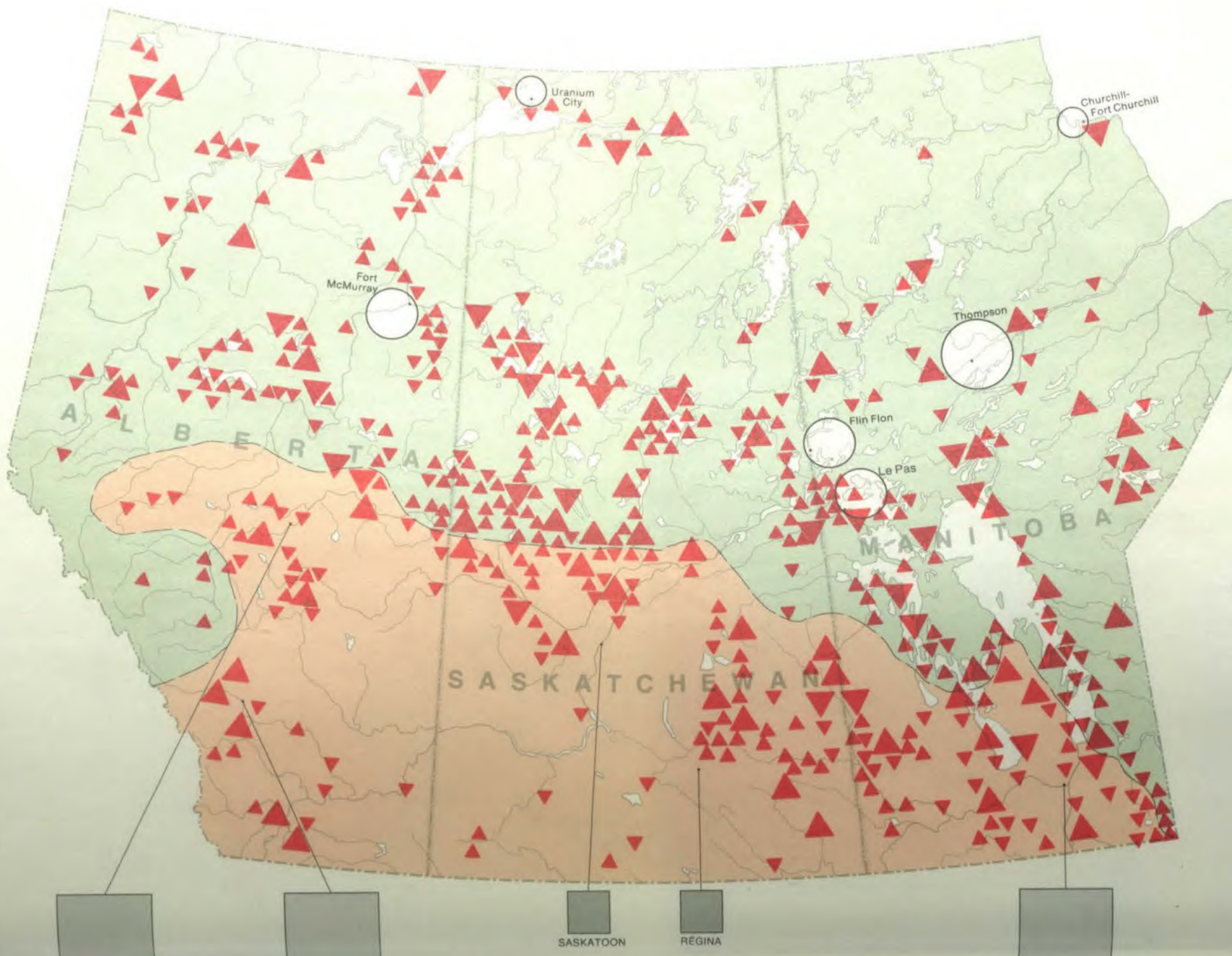
## INDIAN AND OTHER NATIVE PERCENTAGE OF THE POPULATION



Map produced by the Surveys and Mapping Branch, Dept. of Energy, Mines and Resources from data supplied by the Departments of Regional Economic Expansion, Indian Affairs and Northern Development, and Manpower and Immigration, 1976.



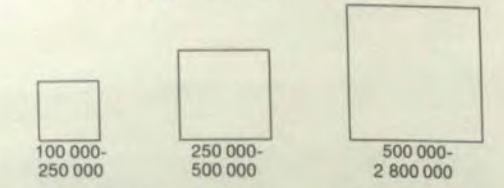
# RÉPARTITION DES COMMUNAUTÉS INDIENNES ET AUTRES D'ORIGINE AUTOCHTONE 1974 - 1975 PROVINCES DES PRAIRIES



## COMMUNAUTÉS INDIENNES ET AUTRES D'ORIGINE AUTOCHTONE

- INDIENNES
  - ▲ plus de 500
  - ▲ 50-500
- AUTRES D'ORIGINE AUTOCHTONE
  - ▼ plus de 500
  - ▼ 50-500

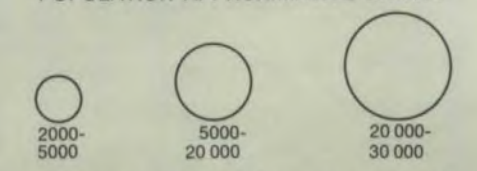
## CENTRES MÉTROPOLITAINS POPULATION APPROXIMATIVE EN 1974



## POURCENTAGE D'INDIENS ET AUTRES AUTOCHTONES DANS LA POPULATION



## CENTRES INDUSTRIELS DU MOYEN-NORD ET DES RÉGIONS CÔTIÈRES POPULATION APPROXIMATIVE EN 1974

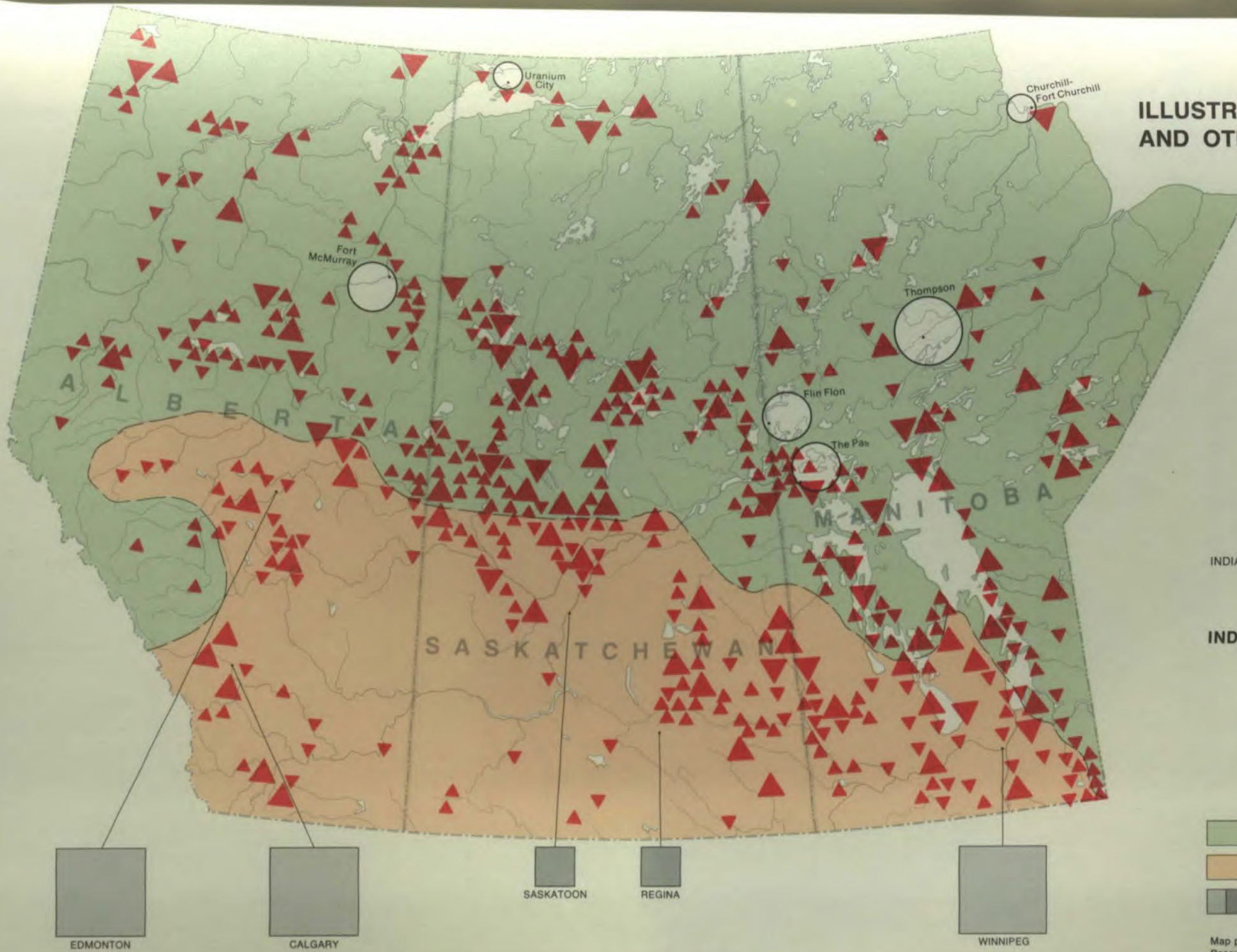


## RÉGIMES SOCIO-ÉCONOMIQUES

- MOYEN-NORD ET RÉGIONS CÔTIÈRES
- RÉGIONS RURALES DÉVELOPPÉES
- CENTRES MÉTROPOLITAINS

SASKATOON REGINA

# ILLUSTRATIVE DISTRIBUTION OF INDIAN AND OTHER NATIVE COMMUNITIES 1974-5 PRAIRIE PROVINCES

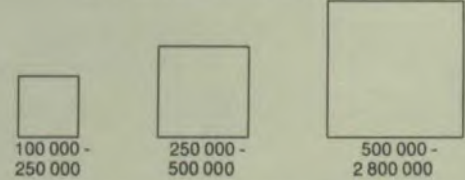


### INDIAN AND OTHER NATIVE COMMUNITIES

- INDIAN ▲ over 500
- INDIAN ▲ 50 - 500
- OTHER NATIVE ▼ over 500
- OTHER NATIVE ▼ 50 - 500

### METROPOLITAN CENTRES

ESTIMATED POPULATION 1974

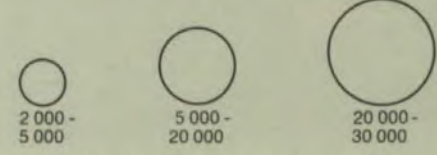


### INDIAN AND OTHER NATIVE PERCENTAGE OF THE POPULATION



### INDUSTRIAL CENTRES OF THE MID-NORTH AND COASTAL REGIONS

ESTIMATED POPULATION 1974



### SOCIO-ECONOMIC REGIMES

- MID-NORTH AND COASTAL REGIONS
- DEVELOPED RURAL AREAS
- METROPOLITAN CENTRES

EDMONTON

CALGARY

SASKATOON

REGINA

WINNIPEG

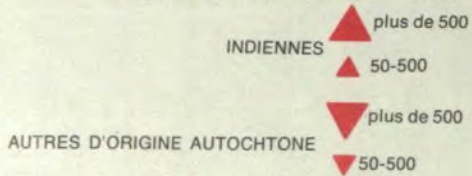
Map produced by the Surveys and Mapping Branch, Dept. of Energy, Mines and Resources from data supplied by the Departments of Regional Economic Expansion, Indian Affairs and Northern Development, and Manpower and Immigration.

# RÉPARTITION DES COMMUNAUTÉS INDIENNES ET AUTRES D'ORIGINE AUTOCHTONE 1974 - 1975

## ONTARIO

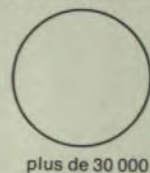
CART

### COMMUNAUTÉS INDIENNES ET AUTRES D'ORIGINE AUTOCHTONE



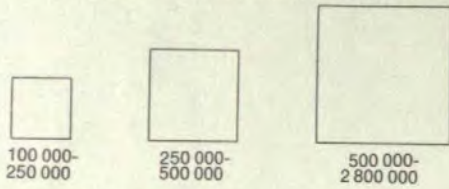
### CENTRES INDUSTRIELS DU MOYEN-NORD ET DES RÉGIONS CÔTIÈRES

POPULATION APPROXIMATIVE EN 1974

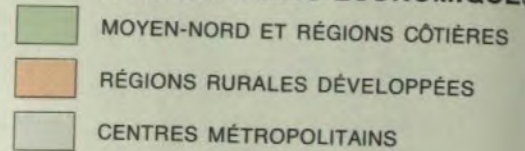


### CENTRES MÉTROPOLITAINS

POPULATION APPROXIMATIVE EN 1974



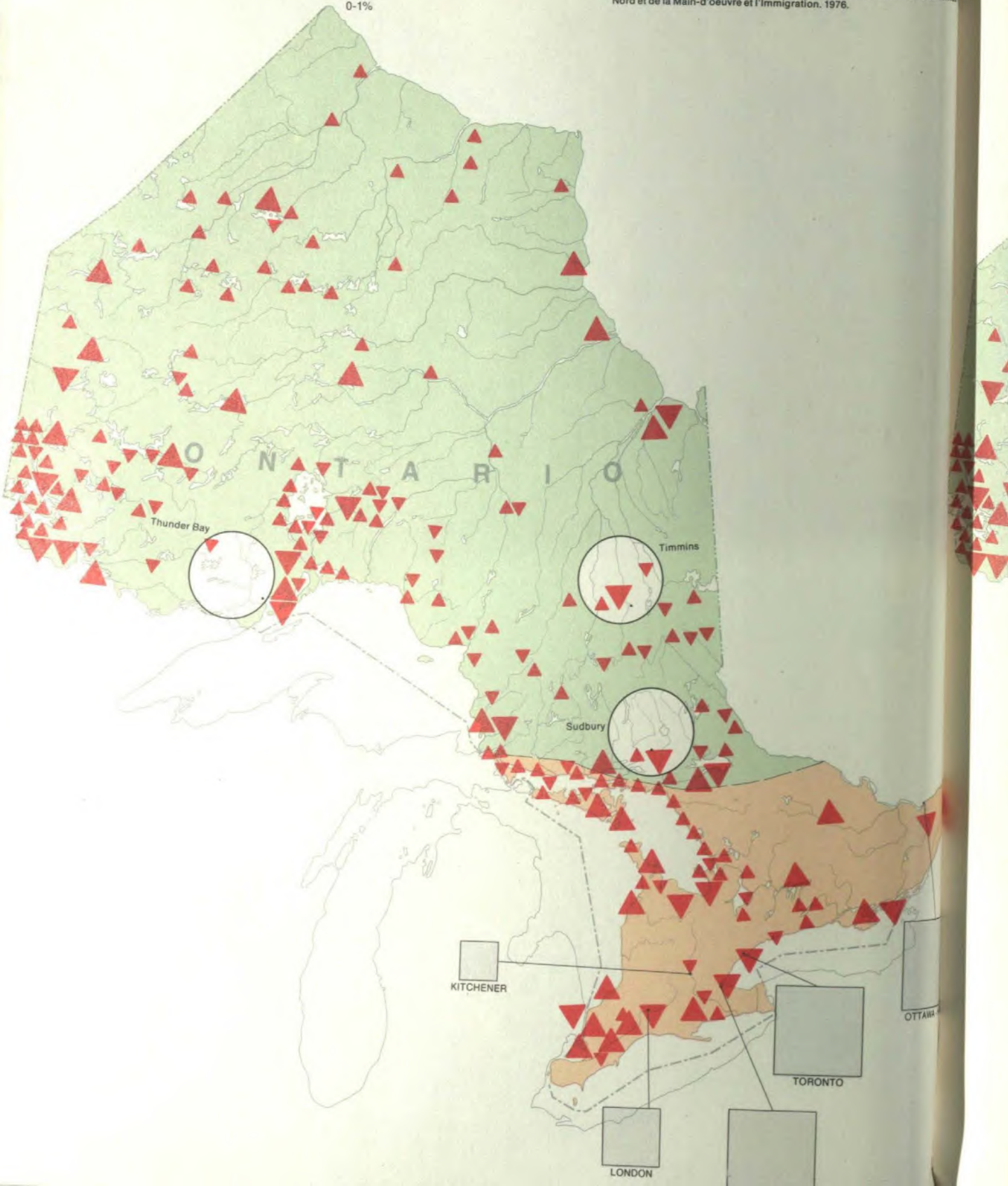
### RÉGIMES SOCIO-ÉCONOMIQUES



### POURCENTAGE D'INDIENS ET AUTRES AUTOCHTONES DANS LA POPULATION



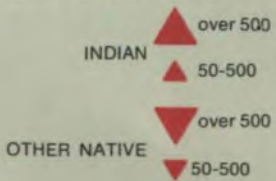
Carte établie par la Direction des levés et de la cartographie du ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources à partir de données fournies par les ministères de l'Expansion économique régionale, des Affaires indiennes Nord et de la Main-d'œuvre et l'Immigration, 1976.



# ILLUSTRATIVE DISTRIBUTION OF INDIAN AND OTHER NATIVE COMMUNITIES 1974-5 ONTARIO

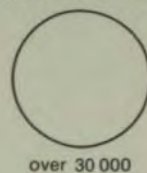
MAP-4

## INDIAN AND OTHER NATIVE COMMUNITIES



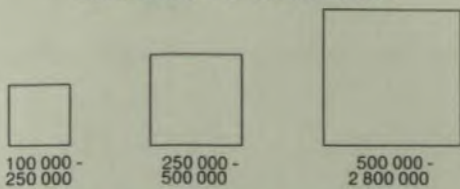
## INDUSTRIAL CENTRES OF THE MID-NORTH AND COASTAL REGIONS

ESTIMATED POPULATION 1974

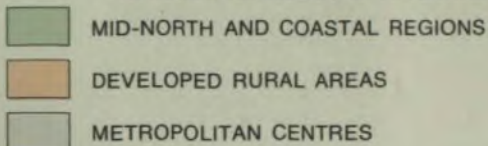


## METROPOLITAN CENTRES

ESTIMATED POPULATION 1974



## SOCIO-ECONOMIC REGIMES



## INDIAN AND OTHER NATIVE PERCENTAGE OF THE POPULATION



Map produced by the Surveys and Mapping Branch, Dept. of Energy, Mines and Resources from data supplied by the Departments of Regional Economic Expansion, Indian Affairs and Northern Development, and Manpower and Immigration, 1976.

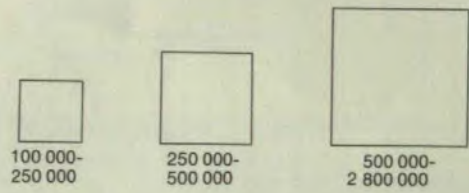


# RÉPARTITION DES COMMUNAUTÉS INDIENNES, INUIT ET AUTRES D'ORIGINE AUTOCHTONE QUÉBEC ET PROVINCES DE L'ATLANTIQUE 1974-1975

## COMMUNAUTÉS INDIENNES, INUIT ET AUTRES D'ORIGINE AUTOCHTONE

- INDIENNES
  - ▲ plus de 500
  - ▲ 50-500
- INUIT
  - ▲ plus de 500
  - ▲ 50-500
- AUTRES D'ORIGINE AUTOCHTONE
  - ▼ plus de 500
  - ▼ 50-500

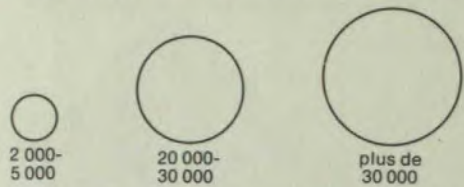
## CENTRES MÉTROPOLITAINS POPULATION APPROXIMATIVE EN 1974



## POURCENTAGE D'INDIENS ET AUTRES AUTOCHTONES DANS LA POPULATION



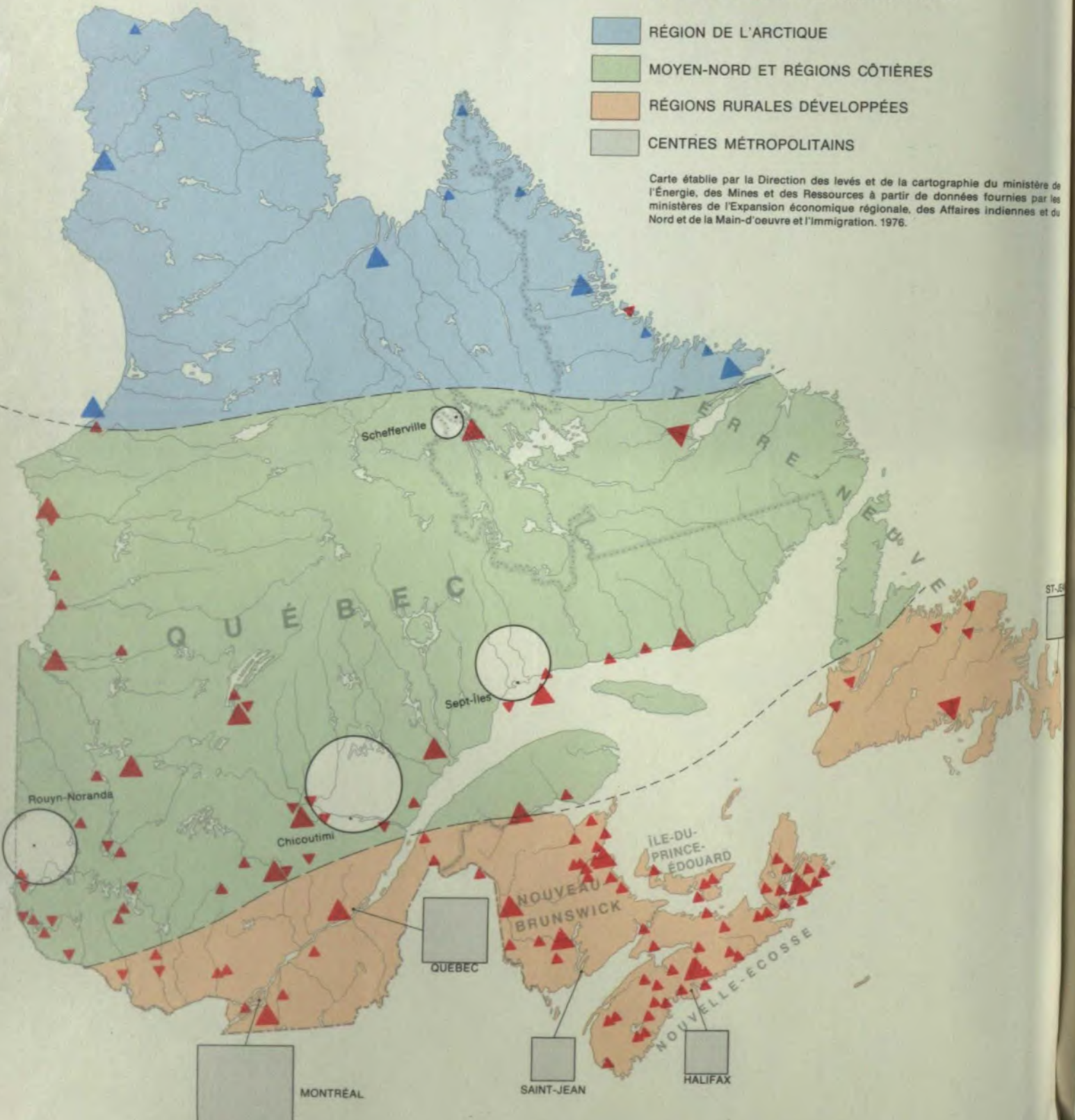
## CENTRES INDUSTRIELS DU MOYEN-NORD ET DES RÉGIONS CÔTIÈRES POPULATION APPROXIMATIVE EN 1974



## RÉGIMES SOCIO-ÉCONOMIQUES

- RÉGION DE L'ARCTIQUE
- MOYEN-NORD ET RÉGIONS CÔTIÈRES
- RÉGIONS RURALES DÉVELOPPÉES
- CENTRES MÉTROPOLITAINS

Carte établie par la Direction des levés et de la cartographie du ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources à partir de données fournies par les ministères de l'Expansion économique régionale, des Affaires indiennes et du Nord et de la Main-d'œuvre et l'Immigration, 1976.



# ILLUSTRATIVE DISTRIBUTION OF INDIAN, INUIT AND OTHER NATIVE COMMUNITIES QUEBEC AND ATLANTIC PROVINCES 1974-5

## INDIAN, INUIT AND OTHER NATIVE COMMUNITIES

- INDIAN
  - ▲ over 500
  - ▲ 50-500
- INUIT
  - ▲ over 500
  - ▲ 50-500
- OTHER NATIVE
  - ▼ over 500
  - ▼ 50-500

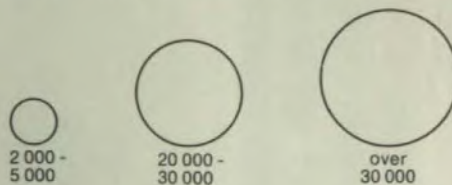
## METROPOLITAN CENTRES-ESTIMATED POPULATION 1974



## INDIAN AND OTHER NATIVE PERCENTAGE OF THE POPULATION



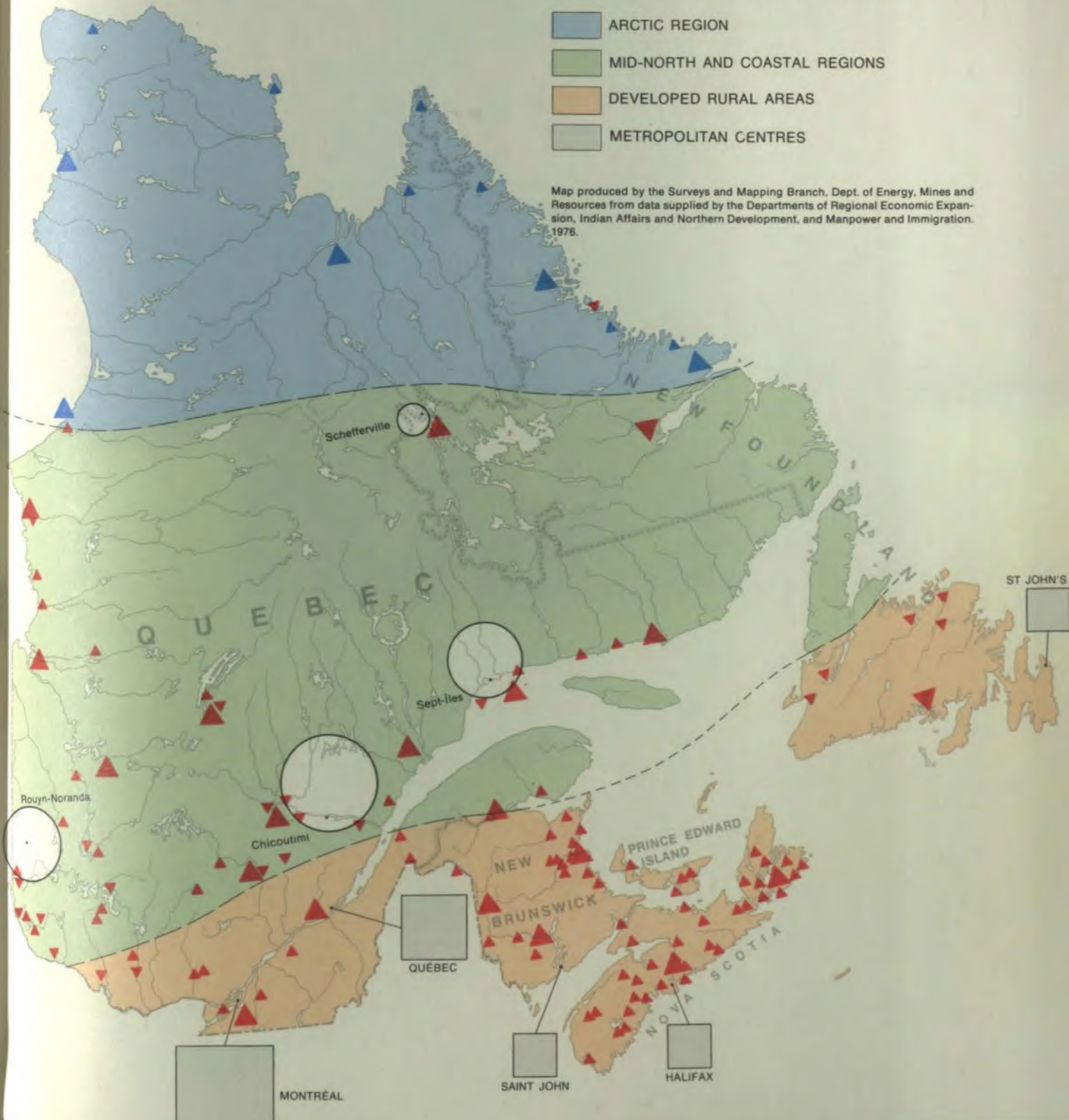
## INDUSTRIAL CENTRES OF THE MID-NORTH AND COASTAL REGIONS ESTIMATED POPULATION 1974



## SOCIO-ECONOMIC REGIMES



- ARCTIC REGION
- MID-NORTH AND COASTAL REGIONS
- DEVELOPED RURAL AREAS
- METROPOLITAN CENTRES



Map produced by the Surveys and Mapping Branch, Dept. of Energy, Mines and Resources from data supplied by the Departments of Regional Economic Expansion, Indian Affairs and Northern Development, and Manpower and Immigration, 1976.





# RÉPARTITION DES COMMUNAUTÉS INDIENNES, INUIT ET AUTRES D'ORIGINE AUTOCHTONE 1974 - 1975 TERRITOIRES DU NORD-OUEST ET DU YUKON

## COMMUNAUTÉS INDIENNES, INUIT ET AUTRES D'ORIGINE AUTOCHTONE

INDIENNES  plus de 500  
 50-500

INUIT  plus de 500  
 50-500



AUTRES D'ORIGINE AUTOCHTONE  plus de 500  
 50-500

## CENTRES INDUSTRIELS DU MOYEN-NORD ET DES RÉGIONS CÔTIÈRES

POPULATION APPROXIMATIVE EN 1974



## RÉGIMES SOCIO-ÉCONOMIQUES

 RÉGION DE L'ARCTIQUE  
 MOYEN-NORD ET RÉGIONS CÔTIÈRES

Carte établie par la Direction des levés et de la cartographie du ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources à partir de données fournies par les ministères de l'Expansion économique régionale, des Affaires indiennes et du Nord et de la Main-d'œuvre et l'Immigration, 1976.

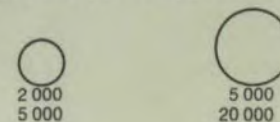


# ILLUSTRATIVE DISTRIBUTION OF INDIAN, INUIT AND OTHER NATIVE COMMUNITIES 1974-5 NORTHWEST TERRITORIES AND YUKON TERRITORY

## INDIAN, INUIT AND OTHER NATIVE COMMUNITIES

- INDIAN ▲ over 500
- ▲ 50-500
- INUIT ▲ over 500
- ▲ 50-500
- OTHER NATIVE ▼ over 500
- ▼ 50-500

## INDUSTRIAL CENTRES OF THE MID-NORTH AND COASTAL REGIONS ESTIMATED POPULATION 1974



## SOCIO-ECONOMIC REGIMES

- ARCTIC REGION
- MID-NORTH AND COASTAL REGIONS

Map produced by the Surveys and Mapping Branch, Dept. of Energy, Mines and Resources from data supplied by the Departments of Regional Economic Expansion, Indian Affairs and Northern Development, and Manpower and Immigration, 1976.

ANNEX B

ANNEXE B

ANNEXE B

BILAN DU PROGRAMME SPECIAL ARDA

1971-1976

1. Objet

Le présent rapport a pour objet (1) de faire l'historique du programme spécial ARDA, (2) d'exposer les relations entre ce programme et les gouvernements provinciaux qui y participent, les programmes fédéraux complémentaires et la situation actuelle des autochtones, (3) de faire le bilan de l'évolution et des réalisations de ce programme de 1971 à septembre 1976 et (4) de souligner les problèmes continus de mise en oeuvre et les options possibles en vue de l'amélioration du programme.

Historique

- 1.1 Le recours à la législation sur l'ARDA afin de soutenir les efforts de développement déployés par les autochtones défavorisés est devenu un objectif du ministère, surtout dans l'Ouest canadien, depuis la signature de la deuxième entente ARDA fédérale-provinciale en 1965. En 1970, après le faible soutien apporté aux organisations et aux projets des autochtones par l'ARDA II, les associations d'Indiens tant inscrits que non inscrits ont accentué leurs pressions en vue d'élaborer un programme de développement plus global et davantage orienté vers les personnes défavorisées d'origine indienne. On a donc divisé la troisième entente ARDA en deux parties, l'une destinée à des fins rurales et l'autre, appelée l'entente spéciale ARDA, à l'intention des autochtones.
- 1.2 Le concept initial du programme spécial ARDA tel qu'élaboré en 1970 prévoyait l'offre de subventions aux entreprises qui fourniraient de l'emploi aux personnes défavorisées d'origine autochtone, même si ces entreprises:
  - a) étaient situées à l'extérieur de la région désignée en vertu de la Loi sur les subventions au développement régional ou
  - b) étaient des entreprises des secteurs primaire ou tertiaire.

ANNEX B

PROGRESS REPORT ON SPECIAL ARDA PROGRAM

1971 - 1976

1. Purpose

The purpose of this report is to (1) outline the background of the Special ARDA program, (2) discuss Special ARDA relationships with participating provincial governments, complementary federal programs, and current circumstances of native people, (3) summarize progress and project performance of Special ARDA from 1971 to September, 1976, and (4) outline continuing implementation issues and options for program improvement.

Background and History

- 1.1 Use of ARDA legislation in order to support development efforts of disadvantaged native people has been an accepted departmental objective, particularly in western Canada, since the second federal-provincial ARDA agreement in 1965. By 1970, after modest ARDA II support for native organizations and projects, there were increased pressures from native organizations, status and non-status, for a more comprehensive, developmental oriented program for disadvantaged people of native ancestry. As a result, the third ARDA agreement was structured into two parts; one for rural purposes and one for native people, commonly known as the Special ARDA agreement.
  
- 1.2 The original concept of the Special ARDA program, as developed in 1970, was to provide industrial incentives to enterprises that would create employment for disadvantaged people of native origin, even though such enterprises were either (a) outside the region designated under the Regional Development Incentives Act or (b) enterprises in the primary or tertiary sectors.

- 1.3 Alors que cette proposition mettait l'accent sur les subventions à l'industrie pour procurer de l'emploi aux autochtones défavorisés, plusieurs éléments supplémentaires ont été ajoutés au programme de manière à ce que ce dernier tienne davantage compte de la situation sociale et économique de la population autochtone. Ces éléments comprenaient l'amélioration de l'accès aux collectivités isolées, des services de conseillers, des installations récréatives et de l'aide préalable au développement, comme des études de faisabilité et de l'aide extraordinaire à l'exploitation.
- 1.4 En avril 1971, gouverneur en conseil a autorisé le ministre de l'Expansion économique régionale à conclure des ententes spéciales ARDA avec les provinces de l'Ouest. Des ententes ont été conclues avec le Manitoba le 20 juillet 1971, avec la Saskatchewan le 2 décembre 1971 et avec la Colombie-Britannique le 25 août 1972. Bien qu'une entente ait été signée avec l'Alberta, elle n'a pas été mise en application. De nouvelles ententes ont été ratifiées avec la Colombie-Britannique, la Saskatchewan et le Manitoba au milieu de 1975, afin qu'une période supplémentaire de deux ans permette de juger de la valeur des ententes et d'en évaluer les résultats, de même que d'étudier la possibilité d'approches différentes dans l'avenir. Toutes les ententes spéciales ARDA doivent prendre fin le 31 mars 1977.
2. Le programme spécial ARDA dans le contexte fédéral-provincial
  - 2.1 Depuis les débuts, les deux paliers supérieurs de gouvernement ont partagé entre eux la responsabilité des mesures visant à l'épanouissement des autochtones au Canada. D'une part, les autochtones inscrits relèvent principalement du gouvernement fédéral, par le biais de la Loi sur les Indiens du ministère des Affaires indiennes et du système de réserves indiennes. D'autre part, un nombre plus important d'autochtones, qu'on appelle Métis, non inscrits, etc., connaissent des situations assez semblables à celles des Indiens inscrits mais, selon la juridiction, relèvent plutôt des gouvernements provinciaux en ce qui a trait au développement.
  - 2.2 Le pouvoir de mise en valeur des richesses naturelles est avant tout de compétence provinciale. Les provinces autorisent, répartissent, confient et règlementent l'utilisation et l'exploitation des ressources. La question de savoir qui doit bénéficier

- 1.3 While this proposal emphasized industrial incentives as the means for employing disadvantaged native people, several additional features were added to the program in recognition of the social and economic circumstances of native people. These included the provision for improved access to remote communities; counselling; recreation facilities; and predevelopment help such as feasibility studies and abnormal operating assistance.
- 1.4 In April 1971, Governor in Council authorized the Minister of Regional Economic Expansion to enter into Special ARDA agreements with the western provinces. Agreements were signed with Manitoba on July 20, 1971, with Saskatchewan on December 2, 1971, and with British Columbia on August 25, 1972. Although Alberta signed an agreement, it was not implemented. New agreements were signed with British Columbia, Saskatchewan and Manitoba in mid-1975 in order that an additional period of two years would provide a full test of the value of the agreements and give time to evaluate the results and consider alternative approaches for the future. All Special ARDA agreements are to terminate on March 31, 1977.

## 2. Special ARDA in a Federal-Provincial Setting

- 2.1 Measures for the development of native people in Canada, have been historically divided between the two senior levels of government. On the one hand, native people with treaty or status designations are a predominant responsibility of the federal government through the provisions of the Indian Act, the Department of Indian Affairs and the Indian Reserve system. On the other hand, a larger group of native people referred to alternatively as Metis, non-status, etc. find themselves in much similar circumstances as status Indians but, in jurisdictional terms, fall more into the orbit of the provincial governments for developmental matters.
- 2.2 Most of the authority for the development of natural resources rests with the provincial jurisdictions. Provinces licence, allocate, commit and regulate resource utilization and exploitation. These controls determine who receives the benefits of resource use and

des avantages de l'utilisation et de la mise en valeur des ressources, surtout dans les régions du Nord et les régions éloignées, dépend de ces contrôles. Etant donné que plusieurs réserves indiennes sont pauvres en ressources ou sont devenues trop peuplées pour subsister de leurs ressources, il faut, par conséquent, trouver des moyens pour permettre aux Indiens inscrits de participer à la mise en valeur des ressources dans des conditions établies par les provinces. En prenant l'initiative du développement économique des autochtones, le gouvernement fédéral fait donc face à un problème de compétence lorsque des ressources administrées par les provinces à l'extérieur des limites des réserves sont en cause.

2.3 Le programme spécial ARDA est une initiative fédérale qui a réussi à intéresser des organismes fédéraux et provinciaux au développement économique des autochtones. A plusieurs reprises, le programme a encouragé des autochtones inscrits et non inscrits à travailler à des projets de développement dans diverses circonstances et à divers endroits de l'Ouest canadien. En fait, le programme spécial ARDA est une initiative fédérale modeste mais efficace qui fait appel au pouvoir des deux paliers supérieurs de gouvernement pour la poursuite d'un but commun tout en respectant les responsabilités de chacun.

3. Le programme spécial ARDA et les terres septentrionales de l'Ouest

3.1 Par suite de la révision en 1972-73 des programmes et politiques du ministère, on a adopté une stratégie et conclu des ententes provisoires sur les terres septentrionales avec les trois provinces des Prairies. En vertu de ces ententes, le Canada et les provinces signataires ont entrepris une série de projets de planification et de développement initial nécessaires à la préparation de plans d'ensemble en vue du développement économique et socio-économique des terres septentrionales de l'Ouest, un accent particulier étant mis sur la participation des autochtones au développement de leur région.

3.2 En septembre 1976, le Ministère a signé une entente qui prévoyait un programme à long terme portant sur les terres septentrionales du Manitoba et conçu spécialement pour remédier à des contraintes ou entraves précises nuisant à la participation des autochtones au développement social et économique. Cette entente contribuera à combler l'écart entre la situation actuelle

development, particularly in northern and resource frontier areas. Given that many Indian reserves are resource-poor or have outgrown their resource base, ways must be found for status Indians to participate in resource development under conditions established by the provinces. Hence a jurisdictional difficulty confronts the federal government in taking leadership for the economic development of native people when provincially controlled resources outside of the reserve boundaries are involved.

- 2.3 Special ARDA is a federal initiative that has been able to involve both federal and provincial agencies in the economic development of native people. In many of its projects, the program has encouraged both status and non-status native people to work in development projects under a variety of circumstances and locations in western Canada. In effect, Special ARDA represents a modest but effective federal initiative which both bridges the jurisdictional authority of both senior levels of government for the pursuit of a common goal and yet honours their respective responsibilities.

3. Relationships of Special ARDA to Western Northlands

- 3.1 As a result of the 1972-73 review of the department's programs and policies, a Western Northlands approach was adopted and Interim Northlands agreements were signed with the three prairie provinces. Under these agreements, Canada and the signatory provinces undertook a series of planning and initial development projects required to prepare comprehensive plans for the economic and socioeconomic development of the Western Northlands with particular emphasis on the participation of native people in the development of their regions.
- 3.2 In September 1976, the Department signed a long-term Manitoba Northlands agreement which has been designed to deal specifically with identified constraints or barriers to participation by native people in social and economic development. This agreement will help bridge the gap between the current circumstances of native people and the real



des autochtones et les possibilités réelles qu'offre le Nord, tant au sein des collectivités autochtones que dans la société industrielle qui s'est développée récemment dans le nord du Manitoba.

- 3.3 L'exemple du Manitoba indique à quel point le programme spécial ARDA viendra compléter la stratégie adoptée quant aux terres septentrionales :
  - 3.3.1 Il continuera d'accorder des subventions aux autochtones qui souhaitent implanter des entreprises commerciales tant dans le Nord que dans les régions rurales du Sud.
  - 3.3.2 C'est encore l'un des rares programmes qui puissent répondre de façon satisfaisante aux besoins des autochtones et des Métis et leur offrir la possibilité de développer des entreprises commerciales ainsi que d'autres genres d'aide (dont on parlera plus loin dans le présent document).
  - 3.3.3 Il continuera d'offrir des possibilités de développement économique et de participation à ce développement à l'extérieur des terres septentrionales; au Manitoba, par exemple, un nombre important d'autochtones non inscrits et de Métis habitent dans les régions rurales du Sud ainsi que sur les terres agricoles en bordure de la forêt, et le programme spécial ARDA leur a apporté une aide considérable.
  - 3.3.4 Il vient compléter les programmes pré-établis sur les terres septentrionales du fait qu'il constitue un instrument souple permettant de considérer les propositions imprévues et innovatrices faites par des autochtones.
- 3.4 Parce que le concept des terres septentrionales prévoit l'aménagement, dans le cadre de programmes, d'une infrastructure communautaire, on recommande que cette façon de procéder remplace la disposition sur l'aide aux collectivités rurales isolées à cette fin dans toute entente spéciale ARDA à venir, là où un programme sur les terres septentrionales est déjà appliqué.
- 3.5 Dans les régions ou les provinces où chacun programme sur les terres septentrionales n'est appliqué ou semble ne pas devoir être entrepris, l'entente spéciale ARDA renferme des dispositions suffisantes pour lui permettre de jouer un rôle plus global. Par

opportunities available in the North both in their own communities and in the industrial society which has recently evolved in northern Manitoba.

3.3 The example of Manitoba indicates how Special ARDA will play a complementary role to the Northlands approach:

3.3.1 It will continue to provide capital incentives for native people who wish to engage in commercial enterprises both in the North and in southern rural areas.

3.3.2 The program is still one of the few that can respond in a meaningful way to non-status and Metis people and provide them with opportunities for developing commercial enterprises and other types of assistance (described later in this paper).

3.3.3 It will still offer economic and related participation opportunities outside of the Northlands areas; for example, in Manitoba a significant portion of non-status and Metis people live in southern rural areas as well as in the agricultural forest fringe where Special ARDA has provided meaningful assistance.

3.3.4 It complements the predefined Northlands programs by acting as a flexible vehicle in response to unforeseen and innovative proposals from native people.

3.4 Because the Northlands concept offers a programmed approach to the provision of community infrastructure, it is recommended that this approach supersede the Special ARDA provision for assistance to Remote Rural Communities for this purpose in any future Special ARDA agreement where there is a Northlands program in operation.

3.5 In areas or provinces where no Northlands programs are in operation or may not be undertaken in the future, Special ARDA contains sufficient provisions to play a more comprehensive role. It is possible for instance to accelerate the provision of the

exemple, il est possible d'accélérer la mise en vigueur, actuellement modeste, des dispositions des ententes spéciales ARDA touchant la préparation à un emploi ou les collectivités rurales isolées. De fait, l'entente spéciale ARDA peut être appliquée de manière à assurer un effort global en vue de favoriser la participation des autochtones à des entreprises économiques ou commerciales, de créer des possibilités d'emplois et de faire d'autres contributions (formation, services, etc.), permettant de créer des possibilités réelles d'une plus grande participation des autochtones dans les régions où il n'existe aucun programme sur les terres septentrionales.

4. Le programme spécial ARDA et le Fonds d'aide à l'économie des Indiens
- 4.1 Le Fonds d'aide à l'économie des Indiens est le programme principal adopté par le MAIN pour promouvoir le développement économique chez les Indiens. Le Fonds offre des prêts, des garanties de prêts, des subventions, des contributions et de l'aide technique aux Indiens inscrits qui désirent implanter ou agrandir des entreprises commerciales à l'intérieur ou à l'extérieur des réserves.
- 4.2 On a créé le Fonds afin de surmonter un obstacle majeur à la participation des Indiens au développement économique. Avant la création du Fonds en 1970, les Indiens ne pouvaient avoir recours aux mécanismes financiers, parce que les institutions financières n'étaient pas disposées à leur offrir leurs services, et ce à cause des dispositions de la Loi sur les Indiens qui interdisaient la mise en gage de terrains faisant partie d'une réserve pour garantir des prêts. Grâce au Fonds, les Indiens ont commencé à bénéficier de nouvelles sources de capitaux et de financement provenant de prêteurs privés et d'autres organismes et programmes. En fait, le champ du développement économique s'est immédiatement élargi sans que la tutelle de l'Etat sur les Indiens et leurs terres soit modifiée. Puisque les relations juridiques et tutélaires existantes entre les terres indiennes et l'Etat doivent être maintenues, un instrument fédéral de ce genre sera nécessaire pour assurer de larges possibilités de participation des Indiens inscrits au développement économique.
- 4.3 L'administration du Fonds et du programme spécial ARDA est coordonnée depuis la création des deux programmes. Le nombre accru d'organismes et de services à la disposition des Indiens inscrits, qui

Area Employment Training or Remote Rural Community components in the Special ARDA agreements beyond their present modest utilization. In effect, Special ARDA can be applied in such a manner as to ensure a comprehensive effort to encourage the participation of native people in economic or commercial enterprises, to create employment opportunities, and to make other program inputs (training, facilities, etc.) in order to create real opportunities for the broader participation of native people in areas where there are no Northlands programs.

4. Relationship of Special ARDA to the Indian Economic Development Fund

- 4.1 The Indian Economic Development Fund is the principal program in DIAND for economic development of Indian people. The Fund provides loans, loan guarantees, grants, contributions, and technical assistance to status Indian people wishing to establish or expand business enterprises on or off reserves.
- 4.2 The Fund was created to overcome a major constraint to the participation of Indian people in economic development. Prior to the creation of the Fund in 1970, commercial instruments could not be utilized readily by Indians because financial institutions were unwilling to make their services available due to the provisions of the Indian Act which prohibited the pledging of reserve lands as security against loans. The Fund opened up new sources of capital and complementary financing from commercial lenders and other agencies and programs. In effect, the scope for economic development was immediately broadened without affecting the relationship of trust between Indian people and their lands with the Crown. Since existing legal and trust relationships between Indian lands and the Crown are to continue, there will be a need for a federal instrument of this nature to maintain broad options for the participation of status Indian people in economic development.
- 4.3 The Fund and Special ARDA have been operating in a coordinated manner since both programs were initiated. A major outcome of this relationship has been the expanded number of agencies and services available to assist

traditionnellement recevaient des services surtout du MAIN, a été une conséquence majeure de cette relation. Il s'ensuit que les Indiens inscrits ont eu recours aux ressources techniques et à l'aide financière de diverses sources, notamment les gouvernements provinciaux et leurs organismes, le secteur commercial et d'autres ministères fédéraux.

- 4.4 De façon plus précise, l'administration dans une optique complémentaire du programme spécial ARDA et du Fonds permet d'accorder des subventions commerciales du programme spécial ARDA à des Indiens qui se lancent dans des entreprises commerciales à l'intérieur ou à l'extérieur des réserves. Ainsi, le Fonds permet aux clients indiens d'être assurés d'une mise de fonds suffisante pour être admissibles au programme spécial ARDA. De plus, le Fonds fournit souvent un financement provisoire aux clients indiens une fois que leur projet a été approuvé par le programme spécial ARDA. Grâce à ces mesures, le nombre de possibilités de mettre sur pied des entreprises commerciales appartenant à des Indiens, a augmenté.

5. Le programme spécial ARDA et le programme agricole pour les Indiens

Au Manitoba et en Saskatchewan, les programmes agricoles pour les Indiens reçoivent de l'aide du ministère des Affaires indiennes et du Nord afin d'encourager les Indiens inscrits à mettre sur pied des exploitations agricoles commerciales. Divers projets agricoles entrepris en vertu de ces programmes ont bénéficié du programme spécial ARDA comme source de fonds supplémentaires pour des activités agricoles, lorsque le programme agricole du MAIN se révélait insuffisant, surtout en ce qui a trait à l'aide financière pour l'aménagement et l'amélioration de terres indiennes en vue de l'exploitation agricole.

6. La situation actuelle des autochtones

Afin de mieux comprendre l'importance ou la nécessité du programme spécial ARDA ou de tout autre programme visant à améliorer les conditions de vie des autochtones, voici un bref résumé de leur situation actuelle.

status Indian clients who traditionally have received services principally from DIAND. As a result, status Indians have utilized technical resources and financial assistance from such sources as provincial governments and their agencies, commercial sources and other federal departments.

- 4.4 More specifically, the complementary operation of Special ARDA and the Fund permits the application of Special ARDA commercial grants to Indians engaging in commercial undertakings on and off reserve lands. A common example is the Fund's ability to enable Indian clients to be guaranteed sufficient equity to qualify under Special ARDA. In addition, the Fund often provides interim financing to Indian clients once their project has been approved by Special ARDA. These measures have increased the number of opportunities for Indian commercial ventures.

5. Special ARDA and the Indian Agricultural Program

- 5.1 The Indian Agricultural programs in Manitoba and Saskatchewan are assisted by the Department of Indian Affairs and Northern Development to encourage status Indians to develop commercial farming operations. Special ARDA has participated in a variety of agricultural projects under these programs. Its role has been as a source of additional funds for agricultural projects where the DIAND agricultural program has been unable to provide sufficient assistance, particularly in the physical development and improvement of Indian lands for agriculture.

6. Current Circumstances of Native People

In order to understand the current relevance or need for Special ARDA, or any program aimed at improving the condition of native people, a brief outline of the circumstances of native people is provided.

6.1 Malgré les efforts déployés jusqu'ici par les gouvernements fédéral et provinciaux, la situation socio-économique de la plupart des autochtones demeure déplorable. La hausse du taux des naissances vivantes, alliée à la baisse du taux de mortalité, a entraîné de fortes poussées démographiques dans les localités autochtones éloignées; par ailleurs, les personnes qui émigrent vers les centres urbains subissent des traumatismes sociaux, car souvent ils aboutissent en des milieux qui tiennent du ghetto.

L'alcoolisme, l'abus de drogues chez les enfants, les taux disproportionnés d'emprisonnement et nombre d'autres indicateurs sociaux négatifs font ressortir les traumatismes sociaux dont souffrent les autochtones tant dans leurs communautés que dans les milieux urbains.

6.2 On n'a pas encore réussi à susciter une grande participation des autochtones inscrits ou non inscrits à la mise en valeur des ressources du Nord ou à la prospérité économique des centres urbains de l'Ouest. Les autochtones sont toujours défavorisés du point de vue niveau de scolarité, santé et autres aspects du même genre. Dans l'ensemble donc, l'emploi ne constitue pas un choix véritable pour les autochtones, que ce soit dans le Nord ou dans les centres urbains.

6.3 Autre fait important, la prise de conscience collective de plus en plus grande du sort réservé à tous les autochtones du Canada et pas seulement aux Indiens inscrits. On estime qu'il peut y avoir entre 500 000 à 750 000 Indiens non inscrits et Métis au Canada, qui forment une population autochtone dont les conditions de vie ne diffèrent pas beaucoup de celles des Indiens inscrits. Bien que la question des Indiens non inscrits ait toujours été considérée comme relevant de la compétence provinciale, on se rend de plus en plus compte à l'échelle nationale qu'en l'absence de mesures concertées du gouvernement fédéral pour résoudre les problèmes de ce groupe aussi bien que ceux des Indiens inscrits, la situation de la grande majorité des autochtones au Canada ne sera guère meilleure dans les quelques années à venir, risquant ainsi d'aggraver encore les tensions et les fragmentations sociales.

- 6.1 Despite earlier efforts, both federal and provincial, the socioeconomic condition of most native people is still deplorable. Improvements in the live-birth rates among native people, coupled with declining death rates, are resulting in high population increases in remote native communities; simultaneously, those who move to urban communities suffer social stress as they often drift to ghetto-like environments.

Alcoholism, drug abuse by native children, disproportionate incarceration rates, and other negative social indicators attest to the social stress native people suffer both in their home communities and in urban environments.

- 6.2 There is still no large scale participation of native people, status or non-status, in northern resource development nor in the economic prosperity of western urban communities. Native people are still disadvantaged in terms of their levels of education and health and other similar indicators. As a result, employment is presently not a genuine option for native people on a comprehensive basis in the north nor in urban communities.
- 6.3 Another major development is the increasing group consciousness of the common plight of all native people in Canada, not only for status Indians. It has been estimated that there may be as many as 500 000 to 750 000 non-status Indian and Metis people in Canada, native people whose circumstances do not differ very much from those of status Indians. While the jurisdiction for non-status native people has been traditionally considered as a provincial responsibility, there is growing concern at the national level that without a concerted federal effort to deal with the problems of this group as well as status Indians, the condition of the vast majority of native people in Canada is not likely to improve in the near future and may result in increased social tension and fragmentation.



6.4 Le programme spécial ARDA représente l'un des rares outils dont dispose le gouvernement fédéral pour amener tous les autochtones à participer à la vie économique et socio-économique des provinces de l'Ouest, peu importe leur condition et l'endroit où ils habitent dans la partie rurale.

7. La structure du programme spécial ARDA

7.1 Le programme spécial ARDA comprend cinq éléments principaux :

- Les communautés rurales isolées
- La préparation à un emploi (ou formation professionnelle)
- Les activités de production primaires
- Les entreprises commerciales
- L'administration.

La figure 1 indique la relation qui existe entre les objectifs du programme spécial ARDA, les cinq éléments du programme et le genre d'aide accordée.

7.2 L'élément communautés rurales éloignées prévoit "l'aménagement de services et d'installations visant à atténuer l'isolement des communautés rurales éloignées pour ainsi donner aux personnes défavorisées qui y habitent de meilleures possibilités d'emplois et de revenus". Il prévoit également de l'aide pour "la construction et l'amélioration de centres récréatifs communautaires" dans le cadre d'un plan ou d'un programme régional visant à améliorer les possibilités de revenus et d'emplois des personnes défavorisées des communautés éloignées.

7.3 L'élément formation professionnelle comprend des services de consultation et de formation et autres, outre des installations que n'offrent pas d'autres programmes gouvernementaux.

7.4 L'élément activités de production primaires entend aider à la mise sur pied d'activités de production primaires viables ou supplémentaires, c'est-à-dire des activités fondées sur l'exploitation des ressources naturelles locales comme les fourrures, le poisson, le bois, etc., et l'aménagement de terres pour la culture. Il a pour objectif d'accroître les faibles ou médiocres revenus des personnes défavorisées qui s'adonnent à de telles activités.

6.4 In terms of Special ARDA, it is one of the few Federal instruments which can provide a means for economic and related socioeconomic participation to all native people under most circumstances and locations in the rural portions of the western provinces.

7. Structure of the Special ARDA Program

7.1 The Special ARDA Program consists of five major components:

- Remote Rural Community Projects
- Area Employment Training Projects
- Primary Producing Activities
- Commercial Undertakings
- Administration

The relationship between the objectives of Special ARDA, the five program components, and the type of assistance provided is shown in Figure 1.

7.2 The Remote Rural Community component allows for "the provision of services and facilities which lessen the isolation of remote rural communities so that disadvantaged people have better access to earning and employment opportunities". It also allows for the "establishment and improvement of community recreation facilities" within the context of an area plan or program in order to improve earning or employment opportunities of disadvantaged people in remote communities.

7.3 The Area Employment Training component provides for counselling, training and related services and facilities not provided for by other government programs.

7.4 The Primary Producing Activities component provides assistance to develop viable or supplementary alternative primary producing activities; that is, those based on harvesting the natural resources of the areas such as fur, fish, forests, etc., and the development of land for agriculture. The objective of this part is to improve marginal or submarginal incomes of disadvantaged people engaged in such activities.

Figure 1

# SPÉCIAL ARDA

## STRUCTURE DU PROGRAMME

### OBJECTIFS GÉNÉRAUX

Offrir aux personnes défavorisées d'origine autochtone des possibilités d'emploi et d'amélioration de leur revenu.

Faciliter pour les autochtones défavorisés la participation aux possibilités de développement économique et socio-économique.

### ÉLÉMENTS DU PROGRAMME

Entreprises commerciales

Installations et services pour des communautés rurales éloignées, y compris des installations récréatives communautaires.

Formation professionnelle, quand elle n'est pas déjà dispensée par d'autres.

Activités de production primaires

Administration du programme

### GENRES D'AIDE

Subventions (à frais partagés avec la province) aux fabricants de produits primaires pour l'amélioration de leur matériel et de leur approvisionnement en ressources.

Absorption de cinquante pour cent des frais du personnel supplémentaire embauché par la province pour l'administration du programme si la province en fait la demande.

Subventions d'établissement et aide financière additionnelle permettant de fournir des services d'orientation, de formation, d'absorber des frais d'exploitation extraordinaires, d'entreprendre des études de faisabilité, etc.

A frais partagés avec la province dans le cas des projets autorisés.

A frais partagés avec la province dans le cas des projets autorisés.

Figure 1

# SPECIAL ARDA

## PROGRAM STRUCTURE

### GENERAL OBJECTIVES

To provide employment and income improvement opportunities for disadvantaged people of native ancestry.

To facilitate the participation of disadvantaged native people in economic and socio-economic development opportunities.

### PROGRAM COMPONENTS

Commercial undertakings

Facilities and services for remote rural communities, including community recreation facilities.

Area Employment Training, not provided by others.

Primary Producing Activities

Program Delivery

### TYPE OF ASSISTANCE

Grants to primary producers (cost-shared with province) for upgrading equipment and improving their resource base.

Fifty percent of additional program delivery staff costs by province, if so requested.

Capital grants and additional financial assistance to provide for counselling, training, abnormal operating costs, feasibility studies, etc.

Cost-shared with province for authorized projects.

Cost-shared with province for authorized projects.

- 7.5 L'élément entreprises commerciales vise l'implantation, l'agrandissement ou la modernisation d'entreprises commerciales exploitant des ressources primaires, fabriquant ou transformant des produits ou dispensant des services.
- 7.6 L'élément administration permet de fournir aux provinces qui en font la demande une aide financière pour administrer le programme sous réserve de leur participation active à l'administration et au financement des projets.
8. L'évolution du programme : 1971-1976
- 8.1 Le programme a été lent à démarrer au cours des deux premières années. Trois facteurs sont à l'origine des problèmes rencontrés au début de son application :
- 8.1.1 Les lignes directrices et les méthodes administratives avaient tendance à être trop restrictives et étaient utilisées comme critères rigides pour approuver les projets.
- 8.1.2 Les requérants trouvaient difficiles de satisfaire aux exigences en matière de mise de fonds ou de capital effectif et d'obtenir le financement provisoire et le capital initial requis.
- 8.1.3 Les gouvernements provinciaux ont tardé à dispenser les services de soutien nécessaires à l'élaboration et à la mise en oeuvre subséquente des projets.
- 8.2 Cependant, le programme a commencé à recevoir un accueil beaucoup plus favorable au cours des trois dernières années. On trouvera ci-dessous un bilan sommaire du programme entre 1971 à 1976, basé sur les résultats d'une étude interne.
- 8.3 Au mois de septembre 1976, on avait reçu dans la région de l'Ouest au total 1 405 demandes, approuvé 400 projets, et 299 en étaient aux derniers stades de l'évaluation. Les autres demandes ont été retirées, jugées non admissibles ou rejetées.
- 8.4 Financièrement parlant, au mois de septembre 1976, le MEER avait engagé près de \$17 millions dans le cadre du programme spécial ARDA dans l'Ouest et déboursé près de \$11 millions. Les entreprises commerciales représentent environ 63 % du total des fonds engagés ou \$10.6 millions, et les activités de production primaires, 30 % de l'engagement financier du MEER (ou environ \$5 millions).

- 7.5 The Commercial Undertakings component provides for the establishment, expansion or modernization of commercial enterprises engaged in the use of primary resources, processing, manufacturing or in the provision of services.
- 7.6 The Administration component provides for financial assistance in administering the program to provinces requesting such assistance subject to the active participation of the province in the administration and financing of Special ARDA projects.
8. Program Progress - 1971-76
- 8.1 Implementation of the program was slow during the first two years. The problems encountered in the early delivery stemmed from three factors.
- 8.1.1 The operating guidelines and administrative procedures tended to be overly restrictive and were used as rigid criteria for project approval.
- 8.1.2 Applicants had difficulty in meeting the equity requirements and in obtaining bridge financing and initial operating capital.
- 8.1.3 Provincial governments were slow in providing the necessary support services to assist in the development of projects and in the required follow-up.
- 8.2 However, the acceptance and use of the program has picked up considerably in the last three years. A summary of performance from 1971 - 1976, based on an internal study, is provided below.
- 8.3 Until September 1976, a total of 1 405 applications were received, 400 projects were approved, and an additional 299 applications are in final evaluation stages in the Western Region. The balance were withdrawn, did not qualify, or were rejected.
- 8.4 In financial terms, DREE has committed nearly \$17 million to Special ARDA in the West to September 1976 and has paid out nearly \$11 million. Commercial undertakings represent about 63 percent of the total funds committed, or \$10.6 million. Primary producing activities represent almost 30 percent of DREE's financial commitment, or about \$5 million to September 1976. Taken together,

Ensemble, les entreprises commerciales et les activités de production primaires représentent 93 % de l'activité aux termes du programme spécial ARDA jusqu'en septembre 1976. Un nombre limité de demandes intéressaient la formation professionnelle, les communautés rurales éloignées et l'aide à l'administration (7 % environ de l'engagement total du MEER, toujours jusqu'en septembre 1976). Le tableau 2 résume les dépenses financières du MEER par élément de programme et par province.

- 8.5 L'objectif premier du programme était à l'origine d'assurer des emplois aux autochtones, mais, au cours des trois dernières années, on a surtout mis l'accent sur l'établissement d'entreprises commerciales autochtones. On doit ce changement d'orientation - de l'emploi à la propriété - aux représentants autochtones qui au sein des comités du programme spécial ARDA l'ont prôné avec un dynamisme sans précédent. Il faut y voir là l'orientation future que prendra l'élément "entreprises commerciales" et la manifestation ouverte d'un désir de la population autochtone de prendre en main leur propre économie.
- 8.6 Voici les fait saillants du programme spécial ARDA, à partir des résultats mesurables :
- 8.6.1 Les projets relatifs aux "entreprises commerciales" ont donné lieu à 174 offres acceptées par des requérants qui sont sur le point d'établir divers types d'entreprises commerciales. Ces projets sont censés créer environ 1 232 emplois, dont 88 % (1 084) seront remplis par des personnes d'origine autochtone. Comme nous l'avons déjà mentionné, l'engagement du MEER pour ces projets s'élève à \$10.6 millions. Cela représente une subvention moyenne de \$61 059 par requérant ou un investissement moyen de \$8 624 par emploi. Il faut cependant noter qu'environ 6 % de l'investissement total est imputable à des coûts de nature plus sociale, c'est-à-dire des dépenses d'exploitation extraordinaires, des programmes de formation des études, etc. Le tableau 3 illustre comment les quelque 1 232 emploi se répartissent entre les secteurs primaire, secondaire et tertiaire et entre les différentes provinces.

commercial undertakings and primary producing activities represent 93 percent of the Special ARDA activity to September 1976. Area employment training, remote rural community projects and administration assistance have had only limited application and represent about 7 percent of total DREE funds committed to September 1976. Figure 2 provides a summary of DREE's financial commitments by program components and by provinces.

- 8.5 During the last three years, the program emphasis has shifted from the original concept of providing employment for native people to the establishment of native commercial enterprises. This shift of emphasis, from employment to ownership, has been led by the native representatives on the Special ARDA Committees with unprecedented forcefulness. This emphasis represents the future direction that the commercial undertakings component will take and is taken as an open indication that native people wish to move closer to more independent action in their economic affairs.
- 8.6 In terms of measurable results of the Special ARDA program the following describes the highlights:
  - 8.6.1 "Commercial Undertakings" projects have resulted in 174 accepted offers by applicants who have or are proceeding to establish various types of commercial enterprises. These projects are expected to establish an estimated 1 232 jobs: 88 percent of these jobs, or 1 084, will be staffed by people of native ancestry. As mentioned above, this represents a DREE commitment of \$10.6 million. This represents an average DREE grant of \$61 059 per applicant or an average per job investment of \$8 624. It should be noted that about six percent of the total investment represents costs of a more social nature, such as abnormal operating expenses, training, studies, etc. Figure 3 illustrates how the estimated output of 1 232 jobs is divided between primary, secondary and tertiary sectors and by provinces.



Figure 2

# SPÉCIAL ARDA

## RÉCAPITULATION DES ENGAGEMENTS FINANCIERS DU MEER

par élément et par province  
1971 - 1976

Légende et répartition provinciale

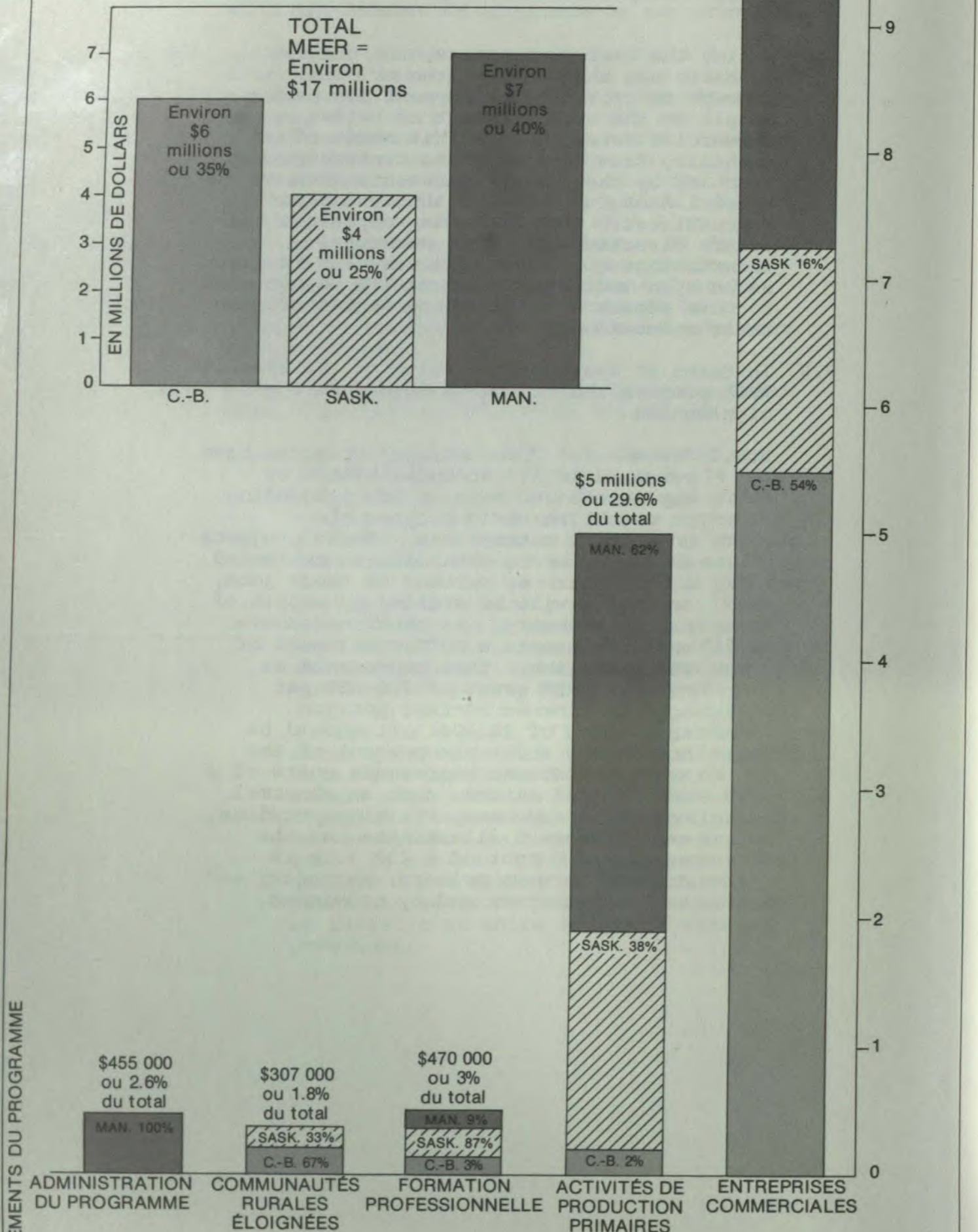


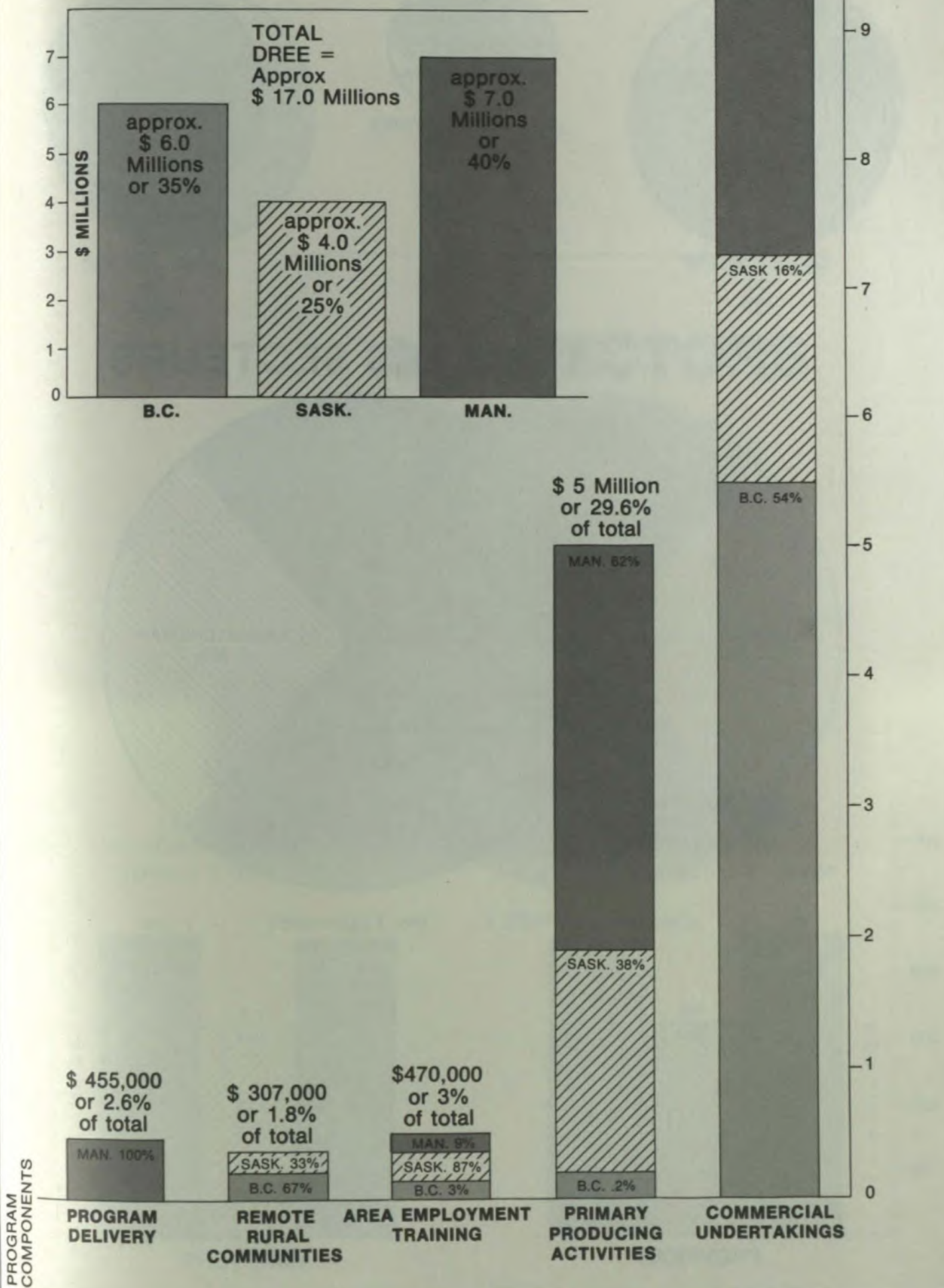
Figure 2

# SPECIAL ARDA

## SUMMARY OF DREE FINANCIAL COMMITMENTS

by Components and Provinces  
1971-1976

Legend & Provincial Distribution

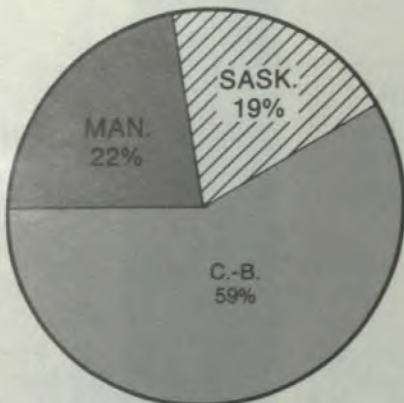


# SPÉCIAL ARDA

## ENTREPRISES COMMERCIALES

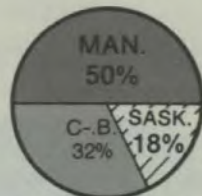
Nombre approx. d'emplois par secteur  
1971 - 1976

SECTEUR PRIMAIRE



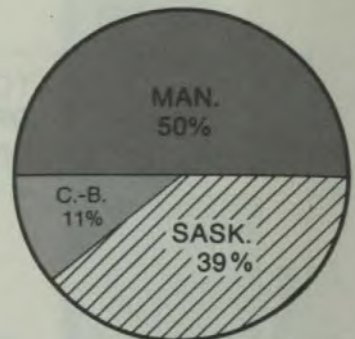
Env. 569 emplois  
ou  
46%

SECTEUR SECONDAIRE



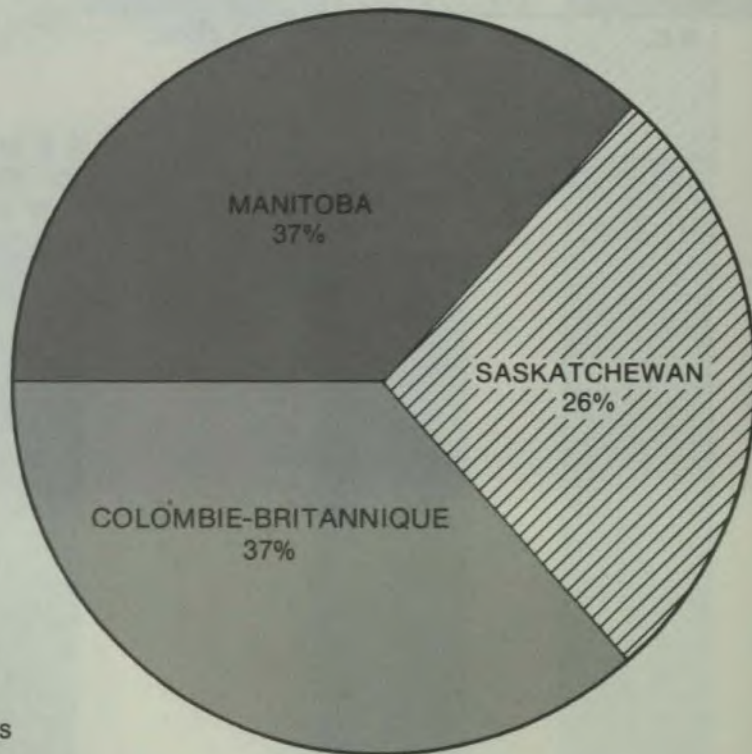
Env. 208 emplois  
ou  
17%

SECTEUR TERTIAIRE



Env. 455 emplois  
ou  
37%

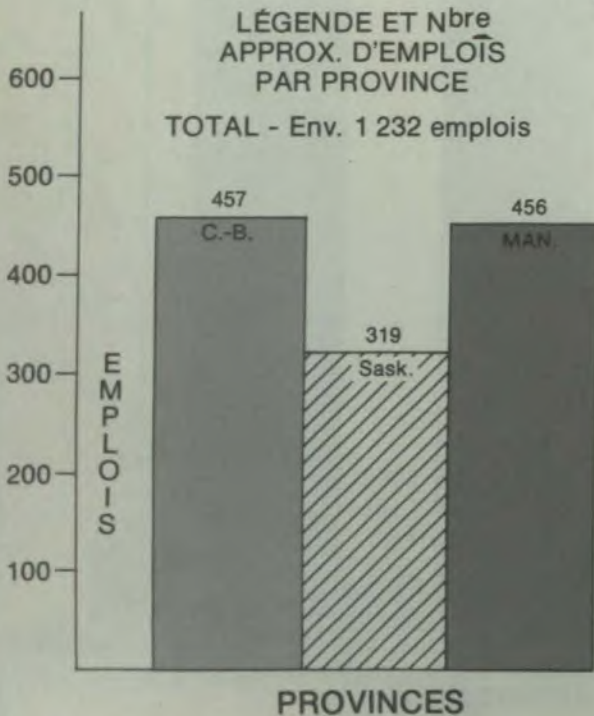
## TOUS LES SECTEURS



Env. 1 232 emplois

LÉGENDE ET Nbre APPROX. D'EMPLOIS PAR PROVINCE

TOTAL - Env. 1 232 emplois



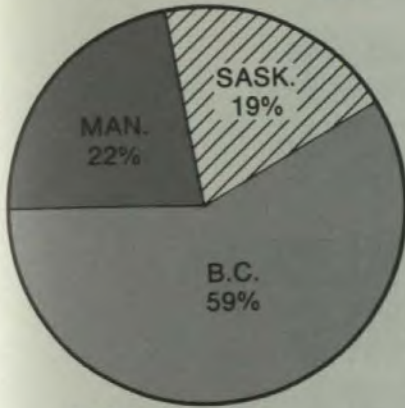
PROVINCES

# SPECIAL ARDA

## COMMERCIAL UNDERTAKINGS

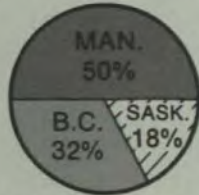
Estimated Employment by Sectors  
1971-1976

### PRIMARY SECTOR



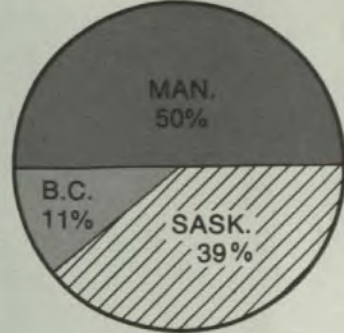
569 Est. Jobs  
or  
46%

### SECONDARY SECTOR



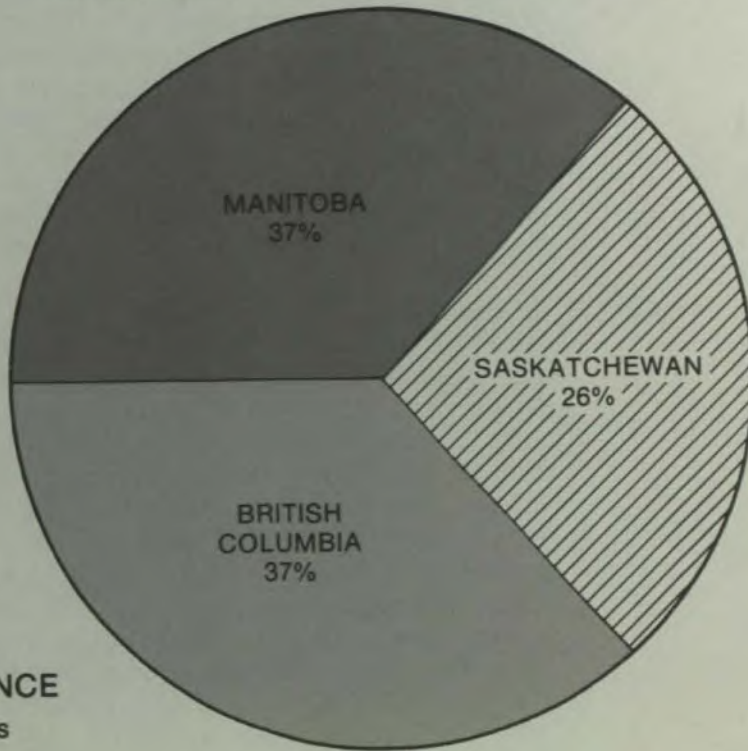
208 Est. Jobs  
or  
17%

### TERTIARY SECTOR



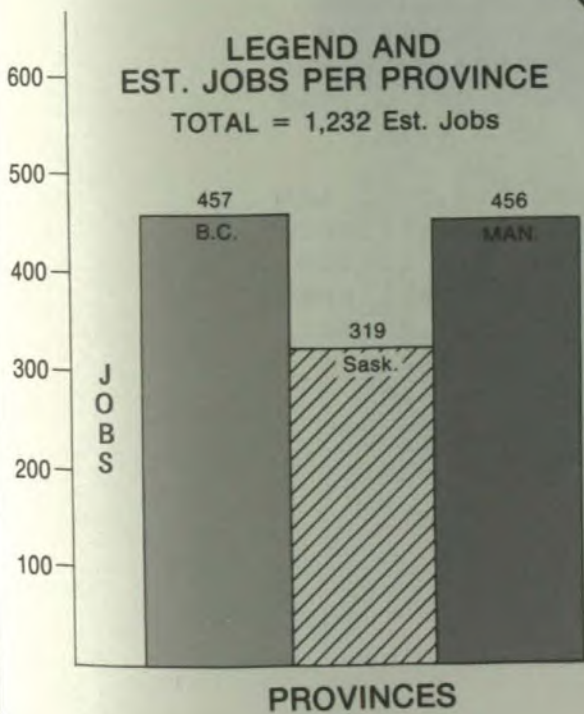
455 Est. Jobs  
or  
37%

## ALL SECTORS



1,232 Estimated Jobs

LEGEND AND  
EST. JOBS PER PROVINCE  
TOTAL = 1,232 Est. Jobs



L'importance des projets "entreprises commerciales" varie d'une province participante à l'autre. Par exemple, les entreprises commerciales représentent 96 % de tous les engagements du MEER en Colombie-Britannique. Au Manitoba, les entreprises commerciales représentent 48 % de tous les engagements du MEER, et en Saskatchewan, 41 %. Cela veut dire qu'au mois de septembre 1976, le MEER avait engagé \$5.7 millions en Colombie-Britannique, \$3.2 millions au Manitoba, et \$1.7 million en Saskatchewan pour des projets d'entreprises commerciales.

8.6.2 Toujours en septembre 1976, 3 607 personnes avaient reçu une aide financière au titre des projets "d'activités de production primaires". Il s'agit là d'une dépense totale d'environ \$5 millions de la part du MEER ou d'une subvention moyenne par requérant de \$1 386. Presque tous les bénéficiaires de ces subventions sont d'ascendance autochtone. Les pêcheurs et les trappeurs forment 93 % du nombre des bénéficiaires, le reste étant réparti entre des personnes s'adonnant à l'agriculture, à la cueillette du riz sauvage et à l'exploitation forestière. Le tableau 4 montre, par genre de projet et par province, la répartition entre les 3 607 personnes de l'aide accordée au titre de l'élément "activités de production primaires".

8.6.3 L'élément "communautés rurales éloignées" s'est soldé par trois projets en Colombie-Britannique, sept en Saskatchewan et aucun au Manitoba. Ils représentent un engagement d'environ \$307 000. Cet élément de programme s'est révélé très difficile à gérer, puisque plusieurs des projets soumis avaient trait à des installations récréatives, ce qui a créé un dilemme dans les priorités. Pour souhaitable que ce genre de projets puisse être sur le plan social, le ministère est d'avis que le programme spécial ARDA doit avant tout mettre l'accent sur les projets qui créent des emplois pour les autochtones. En raison de la difficulté à traiter de façon équitable toutes les demandes relatives à des établissements récréatifs communautaires et en raison du coût élevé que pourrait représenter la demande potentielle totale de ces installations, très peu de projets ont été approuvés. Au

The importance of commercial undertakings varies among participating provinces. For instance, commercial undertakings represent 96 percent of all DREE commitments in British Columbia. In Manitoba, commercial undertakings represent 48 percent of all DREE commitments; and in Saskatchewan, 41 percent. In dollar terms, DREE has committed \$5.7 million in British Columbia, \$3.2 million in Manitoba and \$1.7 million in Saskatchewan toward commercial undertakings up to September 1976.

8.6.2 Projects under "Primary Producing Activities" have provided financial assistance to 3 607 people to September 1976. This represents a total DREE expenditure of about \$5 million or an average per capita grant of \$1.386. Nearly all of the recipients of these grants are of native ancestry. Fishermen and trappers have accounted for 93 percent of all people assisted. People engaged in agriculture, wild rice harvesting and forestry represent the balance. Figure 4 shows how the primary producing activities component has provided assistance to 3 607 people by type of project and by province.

8.6.3 The "Remote Rural Community" component produced three projects in British Columbia, seven in Saskatchewan, and none in Manitoba. These projects have received commitments of about \$307 000. This program component has proven very difficult to administer as many of the projects submitted requested assistance for recreation facilities and created a dilemma in the priorities of the program. The department has taken the position that however socially desirable many recreation projects might be, Special ARDA should emphasize employment generating projects for native people. Because of the problems of dealing equitably with all submissions for community recreation facilities, and because of the high cost of the total potential demand for recreation facilities, only a few projects have been authorized. In Manitoba, both DREE and the Province have jointly agreed that no recreation facilities

Figure 4

# SPÉCIAL ARDA

## ACTIVITÉS DE PRODUCTION PRIMAIRES

Nombre de personnes aidées par genre de projet  
1971 - 1976

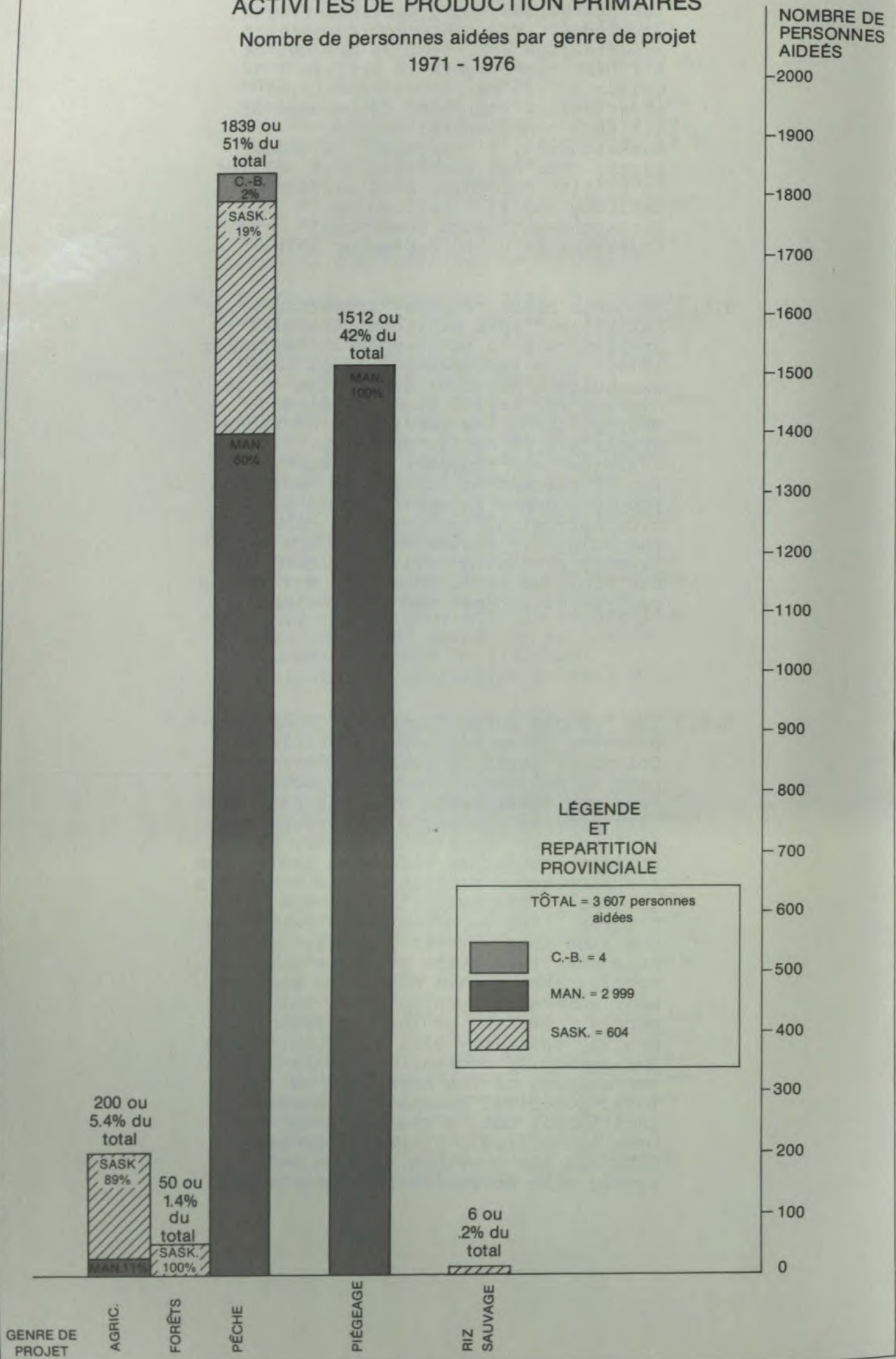
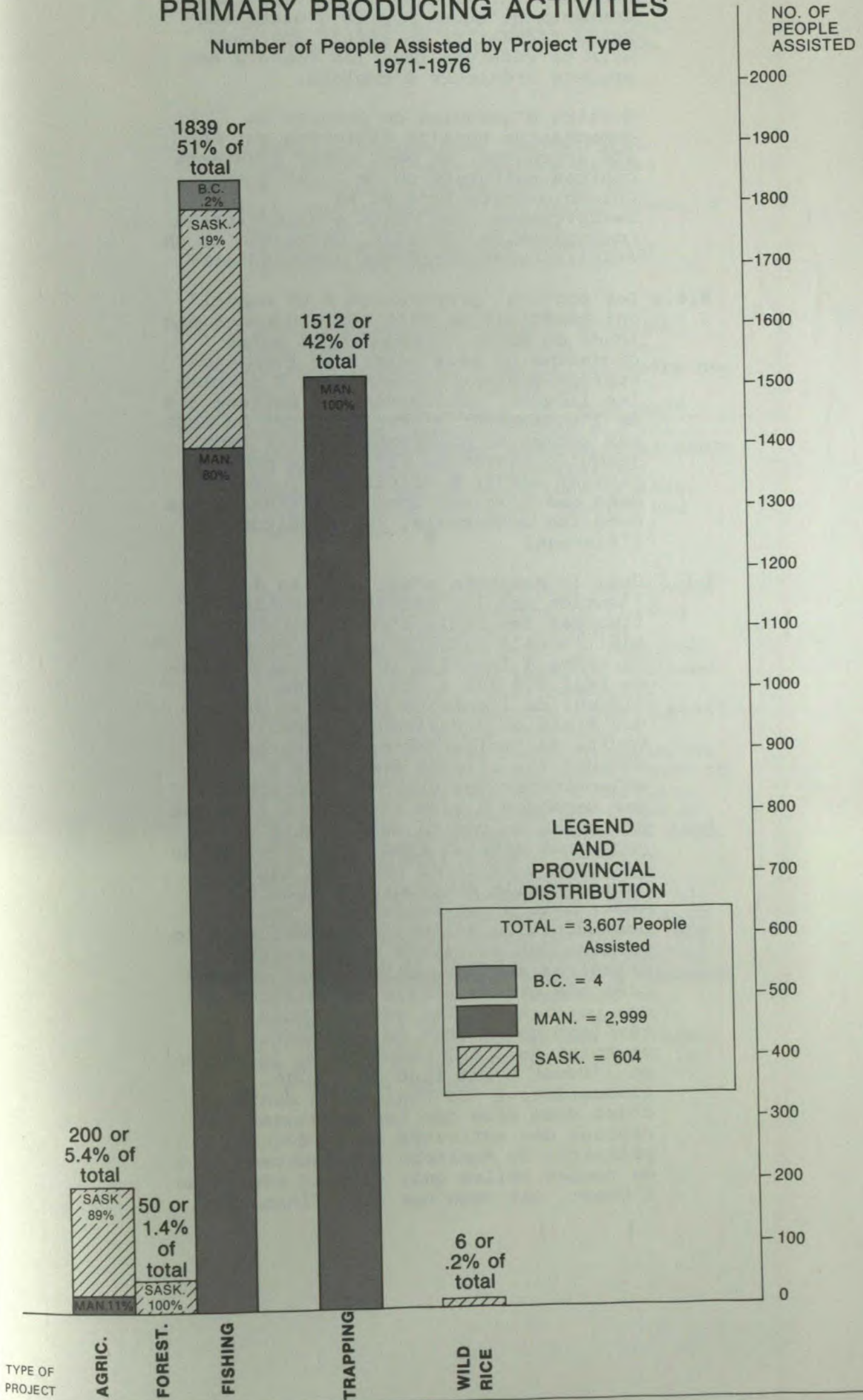


Figure 4

# SPECIAL ARDA PRIMARY PRODUCING ACTIVITIES

Number of People Assisted by Project Type  
1971-1976





Manitoba, le MEER et la province sont convenus qu'aucun projet d'établissements récréatifs ne serait approuvé afin de réserver tous les fonds à des projets créateurs d'emplois.

A titre d'exemples de projets de communautés rurales éloignées qui ont été approuvés, on peut citer plusieurs centres culturels ou de loisirs en Colombie-Britannique et en Saskatchewan, une piste d'atterrissage communautaire, un dock, un centre et un établissement récréatif communautaire.

8.6.4 Les projets "préparation à un emploi" ont bénéficié de \$470 000 provenant des fonds du MEER. Lorsqu'aucun autre organisme ne peut offrir la formation appropriée, cet élément sert à combler les lacunes. Il représente environ 3 % de l'engagement financier total du MEER aux termes du programme spécial ARDA jusqu'en septembre 1976. Ces projets peuvent servir à offrir une formation dans des domaines comme l'artisanat, la conduite automobile, l'agriculture et l'élevage.

8.6.5 Seul le Manitoba s'est prévalu de l'option que lui offrait l'entente de financer des frais d'administration additionnels encourus par la province et grâce à laquelle la somme globale de de \$445 000 lui a été accordée. Cet élément de l'entente permet le partage des frais qu'occasionne une petite équipe de "vulgarisateurs" chargée d'aider les clients éventuels à sélectionner des projets, à préparer les demandes d'aide financière et à les présenter au comité consultatif du programme spécial ARDA. La province du Manitoba a su tirer parti de façon substantielle du programme spécial ARDA; cela s'est traduit par une participation active, notamment dans le domaine des activités de production primaires sur lesquelles s'est concentrée une grande partie des efforts de son personnel. Les statistiques révèlent qu'au mois de septembre, sur un total de 3 607 personnes de la région de l'Ouest ayant reçu de l'aide financière, 2 999 étaient du Manitoba; c'est donc dire que les personnes du secteur des activités de production primaires du Manitoba représentent 83 % de toutes celles qui, dans la région de l'Ouest, ont reçu une aide financière.

would be approved in order to direct all funds to job creating projects.

Examples of approved remote rural community projects include several recreational/cultural centres in British Columbia and in Saskatchewan, a community airstrip, a dock, a friendship centre, and a community recreational facility.

- 8.6.4 "Area Employment Training" projects have received \$470 000 DREE funds. This component is a gap filler where no other agency can provide the appropriate training. It represents about three percent of DREE's total financial commitment under Special ARDA to September 1976. Illustrative examples of projects include training in handicrafts, driving, farming and ranching.
- 8.6.5 Only Manitoba has exercised the option provided in the agreement to finance additional administrative costs incurred by the province. A total of \$455 000 has been provided to Manitoba for this purpose. This component provides for cost-sharing a small staff of extension workers that help prospective clients identify projects, prepare applications and submit them to the Special ARDA Advisory Committee. The province of Manitoba has shown a substantial commitment to Special ARDA in terms of active participation, particularly in primary producing activities where their staff have placed most of their effort. This is reflected statistically in that 2 999 individuals in Manitoba have received financial assistance, out of a regional total of 3 607 people assisted to September 1976; that is, Manitoba's primary producing activities represent 83 percent of all people assisted in the Western Region.

- 8.7 En résumé, le programme spécial ARDA a été très bien accueilli au cours des trois dernières années ce qui, par rapport à ses deux premières années d'existence, représente un progrès marqué. La plupart des activités se traduisent par l'appui apporté aux entreprises commerciales appartenant à des autochtones et celui accordé aux producteurs autochtones du secteur primaire. Les autres éléments du programme ont occasionné peu de dépenses, mais ont joué un rôle important dans certains cas particuliers. Le plus grand changement, en ce qui concerne les efforts déployés par les autochtones, a consisté en leur désir clairement exprimé de pouvoir accéder à la propriété d'entreprises commerciales. Il est par conséquent recommandé que toute nouvelle entente spéciale ARDA tienne compte de cet objectif qui est de favoriser aux autochtones l'accès à la propriété et à l'exploitation d'entreprises commerciales.
9. Le rendement des projets : les entreprises commerciales
- 9.1 On a étudié toutes les entreprises commerciales en vue de déterminer le rendement des projets approuvés. On a, pour cela, classé les projets, selon leur importance, en deux catégories : les petits et les moyens projets, c'est-à-dire ceux qui ont bénéficié de subventions de moins de \$250 000, et les grands projets, c'est-à-dire ceux qui ont bénéficié de subvention de plus de \$250 000.
- 9.2 Le taux de succès des petits et moyens projets s'est révélé très élevé. De la somme dépensée au titre de 171 projets au mois de septembre 1976 et qui s'élève à plus de \$4 millions, seuls \$186 031 ont servi à financer des projets qui ne sont plus en exploitation ou qui ne répondent plus aux objectifs de participation des autochtones. En pourcentage, plus de 95 % des fonds ont été consacrés à des petits et moyens projets qui peuvent être considérés comme des réussites, puisqu'ils atteignent à peu près leurs objectifs premiers. En faisant cette observation, nous reconnaissons que bon nombre de projets de cette catégorie ne sont pas en exploitation depuis assez longtemps pour que l'on puisse déterminer leur taux de réussite à long terme. Avec le temps, ce "taux de réussite" élevé aura vraisemblablement tendance à baisser.

8.7 In summary, the Special ARDA program has gained wide acceptance in the last three years, resulting in substantial progress compared to the first two years. Most of the activity is in support of native owned commercial undertakings and native primary producers. The other program components have represented a small expenditure but have fulfilled an important role in individual cases. The major change in emphasis has been the expressed desire by native people to encourage native ownership of commercial enterprises. It is, therefore, recommended that any new Special ARDA agreements recognize the objective of encouraging native ownership and operation of commercial enterprises.

9. Project Performance - Commercial Undertakings

9.1 All commercial undertakings have been reviewed to determine the performance of approved projects. For this purpose, projects were divided into two size categories: small to medium - those receiving grants under \$250 000; and large projects - those receiving grants in excess of \$250 000.

9.2 The success rate of small to medium sized projects was found to be very high. Of over \$4 million expended to September 1976 on 171 projects, only \$186 031 were expended on projects which are no longer in operation or are no longer meeting native participation objectives. On a percentage basis, over 95 percent of the funds expended were in support of small to medium sized projects which can be viewed as successful in that they are substantially meeting their original goals. This observation is made with the knowledge that many of the projects in this group have not been operating for a sufficient period to determine a long-term success rate. As time passes, this high "success rate" can be expected to decline.

- 9.3 Une analyse des causes probables de ce qui semble être un taux élevé de réussite des petits et moyens projets nous fournit deux explications possibles. D'une part, les chiffres laissent entendre en partie que le programme n'a pas été assez audacieux, c'est-à-dire que, par le biais de critères de sélection trop prudents, il a favorisé les projets qui avaient les meilleures chances de réussir. D'autre part, il est possible que beaucoup de projets soient encore en exploitation simplement parce qu'ils reçoivent des subventions d'autres organismes gouvernementaux. La seconde explication semble bien être la plus probable, du fait qu'il est admis, que l'aide financière accordée à de nombreux projets, surtout ceux réalisés dans les régions éloignées, est nécessaire au cours des premiers stades d'exploitation si l'on veut assurer leur viabilité à long terme.
- 9.4 L'expérience découlant de l'application du programme spécial ARDA en ce qui concerne les projets plus importants a été limitée. Seulement trois grandes entreprises ont reçu de l'aide : South Indian Lake Cooperative Fisheries, Tofino Fisheries Ltd. et Ehatteshat Cooperative Enterprises Ltd. Les fonds qui leur ont été consacrés s'élèvent à \$2 847 000. Même si les deux entreprises du domaine des pêches sont en exploitation depuis septembre 1976, elles ont fait l'objet d'une restructuration importante et ont même été fermées à un moment donné. Néanmoins, elles sont en exploitation actuellement et répondent à leurs objectifs de participation autochtone.
- 9.5 L'exploitation forestière Ehatteshat, qui a reçu plus de \$1.8 million dans le cadre du programme spécial ARDA, est présentement sous séquestre. Une étude serrée est en cours, sous la direction du ministère des Affaires indiennes et du Nord (MAIN), en vue de cerner les causes précises des difficultés que connaît cette entreprise. Le MAIN a aussi tenté de la restructurer en lui fournissant des capitaux et des gestionnaires venant du secteur privé.
- 9.6 L'aide aux grands projets commerciaux fait l'objet d'une autre étude du MEER, et les recommandations qui en résulteront aideront la direction du programme spécial ARDA à définir l'apport du programme à de tels projets à l'avenir.

- 9.3 Analysis of the probable causes of the apparent high success rate of the small to medium projects brought out two possible explanations. On the one hand, the figures imply in part that the program has not taken enough risk; that is, it has favoured those projects with the highest chances for success through the use of overly cautious selection criteria. On the other hand, it is possible that many projects are continuing only because of direct or indirect subsidies from other government agencies. The latter observation is viewed as the more probable explanation as many projects are assisted with the knowledge that some subsidization is required during their early operation to enable viability in the longer run, particularly projects in remote areas.
- 9.4 The experience of Special ARDA with larger projects has been limited. Only three large projects have been assisted; namely, South Indian Lake Cooperative Fisheries, Tofino Fisheries Ltd., and Ehatteshat Cooperative Enterprises Ltd. Funds expended on these three projects now total \$2 487 000. While both of the fisheries projects are in operation as of September 1976, they have been restructured considerably and, at one point, were closed. However, at present, they are in operation and are meeting their native participation objectives.
- 9.5 The Ehatteshat logging project, which has received over \$1.8 million of Special ARDA funds, is presently under receivership. An intensive study is underway under the direction of the Department of Indian Affairs and Northern Development to determine the exact nature of the causes of the project's difficulties. DIAND also has been attempting to restructure the project through the involvement of private capital and management.
- 9.6 Assistance to large native commercial projects is the subject of another DIAND study and the recommendations of this study will be useful to Special ARDA management in determining the nature of the program's future participation in such projects.

