



Lac des Mille Lacs First Nation



Bingwi Neyaashi
Anishinaabek



NORTHERN
POLICY INSTITUTE
INSTITUT DES POLITIQUES
DU NORD

Giwedhong Aakomenjigewin Teg
b ΔC2-40-4 P-77.0-4 409-Δb7
Institu d'Politik di Nor
Aen vavnd nor Lee Iway La koonpayeen



NORTHERN RECONCILIATION
RÉCONCILIATION DANS LE **NORD**

Rapport de Recherche | automne 2022

Le processus décisionnel qui sous-tend la mise en valeur d'une réserve urbaine

Série sur la Reconstruction de la Nation, Volume 4

Par: Charles Cirtwill, Ken Coates Ph. D., et Rachel Rizzuto

northernpolicy.ca

IPN – Ques nous sommes

Président & DG

Charles Cirtwill

Conseil d'administration

Florence MacLean
(Présidente du conseil)

Kim Jo Bliss
(Vice-présidente Nord-Ouest)

Dwayne Nashkawa
(Vice-président Nord-Est)

Kevin Eshkawkogan
(Secrétaire)

Pierre Riopel (Trésorier)

Charles Cirtwill
(Président et Chef de la direction)

Suzanne Bélanger-Fontaine
Harley d'Entremont Ph. D.

Ralph Falcioni

Christine Leduc

Michele Piercey-Normore Ph. D.

Eric Rutherford

Alan Spacek

Mariette Sutherland

Brian Vaillancourt

Wayne Zimmer

Conseil consultatif

Michael Atkins

Martin Bayer

Pierre Bélanger

Cheryl Brownlee

Chief Patsy Corbiere

Katie Elliot

Neil Fox

Shane Fugere

George Graham

Gina Kennedy

Winter Dawn Lipscombe

Dr. George C. Macey

John Okonmah

Bill Spinney

Brian Tucker Ph. D.

Conseil de recherche

Hugo Asselin Ph. D.

Riley Burton

Ken Carter Ph. D.

Heather Hall Ph. D. (Présidente,

Conseil consultatif de la

recherche de l'IPN)

Katie Hartmann Ph. D.

Carolyn Hepburn

Peter Hollings Ph. D.

Brittany Paat

Barry Prentice Ph. D.

David Robinson Ph. D.

Reconnaissance des territoires traditionnels

L'IPN voudrait rendre hommage aux Premières Nations, sur les territoires traditionnels desquelles nous vivons et travaillons. Le fait d'avoir nos bureaux situés sur ces terres est une chance dont l'IPN est reconnaissant, et nous tenons à remercier toutes les générations qui ont pris soin de ces territoires.

Nos bureaux principaux:

- Celui de Thunder Bay se trouve sur le territoire visé par le Traité Robinson-Supérieur, sur le territoire traditionnel des peuples Anishnaabeg, ainsi que de la Première Nation de Fort William.
- Celui de Sudbury se trouve sur le territoire visé par le Traité Robinson-Huron, sur le territoire traditionnel des peuples Atikameksheng Anishnaabeg, ainsi que de la Première Nation de Wahnapiatae.
- Celui de Kirkland Lake se trouve sur le territoire visé par le Traité Robinson-Huron, sur le territoire traditionnel des peuples Cree, Ojibway et Algonquin, ainsi que de la Première Nation de Beaverhouse.
- Tous deux abritent de nombreux peuples des Premières nations, des Inuits et des Métis.

Nous reconnaissons et apprécions le lien historique que les peuples autochtones entretiennent avec ces territoires. Nous reconnaissons les contributions qu'ils ont apportées pour façonner et renforcer ces communautés, la province et le pays dans son ensemble.

Ce rapport a été rendu possible en partie grâce au soutien de la Fondation canadienne Donner et de la Société de gestion du Fonds du patrimoine du Nord de l'Ontario. L'Institut des politiques du Nord leur exprime toute sa gratitude pour leur généreux soutien, mais tient à souligner ce qui suit : les opinions exprimées dans ce rapport sont celles de l'auteur et ne reflètent pas nécessairement les opinions de l'Institut, de son conseil d'administration ou de ses partisans. La citation avec crédit approprié est autorisée.

Les calculs de l'auteur sont basés sur les données disponibles au temps de publication et sont sujets aux changements.

Éditeur: Mark Campbell
Traduit par Rossion Inc

© 2022 Institut des politiques du Nord

Publié par l'Institut des politiques du Nord

874 rue Tungsten

Thunder Bay, Ontario P7B 6T6

ISBN: 978-1-77868-002-1

Partenaires



Animbiigoo Zaagi'igan Anishinaabek

Notre peuple est présent sur ces terres depuis des temps immémoriaux. Nos ancêtres étaient des gens forts et indépendants, comme nous le sommes aujourd'hui, qui se déplaçaient au gré des saisons sur un vaste territoire autour du lac Nipigon. Nous nous gouvernions à l'aide des enseignements traditionnels que nous enseignons encore aujourd'hui à nos enfants. Aujourd'hui, les membres de notre communauté sont dispersés dans de nombreuses collectivités, dont la majorité sont situées dans le nord-ouest de l'Ontario, à l'intérieur et autour des rives du lac Supérieur. Nous sommes unis par notre lien avec l'environnement, notre engagement envers nos valeurs traditionnelles et notre respect mutuel.



Bingwi Neyaashi Anishinaabek

Le peuple de Bingwi Neyaashi Anishinaabek - anciennement connu sous le nom de Première nation de Sand Point - occupe les rives sud-est du lac Nipigon depuis des temps immémoriaux. Notre communauté se consacre à favoriser une forte identification culturelle, à protéger la Terre Mère et à offrir des chances égales à tous. De plus, la vision de notre communauté est de faire croître l'économie de Bingwi Neyaashi Anishinaabek et d'être reconnue comme une communauté durable et solidaire où les entreprises réussissent, les membres s'épanouissent et la culture est célébrée.



Première nation du Lac des Mille Lacs

La communauté de la Première nation du Lac des Mille Lacs est située dans le nord-ouest de l'Ontario, à 135 km à l'ouest de Thunder Bay, et englobe environ 5 000 hectares de la beauté la plus spectaculaire de Mère Nature. Depuis des temps immémoriaux, notre peuple tient et prend soin de ses terres et de ses territoires traditionnels. Afin d'atteindre notre objectif et de réaliser notre vision, nous, la Première nation du Lac Des Mille Lacs, nous engageons à rebâtir un fort sentiment d'appartenance à la communauté en suivant une approche holistique et des processus inclusifs pour un développement communautaire sain.

Partenaires



Analyse de la politique du Nord

Northern Policy Analytics (NPA) est une société de conseil en recherche et politique appliquée inspirée par la communauté et basée au Yukon et en Saskatchewan. Fondée par les docteurs Ken Coates et Greg Finnegan en réponse à l'évolution rapide des conditions et des possibilités dans le Nord canadien, NPA reconnaît que les communautés nordiques et autochtones obtiennent souvent de moins bons résultats scolaires, ont des taux de chômage plus élevés, reçoivent moins de biens et de services publics et n'ont pas la stabilité économique nécessaire pour optimiser leur bien-être et leur qualité de vie. Pourtant, ces communautés sont souvent situées à proximité directe de certaines des ressources naturelles les plus précieuses du Canada, ce qui crée à la fois des opportunités et des conflits.

Nous abordons à la fois les questions de politique et de développement économique et nous nous efforçons de combler efficacement le fossé entre les communautés autochtones et les organismes gouvernementaux colonisateurs en soutenant la planification du développement communautaire et économique, la rédaction de demandes de subventions, l'animation de réunions, et en favorisant l'esprit d'entreprise et le développement d'entreprises dans la région. NPA aide également les communautés à rassembler les informations et les ressources dont elles ont besoin pour améliorer les résultats communautaires et économiques, tout en atténuant les impacts du colonialisme et du secteur de l'extraction des ressources qui domine l'économie régionale.



Institut de politique du Nord

L'Institut des politiques du Nord est le groupe de réflexion indépendant et fondé sur des preuves du Nord de l'Ontario. Nous effectuons des recherches, analysons des données et diffusons des idées. Notre mission est d'améliorer la capacité du Nord de l'Ontario à prendre la tête des politiques socio-économiques qui ont un impact sur nos communautés, notre province, notre pays et notre monde.

Nous croyons au partenariat, à la collaboration, à la communication et à la coopération. Notre équipe s'efforce d'effectuer des recherches inclusives qui impliquent une large participation et fournissent des recommandations pour des actions spécifiques et mesurables. Notre succès dépend de nos partenariats avec d'autres entités basées dans le Nord de l'Ontario ou passionnées par cette région.

Nos bureaux permanents sont situés à Thunder Bay, Sudbury et Kirkland Lake. Pendant les mois d'été, nous avons des bureaux satellites dans d'autres régions du Nord de l'Ontario où travaillent des équipes de stagiaires d'Expérience Nord. Ces stages sont des étudiants universitaires et collégiaux qui travaillent dans votre communauté sur des questions importantes pour vous et vos voisins.

À propos des auteurs

Charles Cirtwill



Charles Cirtwill est le président fondateur et le directeur général du Northern Policy Institute.

Charles a rejoint le NPI en septembre 2013 après avoir travaillé douze ans à l'Atlantic Institute for Market Studies.

Ses travaux publiés portent sur la structure et l'organisation du gouvernement, les relations entre les entreprises et le gouvernement, les relations intergouvernementales, la mesure de la performance et la responsabilité. Il a donné des conférences à travers le Canada et les États-Unis sur le rôle des groupes de réflexion dans la société, l'évaluation appropriée des activités gouvernementales et l'utilisation des données sur la performance des écoles pour améliorer les pratiques en classe et engager pleinement tous les intervenants en éducation.

Il a joué des rôles de direction et de conseil d'administration dans de nombreuses organisations, notamment Civitas, l'IAPC, Scouts Canada, le Rural Ontario Institute, le Mowat Centre, plusieurs associations scolaires locales et des associations de propriétaires locales. Il a fréquenté l'Université Dalhousie, où il a obtenu un baccalauréat en sciences politiques, un baccalauréat en droit et une maîtrise en administration publique avec une spécialisation en évaluation quantitative et qualitative des politiques et des programmes publics.

À propos des auteurs

Ken Coates Ph. D.



Ken Coates est professeur et titulaire de la Chaire de recherche du Canada en innovation régionale à la Johnson-Shoyama Graduate School of Public Policy. Il est également Senior Policy Fellow de l'Institut Macdonald-Laurier pour les questions autochtones et du Nord canadien.

Il a travaillé dans des universités du Canada (UNBC, UNB et Waterloo) et à l'Université de Waikato (Nouvelle-Zélande), une institution reconnue internationalement pour son travail sur les affaires autochtones. Il a également travaillé comme consultant pour des groupes autochtones et des gouvernements au Canada, en Nouvelle-Zélande et en Australie, ainsi que pour les Nations unies, des entreprises et des groupes de réflexion. Ken a également été président de l'Association des études japonaises du Canada et, en novembre, il a été intronisé à la Société royale du Canada.

Ken a récemment publié un livre intitulé *From Treaty Peoples to Treaty Nation* avec Greg Poelzer. Il a déjà publié des ouvrages sur des sujets tels que la souveraineté dans l'Arctique, les droits autochtones dans les Maritimes, les processus de traités et de revendications territoriales dans le Nord, le développement économique régional et les stratégies gouvernementales de collaboration avec les peuples autochtones au Canada. Son livre, *A Global History of Indigenous Peoples ; Struggle and Survival*, offre une perspective d'histoire mondiale sur les problèmes auxquels sont confrontés les communautés et les gouvernements autochtones. Il est le co-auteur de *Arctic Front*, qui a remporté le prix Donner pour le meilleur livre sur les politiques publiques au Canada : *Defending Canada in the Far North*, et a été présélectionné pour le même prix pour son ouvrage précédent, *The Marshall Decision and Aboriginal Rights in the Maritimes*.

Ken contribue régulièrement, par des articles de journaux et des entrevues à la radio et à la télévision, aux discussions contemporaines sur les questions relatives au Nord, aux Autochtones et à la technologie.

À propos des auteurs

Rachel Rizzuto



Originnaire des États-Unis, Rachel Rizzuto a déménagé il y a plusieurs années au Canada et a fréquenté l'Université de Waterloo pour une maîtrise ès arts en sciences politiques. Au cours de cette période, elle a découvert le cadre stratégique unique du Nord de l'Ontario en tant que stagiaire en politiques publiques pour le programme «Expérience nord» 2016 de l'Institut des politiques du Nord. Suite à ce stage d'été, et pour mettre à profit l'expérience approfondie de recherche et d'analyse qu'elle a développée au cours de sa carrière universitaire, Rachel a sauté sur l'opportunité de retourner à l'IPN en tant qu'analyste de politiques, et maintenant directrice de la recherche.



Table des matières

Résumé.....	9
Introduction	10
Quel est votre objectif?	11
Relations, partenaires et engagement	12
Montrez-moi l'argent	14
Gestion	15
Mesurer et optimiser les avantages.....	17
Conclusion	18
Travaux cités.....	19



Résumé

La création d'une réserve urbaine ne peut pas être réalisée par un simple copier-coller. Il faut prendre une multitude de décisions qui reposent sur une série de facteurs économiques, sociaux, juridiques, politiques et financiers. Ce qu'une Première Nation éloignée envisage et décide de faire peut être différent de ce que souhaite une Première Nation située à seulement une heure de route d'un grand centre urbain.

Cinq décisions importantes devront être prises lors de la mise en valeur d'une réserve urbaine :

1. Quel est l'objectif ou la vision globale pour votre communauté ou votre nation?
2. Avec qui collaborez-vous ou êtes-vous en partenariat (gouvernement, entreprises, etc.)? Comment et quand collaborez-vous ou établissez-vous un partenariat avec eux?
3. Comment la réserve urbaine sera-t-elle financée?
4. Comment la réserve urbaine sera-t-elle gérée pour garantir sa réussite à long terme?
5. Comment les coûts et les avantages seront-ils mesurés, à la fois à petite échelle et à l'échelle de la communauté? Comment les avantages seront-ils optimisés?

Ces questions ne sont en aucun cas les seules auxquelles il faut répondre. Elles n'excluent pas non plus d'autres intervenants clés du processus de la réserve urbaine, comme les trois paliers de gouvernement, les entreprises locales, les établissements d'enseignement postsecondaire, les chambres de commerce, etc. Ces entités peuvent jouer et joueront un rôle à divers moments de la progression d'une Première Nation dans ce processus.

Dans l'ensemble, avec une planification minutieuse et une prise de décision intelligente, une réserve urbaine pourrait être une occasion de transformation pour les Premières Nations, et contribuer au renforcement et à la vitalité de la réconciliation.

Introduction

« Les peuples autochtones ont le droit à l'autodétermination. En vertu de ce droit, ils déterminent librement leur statut politique et assurent librement leur développement économique, social et culturel » (article 3 de la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones).

Dans la poursuite d'une croissance communautaire durable et prospère, tout le monde n'est pas à la même ligne de départ, ni dispose des mêmes outils pour réussir. Il y a plusieurs raisons pour lesquelles cela peut être le cas, comme l'emplacement, le capital humain ou les relations avec le gouvernement. Ces éléments et d'autres ont été examinés dans la Série sur la Reconstruction de la Nation, qui se penche sur certains des outils économiques dont disposent les Premières Nations au Canada, comme les réserves urbaines.

Pour les Premières Nations qui envisagent de créer une réserve urbaine, il peut s'agir d'une option attrayante. Toutefois, la création d'une réserve urbaine est un processus en plusieurs étapes, et les décisions doivent être prises avec soin. Il s'agit notamment de déterminer si des terres urbaines sont nécessaires pour atteindre les objectifs communautaires d'une Première Nation, comment optimiser l'avantage concurrentiel d'une réserve urbaine et comment financer une réserve urbaine.

Le présent article examinera ces types de décisions à l'aide d'une série de scénarios commerciaux. Ces scénarios ont été élaborés à partir d'entretiens approfondis avec un ancien directeur général d'une société de développement des Premières Nations. La société de développement des Premières Nations en question ne comptait que trois personnes, avait des frais généraux réduits et partageait un espace de travail avec les entreprises de la Première Nation. Elle a utilisé efficacement les subventions et les partenariats d'investissement pour maximiser sa capacité à créer et à saisir des occasions commerciales.

Les noms de lieux et d'entreprises ont été supprimés dans les courts scénarios et les extraits afin de les rendre anonymes. Ils fournissent toutefois des exemples de décisions commerciales concrètes qui abordent bon nombre des problèmes auxquels pourraient être confrontées les Premières Nations intéressées par la mise en valeur d'une réserve urbaine.

Enfin, si les études de cas et l'expérience d'autres Premières Nations peuvent fournir des orientations ou suggestions, la décision finale doit correspondre aux aspirations et aux priorités de la Première Nation et doit avoir une chance légitime de réussir.



Quel est votre objectif?

Tout d'abord, quelle est la vision de votre communauté?

Il n'est pas particulièrement facile de répondre à cette question, car la réponse peut mener à différentes voies, chacune comportant son propre ensemble de questions, de possibilités et de défis. En outre, des facteurs externes peuvent limiter ou influencer la façon dont une Première Nation peut répondre à cette question. Par exemple, il peut exister des droits issus de traités sur certaines terres à l'intérieur d'une frontière géographique, ou un désir d'éviter tout conflit avec d'autres Premières Nations.

Cependant, en mettant de côté ces facteurs pour un moment, une Première Nation peut se demander : Quel est l'objectif global? S'agit-il d'accroître l'espace résidentiel? Est-ce une occasion de générer des revenus autonomes? S'agit-il d'une combinaison de commerces et de résidences? La réponse à cette question déterminera l'emplacement et les activités commerciales.

Disons qu'une Première Nation décide qu'elle souhaite créer une réserve urbaine pour des raisons commerciales et qu'elle doit maintenant en déterminer l'emplacement. La présence d'un débouché existant permet de choisir entre les différentes options.

Prenons le cas d'un hôtel qui, en 2017, était dans un très mauvais état après une quarantaine d'années de service, avec de sérieux problèmes de gestion aggravés par la perte des permis d'alcool et de restauration. Cet hôtel de style pavillon, autrefois source de fierté, était solidement construit et avait été bien entretenu et géré par le constructeur et propriétaire d'origine. Bien que petite, avec 12 chambres pour deux personnes, un bar-salon et une cuisine non commerciale, la propriété était située dans une zone commerciale et couvrait environ 6 acres, dont au moins 60 % de la surface était inutilisée. Elle se trouvait sur la route principale de la ville et à proximité d'un aéroport municipal.

L'inspecteur en bâtiment a indiqué que la structure était solide et qu'elle avait une bonne ossature, mais qu'elle avait grand besoin de se refaire une beauté, tant à l'extérieur qu'à l'intérieur. La société de développement des Premières Nations intéressée a commencé à élaborer un plan d'affaires pour acquérir l'hôtel en tant qu'actif commercial de la Première Nation auprès des propriétaires non autochtones. Le processus comprenait des recherches sur la propriété actuelle, le passif des propriétaires et l'examen des approches possibles pour acquérir la propriété par des discussions ouvertes avec les propriétaires actuels et, le moment venu, si cette approche échoue, avec les détenteurs d'hypothèques.

La société de développement a également évalué les coûts de la mise aux normes de l'hôtel existant en matière de sécurité, d'efficacité énergétique, de systèmes de gestion et de connectivité. Enfin, une évaluation a été faite de la propriété elle-même et de la manière dont elle pourrait être mieux rentabilisée.

Les propriétaires actuels étaient en difficulté financière, mais ne voulaient pas vendre en raison du montant encore dû sur les hypothèques qu'ils avaient contractées sur la propriété. Le prix demandé à l'origine était de 750 000 \$, mais des évaluations indépendantes ont estimé que la valeur du marché était bien inférieure. Les évaluations des coûts de mise en conformité de l'hôtel avec le marché ainsi qu'avec les normes de santé et de sécurité ont indiqué que le prix de vente devrait être considérablement réduit. Les propriétaires initiaux partaient généralement du principe que la société de développement pouvait payer le prix fort.

Alors que la société de développement des Premières Nations souhaitait que la propriété fasse partie de son portefeuille d'entreprises urbaines, l'emplacement étant parfait pour ses besoins, elle avait le sentiment qu'il valait mieux faire preuve de patience et que l'équipe de gestionnaires défailante avait peu de chances de relancer la vie commerciale de l'hôtel. Il s'agissait juste d'une question de temps et de collecte d'informations commerciales.

Pendant ce temps, l'équipe de gestion de la société de développement a commencé à étudier la situation financière de la société hôtelière et à trouver des partenaires commerciaux dans les chaînes hôtelières qui pourraient rénover et gérer l'hôtel au sein de leur chaîne. Fin 2018, soit près de 18 mois après le lancement du projet, elle a appris que l'organisation qui détenait l'hypothèque sur l'hôtel était en passe de saisir son bien. Après avoir établi un partenariat avec une chaîne hôtelière régionale, la société de développement a entamé des négociations avec le propriétaire de l'hôtel et l'a acquis à un prix inférieur à la moitié du prix demandé à l'origine.

Une fois l'hôtel acquis, la coentreprise a dû le fermer, entreprendre les rénovations intérieures et extérieures en faisant appel, dans la mesure du possible, à des entrepreneurs et à de la main-d'œuvre des Premières Nations, mettre en place les outils de gestion et de marketing de l'hôtel, repositionner l'hôtel avec son premier site Web et, enfin, l'intégrer aux services de marketing international de l'équipe de gestion de l'hôtel.

Relations, partenaires et engagement

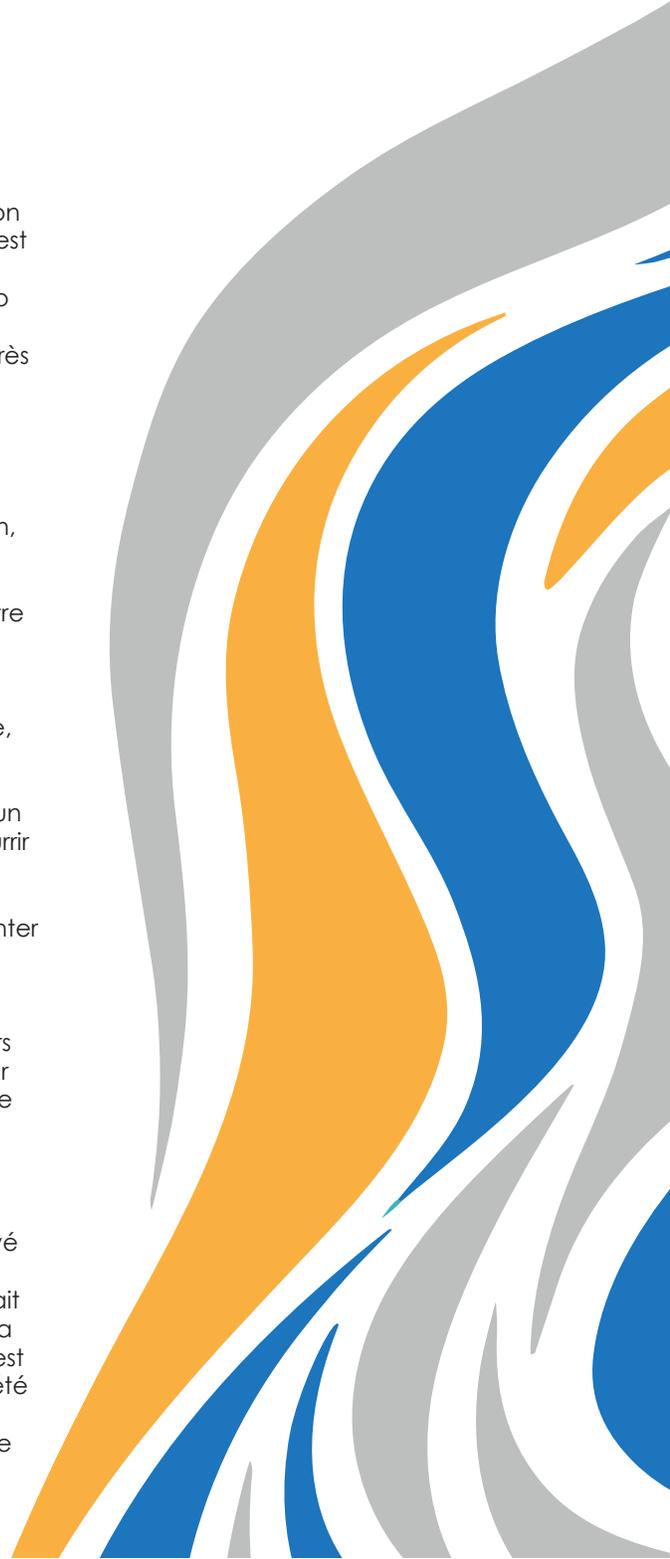
Lorsqu'on construit une réserve urbaine, il est essentiel de savoir avec qui on veut s'engager, comment et quand. Plusieurs groupes sont susceptibles de participer à ce processus, mais il s'agit essentiellement des autres Premières Nations, du gouvernement et des intervenants communautaires (autochtones et non autochtones).

En ce qui concerne les autres Premières Nations, cet engagement peut se faire de multiples façons. L'une d'entre elles consiste à déterminer si une Première Nation se trouve déjà à proximité d'un emplacement urbain. Un exemple dans le Nord de l'Ontario est la Première Nation de Fort William, qui est située à côté de la ville de Thunder Bay. Si une autre Première Nation étudie des emplacements potentiels et estime que la proximité de la ville est bénéfique pour sa nation, des discussions avec la Première Nation de Fort William seraient encouragées. D'autres exemples dans le Nord de l'Ontario comprennent la Première Nation de Nipissing près de North Bay, diverses Premières nations près de Kenora et la Première Nation de Garden River près de Sault Marie.

Une collaboration avec l'administration municipale et le gouvernement provincial s'établirait également (ville de Winnipeg, 2016, p. 3). Au cours des discussions avec la municipalité (si un emplacement a été choisi), les deux parties pourraient parler des domaines d'intérêt et de préoccupation, des règlements, de la viabilisation, et ainsi de suite (ibid., p. 3). L'objectif est de parvenir à un accord sur l'aménagement municipal et les services municipaux, qui « décrit le type de services qu'une partie fournit à une autre et les frais correspondants que le destinataire des services accepte de payer » (ibid., p. 3).

Prenons l'exemple de une entreprise agricole innovante. En tant qu'affaire, c'était une victoire. Près de 70 % des coûts du projet ont été couverts par des subventions. Des personnes des organismes subventionnaires ont visité l'installation et mangé sur place. La société de développement présente un gagnant qui, même pendant la COVID-19, a continué à produire et à nourrir les gens. Une fois acquise et opérationnelle, l'installation est devenue une marchandise que la banque pouvait évaluer comme un actif fonctionnel, un actif sur la valeur duquel la société de développement pouvait emprunter des fonds d'investissement pour de nouveaux projets. Avec un retour sur investissement d'à peine trois ans, cette entreprise de haute technologie est un exemple de l'utilisation des subventions à une Première Nation pour l'innovation et les aliments sains, de la collaboration avec les développeurs de technologie locaux et de la découverte d'un créneau de marché pour les aliments hyperlocaux qui se répand rapidement depuis la pandémie de COVID-19.

L'épicerie de la société de développement (où les produits devaient être vendus localement) se trouve cependant sur un terrain municipal en fief simple. À ce titre, tout changement apporté à l'épicerie doit être approuvé par la municipalité. C'était l'occasion pour les fonctionnaires municipaux de bloquer une entreprise commerciale de la Première Nation et ils l'ont fait de manière efficace, si efficace que ce qui aurait dû être un ajout sain à la communauté a fini par être déplacé vers un site dans une autre ville où il est maintenant en pleine production et génère les revenus prévus par la société de développement. L'entreprise a perdu trois mois de revenus en raison des actions de l'administration municipale, et la communauté a perdu une



option alimentaire saine.

Le message ici ne concerne pas seulement l'intransigeance des municipalités. La société de développement aurait pu prévoir ce problème et faire davantage pression pour obtenir le soutien de la municipalité. Le gouvernement local de la Première Nation aurait également pu appuyer l'idée, mais il ne s'est pas impliqué pour ses propres raisons. Dans toutes les communautés, l'introduction d'une nouvelle technologie nécessite un effort concerté et un large soutien. L'unanimité n'est pas nécessaire, mais faire cavalier seul n'est jamais une option.

Naturellement, un processus d'engagement avec la Couronne doit également être mené. Décider quand et comment s'engager avec la Couronne et les autres parties concernées pour créer une réserve urbaine est un équilibre entre le besoin et la possibilité. Les dirigeants de la communauté peuvent décider d'engager la Couronne plus tôt dans le processus ou, de manière plus informelle, de tester les obstacles aux progrès dans divers domaines, ou l'ouverture à la négociation sur certains points.

Enfin, outre le gouvernement et les autres Premières Nations, une Première Nation peut réfléchir à la manière dont elle souhaite travailler avec d'autres intervenants, par exemple dans le cadre de partenariats commerciaux. Prenons l'exemple d'une société de développement des Premières Nations, au bord de la faillite. Entre 2016 et 2020, cette société de développement est passée de la quasi-faillite et de la perte des privilèges bancaires à une société de développement prospère, primée, avec des actifs de plusieurs millions et une marge bénéficiaire nette de près de 40 %.

Qu'est-ce que la société de développement avait à offrir? Peu de choses, à part une coentreprise intéressante et « payante » avec une société d'ingénierie canadienne et quelques ententes sur les avantages globaux avec des sociétés minières. Elle a également bénéficié du cachet croissant attribuable aux relations commerciales autochtones, que les entreprises de la société d'établissement peuvent acquérir en s'associant à des sociétés de développement autochtones. Cette voie était extrêmement attrayante pour la société de développement, notamment en raison des ressources limitées dont elle disposait et de la nécessité urgente de

se désendetter. En vertu des ententes sur les avantages globaux, les entreprises qui appartiennent à la Première Nation ou dont la Première Nation a reçu des avantages sont avantagées lorsqu'elles soumissionnent pour des contrats avec des entreprises de développement des ressources ou, dans d'autres cas, avec des agences gouvernementales ou des services publics travaillant sur leur territoire. Avec un peu d'effort, on pourrait étendre ces avantages aux entreprises d'exploration minière ou aux ressources forestières et de la pêche.

En s'associant à la société de développement des Premières Nations, les entreprises de la société d'établissement ont pu acquérir une certaine légitimité pour leur prise de bénéfices sur le territoire traditionnel. En retour, ils ont reçu des lettres de soutien pour leurs offres de projets ainsi qu'un soutien de lobbying de la part de la société de développement des Premières Nations.

Sur la base des avantages obtenus par les deux parties, la société de développement s'est rapidement imposée comme une entreprise avec laquelle les entreprises occidentales¹ ou la société d'établissement souhaitaient s'associer dans la région. Elle a commencé par examiner la chaîne d'approvisionnement minière et évaluer quelles entreprises locales et régionales pourraient le mieux s'intégrer dans le modèle d'entreprise qu'elle était en train d'établir. La chaîne d'approvisionnement minière est bien conçue et comprend des dizaines et des dizaines de domaines spécialisés, de la restauration de camps à l'entretien d'équipements lourds, du forage au terrassement, de l'expédition au camionnage en passant par les services d'affrètement d'avions et d'hélicoptères, des ressources humaines aux explosifs, de la location d'équipements miniers souterrains aux enveloppes de béton, et ainsi de suite.

En 18 mois, la société de développement disposait d'une liste de partenaires comprenant une quarantaine d'accords de partage des revenus dans la plupart de ces domaines, ainsi que plusieurs nouveaux partenariats de coentreprise. En substance, une « société virtuelle » a été créée avec partage des revenus, selon le secteur, de 1 à 4 % des revenus bruts de chaque contrat ou projet. En supposant qu'un contrat de 20 millions de dollars soit conclu avec des entreprises d'exploitation des ressources sur le territoire traditionnel des Premières Nations en vertu de l'entente sur les avantages globaux et que la société de développement ait acquis en moyenne 2,5 % de la valeur brute du contrat grâce à ses partenariats, la société de développement aurait gagné 500 000 \$ sur la valeur du contrat au cours de cette année. Cela représente un bénéfice brut de 500 000 \$ pour la société de développement avec lequel elle peut couvrir les frais d'exploitation, les salaires du personnel et les dépenses telles que les frais bancaires, la vérification financière et les honoraires d'avocats.

¹ Le terme « occidental » fait généralement référence au « mode de vie occidental ou à la civilisation européenne, un terme utilisé de façon très large pour désigner un héritage de normes sociales, de valeurs éthiques, de coutumes traditionnelles, de systèmes de croyances, de systèmes politiques et d'artefacts et de technologies précises qui ont une certaine origine ou association avec l'Europe » (Science Daily). Dans le contexte du présent article, il s'agit de la culture et des normes traditionnellement dominantes au Canada.

Montrez-moi l'argent

Selon l'intention de la réserve urbaine (commerciale, résidentielle ou les deux), le financement de ces activités est l'un des principaux piliers de sa réussite. L'endroit et la manière dont le terrain est obtenu détermineront également les coûts. Les communautés devraient avoir une idée de la combinaison de sources de financement qu'elles préfèrent et devraient également être conscientes de la nécessité de faire des compromis. En effet, elles doivent s'attendre à ce que, en fin de compte, la combinaison finale de financement dépende de négociations. Ces négociations seront dictées par les priorités et la capacité de la Couronne, la capacité des communautés individuelles et les investisseurs externes.

Dans le cas de la société de développement renaissante dont il a été question plus haut, de petites subventions (généralement inférieures à 20 000 \$) ont été obtenues pour financer la planification de l'énergie renouvelable pour les propriétés commerciales de la société de développement, l'acquisition de technologies de bureau, la formation du personnel en comptabilité ainsi qu'une étude de faisabilité sur la gestion et l'acquisition de terrains. La société de développement s'est également associée à un programme d'école de commerce universitaire, ce qui a permis d'acquérir une petite subvention de recherche exploratoire qui a couvert les coûts du temps et des ressources d'un professeur de gestion sur la planification d'entreprise. Quelque 120 000 \$ ont également couvert les coûts d'installation de panneaux solaires sur les toits des bâtiments commerciaux de l'entreprise afin de réduire le coût en énergie pour les locataires et d'ajouter de la valeur aux bâtiments. Ces subventions commerciales étaient en grande partie des cibles faciles, qui ajoutaient de la valeur aux bâtiments existants et prouvaient que l'entreprise pouvait respecter les délais et le budget des projets financés par les agences gouvernementales.

La société de développement a également demandé une vérification énergétique de l'hôtel, qui, une fois achevée, lui a permis de bénéficier de plus de 200 000 \$ de rénovations pour changer les chaudières, les fenêtres et les portes, et ajouter de l'isolation au bâtiment. Ces travaux, une fois réalisés, ont apporté une valeur ajoutée à l'hôtel à raison de 51 % pour la société de développement et de 49 % pour la société de gestion de l'hôtel qui a assuré la gestion du projet.

Cette créativité ne s'est pas non plus limitée aux arrangements financiers du gouvernement. Dans le cadre de l'accord conclu avec l'équipe de gestion de l'hôtel, la société de développement a créé une coentreprise avec la société hôtelière, tout en conservant une participation de 51 % et le contrôle du conseil d'administration. Un contrat de gestion a été élaboré, permettant à l'entreprise hôtelière de gérer les opérations quotidiennes de l'établissement, de percevoir des tarifs sur les services fournis et de partager les revenus en fin d'année.

En utilisant les liquidités de l'entreprise, la société de développement a pu offrir immédiatement des liquidités aux propriétaires d'origine pour effacer leur dette hypothécaire. La société de développement a eu accès à une ligne de crédit de 750 000 \$ par l'intermédiaire de l'institution régionale faisant partie du réseau de l'Association nationale des sociétés autochtones de financement (ANSAF) à un taux de 5,5 %, alors que le retour sur investissement attendu pour l'hôtel, après un taux d'occupation de 65 %, serait plus proche de 10 %. Pour acquérir ses 49 % de la valeur de l'hôtel, la société immobilière hôtelière a payé la plupart des rénovations immédiates de l'hôtel et des bâtiments annexes, qui comprenaient les logements du personnel et les dépendances, soit environ 350 000 \$ au total. Tous ces changements étaient nécessaires pour que l'hôtel soit conforme aux normes de la société de développement avant sa réouverture.



Gestion

Maintenant que l'ossature de la réserve urbaine a été établie, il est temps de passer au cerveau. Comment la réserve urbaine sera-t-elle gérée pour garantir sa réussite à long terme? Outre la gestion interne telle que l'administration, il y a l'aspect externe qui consiste à choisir les partenaires et les prestataires de services professionnels avec lesquels travailler.

Prenons à nouveau l'exemple de l'hôtel bien construit, mais mal géré. Pour que ce projet aille de l'avant, la société de développement devait établir une relation d'affaires avec une équipe de gestionnaires d'hôtels reconnue et prospère, qui comprenait le développement immobilier et était favorable aux Premières Nations. De nombreux groupes d'entreprises occidentaux comprennent les relations dynamiques qui peuvent être développées entre les entreprises occidentales et les possibilités commerciales autochtones. L'entreprise a choisi un hôtel déjà en copropriété dans une autre communauté, où un certain nombre de Premières Nations avaient investi dans les options d'achat d'actions limitées de l'entreprise. La gestion hôtelière est une activité très spécialisée, et les marges sont étroites. L'efficacité de la gestion du personnel et des ressources est essentielle, et les économies d'échelle sont remarquablement rentables. C'est pourquoi les très grandes chaînes internationales d'hôtels et de motels fonctionnent comme elles le font. Acheter pour un hôtel, élaborer des plans pour un hôtel, former le personnel pour un hôtel est coûteux. Effectuer ces tâches pour 5 ou 500 hôtels devient beaucoup plus économique. En s'associant à une chaîne régionale qui comprend le marché local et la culture des Premières Nations, la société de développement a pu lancer le processus d'acquisition de l'hôtel, entreprendre les principales rénovations, ouvrir les chambres et rendre l'hôtel fonctionnel en trois mois.

Le scénario d'hôtel a également souligné l'importance de faire appel à d'autres compétences spécialisées pour élaborer des propositions et concevoir des systèmes. Afin d'élaborer un meilleur plan d'affaires et de s'assurer que l'analyse des actifs et les feuilles de calcul étaient alimentées par les meilleures données disponibles, la société de développement a sollicité l'avis d'experts tels que des évaluateurs de biens, des agents immobiliers et des vérificateurs de l'efficacité énergétique. Ces experts fournissent des rapports professionnels certifiés qui sont assez fiables. En effet, les banques utilisent les mêmes experts qu'une entreprise commerciale contacterait pour vérifier la valeur d'un actif.

À cet égard, l'établissement d'une solide relation de travail avec son équipe juridique et ses banquiers est également une étape essentielle dans l'élaboration non seulement d'une transaction commerciale individuelle, mais aussi d'une stratégie et d'une vision commerciales à plus long terme. L'avocat d'affaires d'une Première Nation a souvent des dizaines d'années d'expérience dans le domaine de la planification d'entreprise, de l'élaboration de contrats et de l'activité commerciale des Premières Nations. Il est là pour protéger les intérêts commerciaux d'une Première Nation et fournir des conseils sur les options disponibles dans une transaction. Il a souvent une bonne connaissance du milieu des affaires et dispose de réseaux qui l'aident à acquérir cette connaissance. Enfin, il peut donner des conseils sur le droit fiscal et sur l'incidence que peut avoir une nouvelle opération commerciale sur le revenu imposable.

Trop souvent, les sociétés de développement des Premières Nations n'entretiennent pas de relations ni de dialogue significatifs avec leurs banquiers. Cela ne devrait pas être le cas, car la réussite d'une Première Nation représente également leur réussite. En tenant son banquier informé de ses projets d'entreprise, en lui faisant part de ses projets lors de réunions planifiées et en examinant ses investissements avec lui, on peut commencer à se faire une idée plus précise de ce qu'il peut fournir, et il peut se faire une meilleure idée du fonctionnement de son entreprise et comprendre ses principes. Pour le projet d'hôtel, la société de développement a travaillé avec l'institution régionale faisant partie du réseau de l'Association nationale des sociétés autochtones de financement (ANSAF) et les Services bancaires aux Autochtones BMO pour obtenir du financement et examiner le plan d'affaires de l'hôtel. L'un des principaux résultats des réunions avec les Services bancaires aux Autochtones BMO a été la demande de la société de développement de transférer toutes ses opérations bancaires à la succursale locale de la BMO. Cela lui a permis d'obtenir une importante ligne de crédit pour des investissements futurs d'après les flux de trésorerie existants.

Si le scénario de l'hôtel met finalement en évidence une relation bancaire réussie, n'oublions pas que pendant la phase de reconstruction, la nouvelle équipe de direction de la société de développement a dû naviguer en eaux troubles avec les banques, les comptables et les vérificateurs. L'équipe reprenait une entreprise presque cédée qui était pratiquement sans le sou. Les deux premières années ont été consacrées à l'instauration de la confiance, à la communication des plans et des idées et à la recherche de débouchés commerciaux et de soutien gouvernemental. Malheureusement, l'ancienne équipe de direction avait un bilan extrêmement médiocre, de nombreux projets inachevés et des créanciers impayés.

Le premier des audits annuels de la société, qui était en retard de quelques années, a donné lieu à un ensemble de recommandations de plusieurs pages visant à améliorer les pratiques de gestion et de comptabilité de la société. Ce n'était d'ailleurs pas une surprise. C'était une notification de bienvenue aux problèmes dont la nouvelle équipe de gestion avait hérité. Il s'agissait également d'une orientation pour ce qui devait être fait au cours des prochaines années, et d'un plan stratégique pour la gestion des affaires. Lors de l'audit final de l'équipe, le document de plusieurs pages était réduit à deux rubriques, toutes deux liées à la gestion financière d'une filiale que les gestionnaires ne contrôlaient pas directement.

Pendant ce temps, à la banque à charte d'origine de la société de développement, auprès de laquelle elle faisait affaire depuis des décennies, le niveau de méfiance, malgré des comptes de pertes et de profits positifs et audités pendant trois années consécutives, était apparemment trop profond pour qu'ils puissent s'en sortir. Il était temps de changer de banquier; c'est pourquoi après avoir interrogé plusieurs banquiers, l'équipe de gestion a décidé de travailler avec les Services bancaires aux Autochtones BMO. Là encore, de nombreuses conversations ont eu lieu, des recherches ont été entreprises et la décision de déménager a été prise. Les banquiers sont un groupe conservateur et très exigeant avec lequel il faut travailler, mais ils sont essentiels pour le financement des entreprises et dispensent des conseils solides. Une fois à bord, ils constituent une riche source de soutien pour le développement des affaires.



Mesurer et optimiser les avantages

La décision de créer une réserve urbaine sera probablement prise, ou du moins fortement influencée, par les discussions autour d'autres détails opérationnels, juridiques et techniques. En tant que tels, ces détails seront des facteurs constants tout au long du processus de conception et de prise de décision.

Sur le plan comptable, des dispositions légales doivent être prises pour partager les bénéfices éventuels de la réserve urbaine. Même la définition du revenu net (ou des bénéfices) peut être controversée, car certains membres de la communauté peuvent considérer certains éléments comme des coûts, alors que d'autres peuvent les considérer comme des bénéfices. Une fois passé ce cap, des décisions devront être prises en fonction de facteurs comme le pourcentage du revenu consacré à l'entretien et aux améliorations, et la création de richesse.

Au-delà de cela, il y a le sens plus large du bénéfice communautaire, des bénéfices plus larges qui s'accumulent même lorsque l'objectif principal est une opération commerciale. Les souhaits de la communauté doivent être au cœur de la décision, non seulement sur le fait d'avoir une réserve urbaine, mais aussi de la manière dont elle est conçue et dont elle fonctionne.

En effet, l'activité agricole mentionnée précédemment a démontré que des profits peuvent être générés même lorsque la communauté se concentre sur des investissements écologiques à faible incidence. Les solutions de haute technologie et de distance abondent également dans les scénarios évoqués ici. Cette entreprise a apporté une série d'avantages à sa communauté d'accueil:

- une épicerie appartenant à la communauté;
- des rabais pour les aînés et les personnes âgées;
- des rabais pour les commandes d'entreprises commandées et expédiées par Foods;
- des commandes en gros pour des occasions spéciales;
- des possibilités d'emploi;
- des bourses d'études pour le personnel des Premières Nations;
- un espace de vente gratuit pour les artistes des Premières Nations.

Un autre exemple est le développement de la nouvelle société d'exploration minière, qui était un jeu à long terme de la société de développement, un jeu qui aurait dû être lancé il y a 25 ans, lors de la création de l'entreprise de la Première Nation. L'exploitation minière est un exercice de longue haleine. L'investissement dans une ressource et sa mise à l'épreuve peuvent facilement dépasser dix ans pour atteindre le marché. Bien sûr, les négociations avec les Premières Nations ainsi que l'approbation de la réglementation en matière d'environnement et d'eau peuvent prendre jusqu'à cinq ans ou plus. Mais il est clair que la première étape pour une petite Première Nation, quelle que soit la richesse des ressources minérales dans son arrière-cour, est de créer une société d'exploration minière qui offre des équipes d'exploration et des géologues aux entreprises existantes pendant qu'elle commence à mettre en valeur et à explorer ses propres ressources.

La création d'options d'emploi et de formation dans la nouvelle société d'exploration minière pour les membres des Premières Nations était à l'ordre du jour, mais les exigences en matière de formation à respecter pour les postes de premier échelon étaient généralement au-delà du niveau des personnes ayant besoin d'emplois dans la communauté. La recherche se fera auprès d'étudiants de deuxième année, ou plus, en géologie ou en ressources naturelles dans une université ou un collège spécialisé. L'une des sociétés sœurs de l'entreprise offrait des bourses annuelles aux étudiants des Premières Nations dans les secteurs des STIM et de l'ingénierie, mais les candidats étaient peu nombreux. En cas de succès, la nouvelle société d'exploration minière commencera à privilégier la géologie comme option pour les jeunes des Premières Nations et leur fournira des emplois d'été. À terme, la société de développement envisage que la nouvelle société d'exploration minière soit gérée par des géologues des Premières Nations et que la plupart de ses équipes de terrain soient composées d'étudiants en géologie des Premières Nations.

Conclusion

La création d'une réserve urbaine pourrait être, pour les Premières Nations, l'occasion unique d'établir un nouveau cap économique pour leurs citoyens, même s'il faudra une décennie ou plus pour tirer parti de tout son potentiel. Les décisions devront être prises avec prudence et précaution. Bien réalisée, une réserve urbaine pourrait transformer la situation économique des Premières Nations intéressées et de leurs citoyens. Elle pourrait, dans le même temps, donner un coup de fouet bien nécessaire à la ou aux communautés d'accueil et fournir une base physique pour la réconciliation. Mais la voie à suivre exige une série de choix, dont chacun façonnera l'avenir des Premières Nations désireuses de franchir cette étape.



Travaux cités

Ville de Winnipeg. An Overview of Best Practices for the Establishment of and Development within Aboriginal Economic Development Zones, mai 2016. À consulter en ligne à l'adresse <https://clkapps.winnipeg.ca/DMS/ViewPdf.asp?SectionId=506102>.

Résolution 61/295 adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies, Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones, A/RES/61/295 (13 septembre 2007). À consulter en ligne à l'adresse <https://undocs.org/A/RES/61/295>.

« Western culture », Science Daily. Consulté le 9 mai 2022. À consulter en ligne à l'adresse https://owl.purdue.edu/owl/research_and_citation/chicago_manual_17th_edition/cmos_formatting_and_style_guide/web_sources.html.



À propos de l'Institut des politiques du Nord

L'Institut des politiques du Nord est le groupe de réflexion indépendant et fondé sur des preuves. Nous effectuons des recherches, analysons des données et diffusons des idées. Notre mission est d'améliorer la capacité du Nord de l'Ontario à prendre la tête des politiques socio-économiques qui ont un impact sur nos communautés, notre province, notre pays et notre monde.

Nous croyons au partenariat, à la collaboration, à la communication et à la coopération. Notre équipe s'efforce d'effectuer des recherches inclusives qui impliquent une large participation et fournissent des recommandations pour des actions spécifiques et mesurables. Notre succès dépend de nos partenariats avec d'autres entités basées dans le Nord de l'Ontario ou passionnées par cette région.

Nos bureaux permanents sont situés à Thunder Bay, Sudbury et Kirkland Lake. Pendant les mois d'été, nous avons des bureaux satellites dans d'autres régions du Nord de l'Ontario où travaillent des équipes de stagiaires d'Expérience Nord. Ces stages sont des étudiants universitaires et collégiaux qui travaillent dans votre communauté sur des questions importantes pour vous et vos voisins.

Recherche connexe

**La chasse au papier: Formes plu La
chasse au papier: Formes plutôt
que fonctions dans l'administration
des Premières nations**
Caitlin McAuliffe

**Leçons du Yukon pour le Nord de
l'Ontario? Les Premières nations,
le tourisme et le développement
économique régional**
Justin Ferbey

**Place à la croissance:
Pratiques exemplaires pour le
développement économique
régional communautaire dans le
Nord de l'Ontario**
Jamie McIntyre

**Reconstruire les Premières Nations
par une prospérité durable; la série
sur la reconstruction de la nation**
Divers auteurs

Pour rester en contact ou vous impliquer, veuillez nous contacter à l'adresse suivante:

info@northernpolicy.ca

www.northernpolicy.ca



The logo for Northern Policy Institute features the word "NORTHERN" in a bold, white, sans-serif font above the words "POLICY INSTITUTE" in a smaller, white, sans-serif font. A vertical line is positioned to the right of the text.

NORTHERN
POLICY INSTITUTE

INSTITUT DES POLITIQUES
DU NORD

Giwednong Aakomenjigewin Teg
ᑲ ᐃᑕᑦᐱᑦᐱᑦ ᑭᐱᑦᑲᐱᑦ ᐱᑦᑲᐱᑦ
Institu d'Politik di Nor
Aen vawnd nor Lee Iway La koonpayeen

northernpolicy.ca