



Bingwi Neyaashi
Anishinaabek



NORTHERN
POLICY INSTITUTE
INSTITUT DES POLITIQUES
DU NORD

Giwednong Aakomenjigewin Teg
b ΔC2-4σ-41 P-VN.σ1 <D'9ΔB1'1
Institu dPolitik di Nor
Aen vavnd nor Lee lway La koonpayeen



NORTHERN RECONCILIATION
RÉCONCILIATION DANS LE **NORD**

Rapport de Recherche | automne 2022

Réserves urbaines dans le contexte de la prospérité durable des Premières nations

Série sur la Reconstruction de la Nation, Volume 3

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
Marianne 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: 978-1-77868-001-4

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 de l'auteur

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.

Table des matières

Table des matières.....	6
Résumé	7
Introduction	8
Les réserves urbaines et le développement des entreprises	14
Terres urbaines et traités modernes	17
Obtention du soutien et de la coopération de non-Autochtones	18
Réserves urbaines en activité	20
Leçons tirées	21
Le bilan des réserves urbaines.....	27
Observations finales.....	30
Travaux cités	32

Résumé

Même si les réserves urbaines ne se sont pas avérées être une « solution miracle » pour les Premières Nations à la recherche de débouchés économiques et d'occasions de créer des emplois, elles ont généralement été une force positive de changement, notamment en permettant d'améliorer les relations avec les peuples non autochtones. Les motivations des Premières Nations qui ont demandé la création de réserves urbaines sont aussi diversifiées que les Nations elles-mêmes.

Les plans de réserve urbaine sont en grande partie déterminés par les contraintes et les possibilités auxquelles font face les promoteurs et les collectivités hôtes. Les résultats obtenus des réserves urbaines créées un peu partout dans le pays varient selon leur taille, leur emplacement et leur vocation (résidentielle, commerciale, de gouvernance, ou un mélange de ces trois vocations). De même, les Premières Nations ont montré une grande diversité dans la conception et le fonctionnement des réserves urbaines, en adoptant des structures juridiques et financières pour répondre aux besoins et aux débouchés locaux.

Pour les investisseurs, déterminer s'il est avantageux de s'établir dans une réserve urbaine est également une question complexe. Pour les entreprises autochtones, il existe des possibilités de tirer parti des avantages fiscaux, des relations locales et d'une collectivité accueillante. Pour les entreprises non autochtones, il peut être question d'un sens de responsabilité sociale de l'entreprise, d'accès à de nouveaux marchés et à un bassin de main-d'œuvre, en misant sur les avantages réglementaires des Premières Nations et ainsi de suite (Blackman, 2017). En effet, selon Indigenous Works, le marché autochtone apporte une contribution de 32 milliards de dollars au PIB du Canada; l'accès à ce marché est une bonne raison d'envisager de travailler avec les Premières Nations qui cherchent à développer leur économie dans une réserve urbaine.

De tous les outils économiques qu'une Première Nation peut utiliser pour fournir des revenus à sa collectivité, une réserve urbaine est certainement l'une des meilleures options, tout particulièrement pour les collectivités qui ne disposent pas de richesses naturelles ou ne se trouvent pas à proximité physique des grands marchés. À la fin de la journée, où le débouché économique, la comptabilité sociale et la capacité d'une Première Nation peuvent être alignés, une réserve urbaine peut créer des débouchés là où il y en avait peu. Les avantages socioéconomiques et les retombées qui peuvent en découler sont plus grands pour une collectivité que ceux qui pourraient résulter de l'utilisation d'autres outils. Bien que le cas de la Première Nation Squamish soit exceptionnel, il souligne, par exemple, à quel point une réserve urbaine peut repousser les limites des possibilités si les conditions sont réunies.

Introduction

Lorsque le gouvernement du Canada a établi les réserves officielles des Premières Nations au XIXe siècle, les fonctionnaires n'ont guère pensé à la viabilité économique à long terme des populations autochtones locales. Les réserves ont été conçues pour offrir une faible mesure de protection aux peuples des Premières Nations qui étaient disloqués par la colonie qui s'étendait, l'avancement de l'agriculture et le développement des ressources et faisaient l'objet d'une réglementation gouvernementale croissante. Comme le premier ministre Wilfrid Laurier l'a déclaré au Parlement, « lorsqu'une réserve est à proximité d'une ville en pleine croissance, comme c'est le cas à plusieurs endroits, elle devient une source de nuisance et un obstacle au progrès ». (Débats de la Chambre des communes, 9 avril 1911, cité dans Barman, 2007, p. 5)

Au 20e siècle, ce point de vue avait changé radicalement. Le pays a créé 65 réserves urbaines dans le cadre de la Politique sur les ajouts aux réserves entre 1981 et 2014, un changement d'approche remarquable et de longue haleine. Il convient de noter que toutes les réserves urbaines n'ont pas été créées dans le cadre du processus d'AR. Qui plus est, un ajout aux terres des réserves peut être contigu ou éloigné d'une réserve. S'il n'est pas contigu, l'ajout peut se trouver en milieu urbain ou rural. Des Premières Nations, comme la Première Nation Squamish près de Vancouver, en Colombie-Britannique, étaient déjà établies près d'un milieu urbain.

Depuis des générations, les réserves officielles des Premières Nations représentaient l'un des principaux instruments utilisés dans le cadre des tentatives d'assimilation et de « civilisation » parce qu'elles fournissaient au gouvernement et aux Églises chrétiennes des emplacements physiques pour convertir et former les peuples autochtones afin qu'ils adoptent les mœurs des nouveaux arrivants. Dans la plus grande partie de la nation du Canada en pleine expansion, y compris ce qui représente aujourd'hui le Nord de l'Ontario, les peuples autochtones se déplaçaient toujours librement dans leurs territoires ancestraux, jusqu'à ce que de nouvelles réalités économiques et des programmes gouvernementaux de plus en plus interventionnistes mis en place dans les années 1950 les ont contraints à adopter un mode de vie plus sédentaire. Dans les années 1980 et 1990, le gouvernement fédéral alléguait que « les besoins économiques ne justifiaient pas le statut de réserve si le besoin pouvait être satisfait par d'autres moyens et que l'avantage fiscal lié au statut de réserve ne saurait justifier à lui seul l'octroi de ce statut ».

Un saut dans le XXIe siècle. Les populations autochtones vont de l'avant. Près de la moitié de tous les membres inscrits des Premières Nations vivent hors réserve. Beaucoup plus de personnes se déplacent de façon saisonnière entre leurs réserves, dans d'autres réserves, des camps de travail et des villes. Comme les réserves ont été établies à des fins poursuivies au XIXe siècle et en accordant peu de place aux possibilités économiques ou commerciales, il n'est pas du tout surprenant que les réserves satisfassent rarement à des besoins contemporains. Étant donné que les droits juridiques et politiques des Autochtones ont été élargis au cours des dernières décennies, les collectivités des Premières Nations sont devenues de plus en plus novatrices dans l'identification de solutions créatives à leurs problèmes économiques et socioculturels. Les réserves urbaines, tout particulièrement celles qui ont été établies en vertu des règlements fédéraux relatifs aux ajouts aux réserves pour permettre aux Premières Nations de se positionner commercialement dans les villes, sont une innovation relativement récente. Mais elles sont devenues rapidement des outils précieux pour construire un avenir nouveau et plus autonome pour les Premières Nations.

La réalité est tout autre que celle véhiculée dans les images médiatiques standard qui mettent l'accent sur les problèmes de pauvreté et de désespoir communautaire à l'échelle du Canada. De grands changements sont en cours dans les affaires autochtones. Plus de 300 collectivités des Premières Nations sont propriétaires de sociétés de développement économique autochtones qui détiennent des fonds fiduciaires des Premières Nations, créent des emplois pour les Autochtones, soutiennent le développement commercial local et ont leurs propres sources de revenus qui assurent une plus grande autonomie des Premières Nations par rapport au gouvernement du Canada. Il existe des centaines d'ententes sur les répercussions et les avantages et d'accords de collaboration entre les collectivités autochtones et les sociétés exploitantes de ressources dans les secteurs des mines, de la foresterie et du pétrole et du gaz. Partout au pays, les activités commerciales dirigées par des Autochtones continuent de s'étendre à un rythme effréné. Le nombre d'étudiants autochtones qui poursuivent leurs études au niveau collégial et universitaire est en croissance. À la fin des années 1960, environ 300 Autochtones fréquentaient chaque année des collèges ou des universités au Canada. On en compte maintenant plus de 30 000. Même s'il reste encore de grands défis à relever, des améliorations importantes, toutefois loin d'être impressionnantes, ont été apportées aux conditions de santé et à l'autonomie gouvernementale autochtone; de nombreuses contestations judiciaires contre le gouvernement

du Canada ont été couronnées de succès; des organisations autochtones régionales efficaces ont fait leur apparition; et d'autres manifestations de reconnaissance des collectivités des Premières Nations, des Métis et des Inuits ont eu lieu.

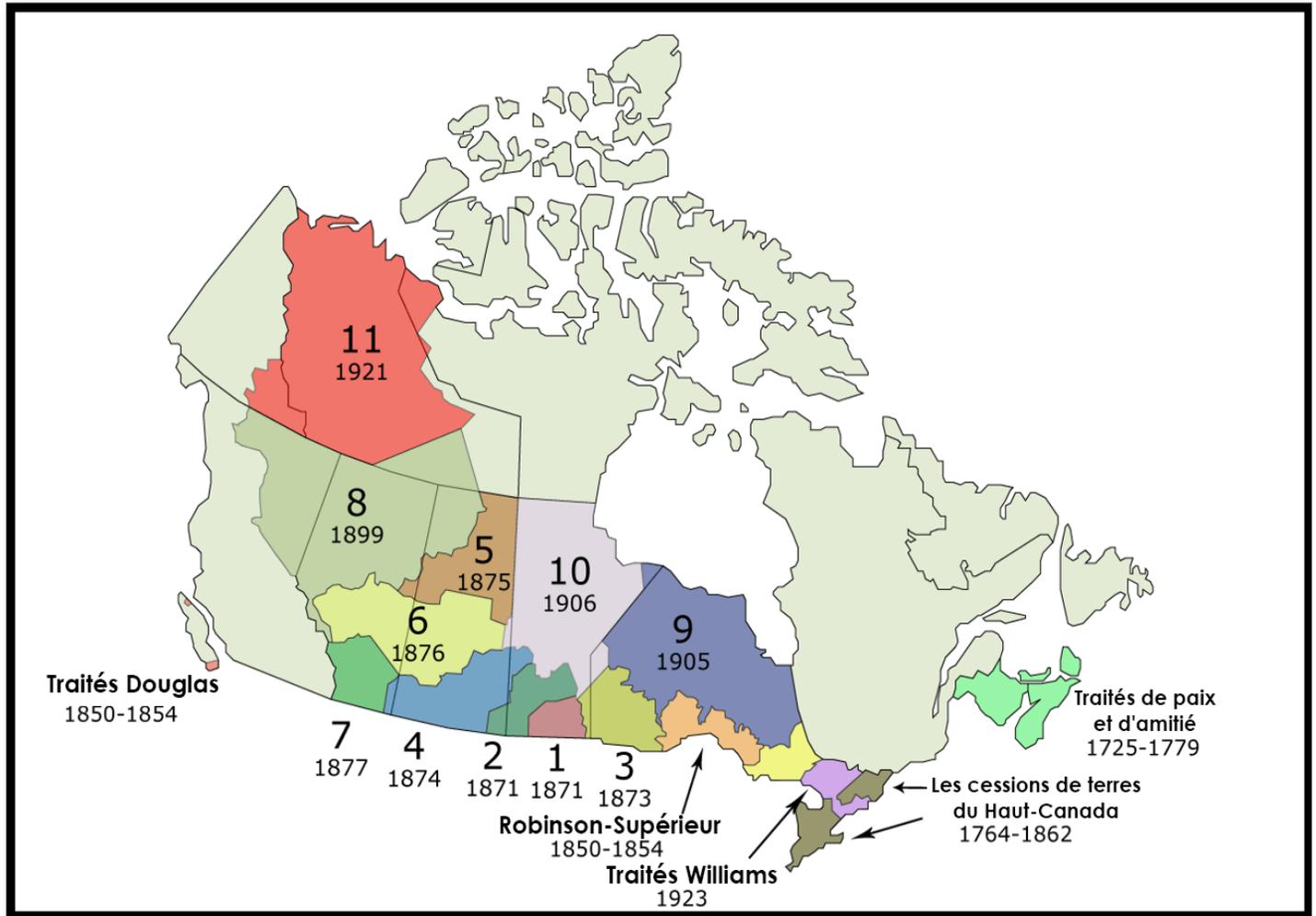
Alors que les collectivités autochtones demandent et exercent une plus grande autonomie, en établissant de nouvelles relations avec les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux, de nombreux villages et villes autochtones sont toujours aux prises avec des inconvénients importants liés à leur emplacement. Les collectivités se trouvent dans des territoires ancestraux des Premières Nations. Les populations qui ont profité de la proximité des postes de traite et des routes servant au commerce des fourrures, et plus tard de l'accès à l'exploitation forestière et aux mines, ont souvent constaté que le passage du temps les a laissées bien loin des activités économiques courantes. De grandes régions du Canada, y compris des centaines de collectivités autochtones et non autochtones, se trouvent en dehors du « parapluie » urbain qui s'étend sur environ 100 kilomètres autour des principales villes (p. ex., Toronto, Winnipeg) et des centres régionaux (p. ex., Thunder Bay, Sault Ste. Marie). Les collectivités des Premières Nations situées à l'extérieur de ces parapluies n'ont pas facilement accès aux zones urbaines qui dominent maintenant la création d'emplois et les débouchés économiques au Canada. Ces dernières années, les six plus grandes villes du pays ont enregistré, en taux de création nette d'emplois, 100 pour cent de tous les nouveaux emplois au Canada. Cela signifie que toutes les autres villes, les petites villes et les régions rurales ont enregistré ensemble une perte nette des possibilités d'emploi et, dans la plupart des cas, des économies en perte de vitesse. Le déclin a été plus prononcé dans les régions rurales et éloignées et a eu de graves conséquences pour les peuples et les collectivités autochtones.

Un des résultats de cette tendance — une prospérité urbaine croissante par rapport à une prospérité en déclin dans les petites villes et la vie rurale des Autochtones et des non-Autochtones — a été l'élargissement des débats publics sur l'avenir des réserves. Stimulés en partie par les crises dans des collectivités comme Kashechewan et Attawapiskat, bon nombre de critiques non autochtones de la politique des Premières Nations au Canada ont soutenu pendant des décennies que les réserves éloignées devraient être fermées et leurs habitants réinstallés dans des régions urbaines. Les Premières Nations réagissent vivement et adéquatement à de telles suggestions. Étant donné l'importance culturelle des territoires ancestraux pour les peuples autochtones, ce raisonnement simpliste sur la façon d'aborder les besoins et les aspirations des Autochtones est loin de suffire. En outre, on compte de plus en plus d'exemples, dont les

Cris de la baie James, la collectivité d'Old Crow au Yukon, les Inuvialuit dans les Territoires du Nord-Ouest, la bande de Tahltan dans le Nord-Ouest de la Colombie-Britannique et la bande English River en Saskatchewan, de collectivités éloignées qui sont prospères, économiquement et socialement, malgré leur distance physique des principaux centres commerciaux.

La convergence de deux réalités — les défis économiques auxquels font face les collectivités éloignées et isolées, et la détermination et la résilience des peuples autochtones qui ont été confrontés à d'innombrables difficultés au cours des deux derniers siècles — a suscité un intérêt considérable à trouver des façons créatives de connecter les collectivités rurales et isolées à un plus grand nombre d'activités économiques. Les gouvernements des Premières Nations sont tenus de rester au même endroit, en ce sens que le pouvoir et l'autorité des chefs et des conseils se limitent essentiellement à la réserve, et sont assortis de droits supplémentaires d'« obligation en matière de consultation et d'accommodement » qui s'étendent à l'ensemble des territoires ancestraux. Les Premières Nations qui ont signé des traités modernes, y compris celles qui se trouvent pour la plupart au Yukon, dans les Territoires du Nord-Ouest, au Nunavut, dans le Nord du Québec, au Labrador et dans d'autres régions, ont un plein droit d'accès à la terre et aux ressources ainsi qu'à des capitaux d'investissements importants issus de leurs règlements. Par contre, celles qui ont signé les traités Robinson-Supérieur datant d'avant la Confédération et les traités numérotés (les traités 1 à 11 avec acceptations, y compris le traité 3 et le traité 9 dans le Nord de l'Ontario), ont des pouvoirs beaucoup plus limités sur leurs terres.

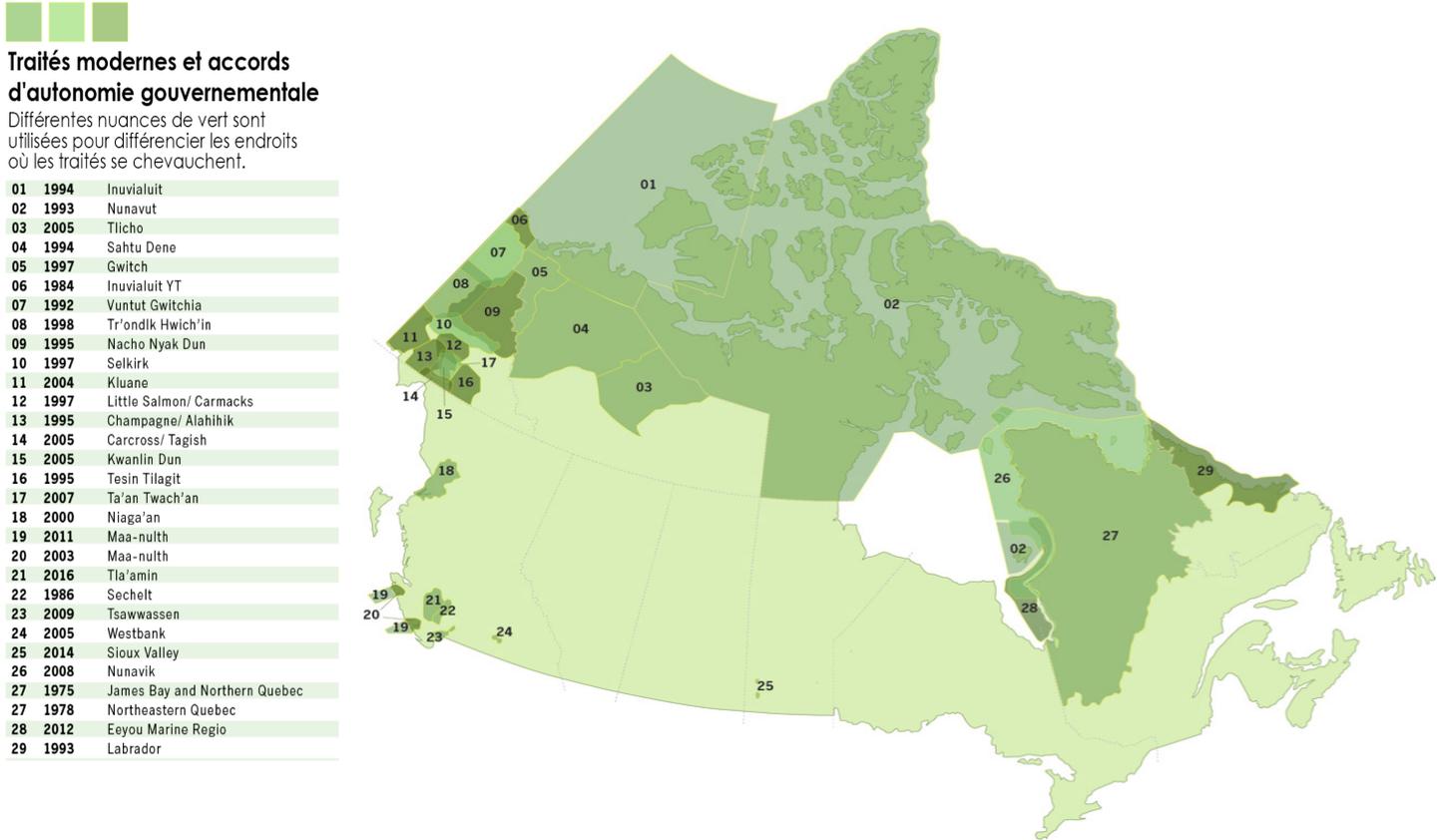
Figure 1: Traités au Canada



Source: Sensibilisation aux Autochtones Canada, s. d.

Les Premières Nations qui ont signé des traités participent aux consultations avec les sociétés et les gouvernements et ont tiré des avantages importants de leurs relations avec les sociétés exploitantes de ressources, mais la tendance est inégale. En effet, certaines des Premières Nations qui connaissent les plus grands succès commerciaux au Canada (Fort McKay et Fort Chipewyan en Alberta, English River et la Première Nation du lac La Ronge en Saskatchewan, et Haisla en Colombie-Britannique) se trouvent dans les parties nord des Prairies et des provinces de l'Ouest. Mais les attributions originales des réserves des Premières Nations, qui ont de temps à autre été faites en consultant dans une certaine mesure les peuples autochtones, étaient petites, par contraste aux grandes réserves dans l'Ouest des États-Unis d'Amérique.

Figure 2: Traités modernes et ententes sur l'autonomie gouvernementale au Canada



Source: Clark et al, n.d.

Les réserves officielles étaient souvent situées à une certaine distance des établissements non autochtones et éloignées de la plupart des possibilités commerciales à court et à long terme. À moins d'un coup de chance géographique - avec un grand projet d'exploitation des ressources ou d'infrastructure à proximité - les Premières nations situées dans des endroits éloignés, loin des routes et des chemins de fer, ont eu du mal pendant des décennies à trouver une base commerciale durable après le commerce des fourrures.

Les récentes observations d'un chef de la Saskatchewan méritent d'être mentionnées. Sa réserve se trouve à plus de 200 kilomètres de la grande ville la plus proche (et à environ 70 kilomètres d'une petite ville comptant environ 15 000 habitants). Il y a peu de débouchés économiques dans la réserve ou à proximité. Tout en envisageant les possibilités de création d'emplois et d'entreprises pour la collectivité, le chef a abordé la portée géographique de sa Première Nation dans sa dimension la plus large. Il se rappelle les mouvements et les activités de récolte de son peuple. Il savait que son territoire s'étendait sur des centaines de kilomètres à l'est et à l'ouest et sur à peu près les mêmes distances au nord et au sud. Il refuse d'être soumis aux mêmes limites qu'au XIXe siècle, aux attributions des terres imposées par le gouvernement, qui ont eu lieu lorsque son peuple faisait face à d'énormes bouleversements liés à l'élimination des troupeaux de bison, à la pour ainsi dire famine, à l'imposition de l'autorité et des règlements du gouvernement du Canada, à l'arrivée de la première grande vague de colons européens et à la transformation du commerce dans les Prairies. Pour bon nombre de membres de la collectivité, la réserve s'est avérée trop contraignante, tout particulièrement après 1960, où de nombreuses personnes et familles ont commencé à migrer vers des villes avoisinantes ou éloignées. Pour ce chef, la vision économique et sociale de la Première Nation ne s'arrête pas aux limites de sa réserve, mais s'étend plutôt à ses territoires ancestraux et au-delà, comme pour les générations qui ont précédé l'établissement des nouveaux arrivants. Il investit les actifs de la collectivité dans des projets résidentiels et commerciaux qui couvrent plusieurs centaines de kilomètres et sont tous menés dans ce que sa collectivité et lui connaissent comme étant leur territoire ancestral. Ces engagements englobent plusieurs réserves urbaines.

Les terres ancestrales des Premières Nations, qui reposent sur une utilisation historique et culturelle, sont bien claires pour les peuples autochtones, mais beaucoup moins évidentes pour les peuples non autochtones. Les gouvernements sont fermes quant aux limites techniques et beaucoup moins à l'aise vis-à-vis les définitions culturelles élargies des terres ancestrales et de l'utilisation traditionnelle des terres. Les limites des réserves, par comparaison, sont fixes et ont été soigneusement cartographiées. Elles définissent, depuis des décennies, de nombreux aspects de la vie des Autochtones et, de manière moins positive, ont façonné la compréhension des personnes non autochtones des réalités des Premières Nations. Les représentations populaires des moyens de subsistance des Autochtones prédisposent au sensationnalisme et, dans la plupart des cas, mettent l'accent sur les épreuves, les désastres et les traumatismes. Ce qui est moins connu, ce sont les histoires de réussite de familles et de collectivités autochtones, et de relocalisations constructives dans de

grandes villes. Les réalités autochtones au Canada n'ont jamais été définies entièrement, ou même partiellement, par les limites des réserves, tout particulièrement dans les régions nordiques et éloignées, et cela est de plus en plus manifeste ces dernières années.

Les réserves urbaines nouvellement créées, conçues expressément pour améliorer les perspectives économiques des Premières Nations, n'ont fait leur apparition que dans les années 1980 comme outil pour favoriser le développement économique et social des Premières Nations. Le concept est simple : l'établissement d'une propriété des Premières Nations dans une ville, assorti d'un statut de réserve à part entière, crée un tremplin dans des milieux urbains plus robustes sur le plan économique, en fournissant un point de débarquement pour les travailleurs, les organisations et les entreprises autochtones. Dans quelques cas, les réserves des Premières Nations ont été établies relativement près des collectivités : la Première Nation Squamish (près de North Vancouver, en Colombie-Britannique), la Première Nation de Kamloops (en Colombie-Britannique), Westbank (près de Kelowna, en Colombie-Britannique), la Première Nation de St. Mary's (à Fredericton, au Nouveau-Brunswick) et la Première Nation Tsuu T'ina (près de Calgary, en Alberta). En règle générale, les réserves étaient établies à une certaine distance afin de « protéger » les peuples des Premières Nations contre les effets perturbateurs des sociétés de nouveaux arrivants. Au fil du temps, les petites villes se sont transformées en grandes villes, dont plusieurs sont devenues des régions métropolitaines. Les réserves entourées par des zones urbaines ont conservé leur statut officiel, mais étaient pratiquement interdites d'occupation par les nouveaux arrivants. Mais la plupart des peuples autochtones sont séparés des villes, en grande partie à cause de la volonté du gouvernement canadien de « protéger » les peuples autochtones. Les Premières Nations ont réalisé graduellement que leur isolement commercial des milieux urbains représentait une dépendance économique grave.



Elles avaient, dès le début de la période canadienne, résisté à la domination gouvernementale. Au fil des décennies, les tentatives systémiques de transformation des peuples autochtones grâce à l'éducation, à la domination gouvernementale de la vie dans les réserves et à l'érosion constante des modes de vie traditionnels ont mis les Premières Nations en conditions de dépendance à l'égard de l'aide sociale. Les peuples autochtones ont résisté, en se tournant vers les tribunaux et l'activisme politique pour défendre leurs intérêts et trouver des moyens d'améliorer leur vie. Au fil du temps, les tribunaux et les gouvernements ont reconnu les nombreuses lacunes de générations de politiques gouvernementales et le manque généralisé d'attention aux droits des peuples, des collectivités et des gouvernements autochtones. Cette situation a entraîné la prolifération de politiques et de programmes gouvernementaux, créant un cadre juridique et politique complètement différent pour l'action des Premières Nations.

Même s'il reste beaucoup à accomplir au chapitre de l'autonomisation à nouveau des Autochtones, de l'égalité des chances et des circonstances, de l'infrastructure de base et du soutien aux langues et aux cultures des Premières Nations, des progrès importants ont été réalisés. Le développement des entreprises autochtones poursuit son expansion à un rythme plus rapide que celui de la moyenne nationale. Les résultats éducationnels s'améliorent, palliant les faiblesses extrêmes dans ce domaine. Les collectivités autochtones affirment leur autonomie politique et s'acheminent vers l'autonomie gouvernementale lorsqu'elles s'en sentent prêtes.

Mais les transitions se font à pas de tortue. Les Premières Nations paient, de façon disproportionnée, pour les retards dans la réalisation des améliorations. Les perturbations sociales, les pertes culturelles et linguistiques et les luttes des familles sont réelles et souvent très pénibles. Pour des raisons valables et logiques, bon nombre de Premières Nations sont à la recherche des meilleures façons d'accélérer le développement économique, de créer des possibilités d'emploi et de produire de la richesse pour leur collectivité. Dans bien des cas, surmonter l'isolement géographique et avoir ainsi accès à des perspectives économiques réalistes comptent au nombre de leurs plus grandes priorités. Les Premières Nations recherchent des avantages et des débouchés partout où elles peuvent en trouver, que ce soit par le biais de processus juridiques ou dans le cadre de programmes gouvernementaux, de projets de développement des ressources ou de perspectives de collaboration. La création d'une réserve urbaine est l'un des outils à la disposition des Premières Nations qui cherchent à augmenter leurs possibilités économiques. Le concept a toutefois ses détracteurs : comme un fonctionnaire municipal l'a expliqué, « le concept portait sur une certaine forme de ghettoïsation, l'imagerie de ce à quoi ressemble une réserve et la ghettoïsation des collectivités dans une réserve urbaine ». (Tomiak, 2017, p. 928-945)



Les réserves urbaines et le développement des entreprises

La position des réserves initiales découlait de deux considérations : le modèle économique et les formes d'habitat de Premières Nations, en particulier au moment où elles ont été créées, et les priorités administratives et pratiques du gouvernement du Canada, qui devait offrir des services et des programmes aux peuples de ces collectivités. Le fruit du hasard historique plutôt que la planification minutieuse a donné lieu à des réserves qui se sont trouvées près de grands centres de population. À l'inverse, les bizarreries de l'histoire, du développement économique et de la politique pourraient faire en sorte que des collectivités autrefois vitales sur le plan économique (en particulier celles qui ont vu le jour à l'époque du commerce des fourrures avant 1900) se retrouvent bloquées loin d'une activité économique importante et soutenue.

Ce que les étrangers ont considéré comme étant un isolement extrême ne causait pas beaucoup de difficultés aux peuples des Premières Nations pour autant que les activités de récolte traditionnelles demeuraient fortes. Il s'agissait après tout de leurs terres ancestrales qu'ils occupaient de façon continue depuis des centaines d'années. Mais, lorsqu'ils sont passés d'un mode de vie de cueillette à une existence qui reposait sur l'imposition de réserves gérées par le gouvernement et le passage à la dépendance à l'assistance sociale, une transition qui a eu lieu dans la plupart des régions du moyen-nord au cours des années 1950 et 1960, les Premières Nations se sont retrouvées coupées de la plupart des activités économiques. Lorsque le développement a surgi dans leurs territoires, habituellement sous forme de projets forestiers, miniers

et hydroélectriques et de construction de routes et de chemin de fer, les Premières Nations se sont vu voir l'accès aux possibilités d'emploi et d'entreprise bloquer. Ainsi, les Premières Nations font face à une pénurie générale de travailleurs qualifiés et d'activités commerciales et professionnelles établies. Leur accès aux débouchés économiques a été davantage bloqué par un état d'esprit qui régnait dans les régions du sud en vertu duquel on présumait que les peuples autochtones n'étaient pas adaptés à la main-d'œuvre et aux défis techniques de l'économie des ressources modernes. Dans de nombreux cas, les projets conçus et exécutés sans l'apport des Premières Nations ont eu des effets négatifs et parfois dévastateurs sur les collectivités environnantes, exacerbant les niveaux élevés de pauvreté et augmentant la dépendance à l'égard de l'aide sociale.

Les peuples des Premières Nations dénoncent et rejettent le concept de dépendance à l'égard de l'aide sociale et ont passé un demi-siècle à lutter contre les effets socioculturels de la trop grande dépendance à l'égard des prestations d'aide sociale. Ils ont combattu collectivement en tant que nations individuelles pour obtenir un rôle propre dans les revenus de développement des ressources et ont obtenu au XXI^e une part des rendements. Ils ont combattu pour jouer un rôle clair dans les processus d'approbation et de surveillance des projets de développement sur leurs territoires et grâce à leur persistance devant les tribunaux, ils ont obtenu l'ajout de dispositions sur l'« obligation en matière de consultation et d'accommodement » qui leur ont donné un rôle dans les processus de planification et de prise de décision. Ces dispositions ont généré dans certaines collectivités des débouchés économiques sous forme d'emplois, d'entreprises et de partage des revenus. Toutefois, pour la plupart des Premières Nations, la « malchance » géographique signifie que les projets de développement ont vu le jour très loin de leur collectivité et que, par conséquent, leurs répercussions économiques ont eu peu d'impact sur leur population.

Devant cette réalité, qui a été marquée par des niveaux excessifs de chômage, de pauvreté extrême et de bouleversements socioculturels graves, les Premières Nations se sont mises en quête de nouveaux débouchés. Dans de nombreux cas, les perspectives économiques étaient de s'éloigner de leur collectivité en raison du faible nombre d'emplois et de perspectives commerciales à portée de main. Des douzaines de Premières Nations, tout particulièrement dans l'Ouest canadien, ont examiné la possibilité d'établir des réserves urbaines. Elles auraient ainsi un pied dans l'économie urbaine et générale, et les réserves urbaines permettraient au nombre croissant de membres de leur collectivité qui s'installent dans les grandes villes d'avoir accès à des possibilités d'emploi. Le processus relatif aux réserves urbaines dans l'Ouest du Canada a été accéléré par une réalité historique importante : le gouvernement du Canada a sous-estimé de manière importante le nombre de Premières Nations admissibles au moment de la création des réserves. Dans le cadre du processus des droits fonciers issus de traités, le gouvernement a commencé à dédommager la mauvaise affectation des terres des réserves, ce qui signifie qu'un grand nombre de Premières Nations ont reçu des terres ou des fonds considérables en réparation du préjudice. Bon nombre de Premières Nations ont utilisé les fonds pour acquérir des terres urbaines à transformer en réserves.

Les Premières Nations ont conservé leur statut juridique et politique dans ces nouveaux emplacements. Il existe différents accords (absence d'impôt sur le revenu pour les membres des Premières Nations, règlements de zonage distincts et prise de décision entièrement assurée par les dirigeants des Premières Nations) qui font des réserves urbaines une solution intéressante, qui ne se mesure toutefois pas à la possibilité de bâtir une économie autochtone en partenariat avec les autorités locales. Pour les réserves isolées, les différents accords offerts aux Premières Nations ont tout simplement un effet faible ou nul; si elle se trouve dans une ville ou à proximité, la réserve urbaine pourrait avoir un effet important sur les perspectives autochtones.

Les réserves urbaines sont donc apparues comme un ajout à la trousse d'outils des Premières Nations, et non comme un élément central (comme le développement de ressources naturelles) ou une initiative préparatoire à long terme (comme envoyer les jeunes autochtones au collège ou à l'université). Ces réserves sont une entreprise éventuellement vitale qui pourrait servir une collectivité, et également ses partenaires urbains. Rien n'empêche une Première Nation d'investir dans un bien immobilier urbain et d'en devenir le propriétaire, d'acquérir une entreprise urbaine ou autrement de participer à des activités commerciales hors réserve. Bon nombre de ces activités sont en cours partout au pays et connaissent, pour l'essentiel, un succès considérable. À titre d'exemple, un consortium de Premières Nations au Yukon a fait l'acquisition d'un ensemble d'hôtels à Whitehorse, qui procure des revenus constants aux partenaires communautaires et établit une solide présence commerciale autochtone dans la région. Une question d'importance est évidemment la capacité d'une collectivité d'une Première Nation de conserver son statut de réserve dans un emplacement urbain.

Le principe de la réserve urbaine, même s'il est mal compris par les Canadiens, n'en demeure pas moins une composante de plus en plus importante de la vie économique du pays. L'établissement d'un statut de réserve pour une Première Nation éloignée de sa réserve de base est possible depuis de nombreuses années en vertu des dispositions relatives aux ajouts aux réserves. Les Premières Nations n'ont toutefois eu recours à ces dispositions que dans le but principal de faire de petits ajouts aux réserves existantes en réponse aux nouvelles réalités locales. L'idée de faire un saut géographique vers des endroits éloignés n'a pas constitué un facteur important dans la planification pendant un certain temps. En effet, ces dernières années, on assiste à un revirement significatif : les Premières Nations ne demandent plus aux villes la permission d'établir une réserve urbaine, mais les grandes villes recrutent activement les Premières Nations pour établir de telles réserves à l'intérieur ou à proximité des limites de la ville. Ces changements sont devenus possibles grâce aux réserves urbaines prospères, à une plus grande réceptivité des personnes non autochtones aux réserves des Premières Nations et au constat que le développement économique autochtone profite à la collectivité dans son ensemble. La raison pour laquelle l'utilisation des réserves urbaines s'est étendue est simple : le système offre de meilleurs débouchés économiques pour les Premières Nations et donne une grande impulsion aux activités commerciales de la population non autochtone. Dès qu'il a été mis à l'essai à Saskatoon, en Saskatchewan, le concept de réserve urbaine s'est progressivement confirmé dans tout le pays.

Les retombées économiques pour les Premières Nations sont nettement un moyen pour arriver à leurs fins et non une fin en soi. La création de possibilités d'emploi et d'entreprise est essentielle au bien-être culturel et social. La Première Nation de Gambler au Manitoba poursuit activement la création de nombreuses réserves urbaines. Comme le chef David LeDoux l'a mentionné :

Les réserves urbaines représentent pour nous une possibilité de générer nos propres revenus, que nous pouvons ensuite réinvestir dans la collectivité sous forme de services de santé et d'éducation, de programmes sociaux et culturels, de logements et d'infrastructures. Selon la pensée des Ojibwé, nous devons planifier pour plusieurs prochaines générations. Pour ce faire, nous devons assurer l'autonomie et l'autodétermination, être libres d'investir dans des programmes de langues, le perfectionnement des compétences et plus encore pour nos jeunes (Université Brandon, 2019).

La détermination des chefs des Premières Nations à établir un lien entre le développement économique, les réserves urbaines et le renouvellement et la revitalisation des collectivités est essentielle pour comprendre l'intérêt croissant dans le développement des réserves dans les villes et leurs environs.



Terres urbaines et traités modernes

Même si le Processus des droits fonciers issus de traités favorise la création de réserves urbaines dans les régions touchées par les traités numérotés, les traités modernes prévoient des octrois de terres dans des régions du Canada jusqu'à lors non couvertes par des accords entre le gouvernement et les Premières Nations. Ces arrangements sont très différents des réserves urbaines examinées dans le cadre de ce rapport. Les Premières Nations ont obtenu un accès à des terres urbaines dans des villes comme Whitehorse, au Yukon, ou, plus renversant encore, à Tsawwassen, en Colombie-Britannique, mais les traités modernes portent sur la soustraction des groupes autochtones à l'assujettissement découlant de la Loi sur les Indiens. Certaines des terres octroyées, appelées « terres visées par un traité », sont des zones urbaines gérées par des Premières Nations, qui ne sont toutefois pas assorties des autres avantages du statut de réserve, comme l'exonération d'impôt sur le revenu.

Ces terres urbaines des Premières Nations se sont révélées importantes sur le plan économique, bien qu'à une échelle plus réduite dans le Nord canadien que dans les centres plus au sud. Cela tient au fait que les débouchés commerciaux sont différents et plus limités à, par exemple, Haines Junction, au Yukon (Premières Nations de Champagne et d'Aishihik) que dans la réserve des Squamish à North Vancouver, en Colombie-Britannique (Première Nation Squamish). Dans le premier cas, dans une petite collectivité sur la route Alaska à l'ouest de Whitehorse, les perspectives sont plutôt saisonnières, liées aux services gouvernementaux, au tourisme et aux cycles de construction; alors que dans le deuxième cas, le hasard géographique a placé le peuple Squamish en plein centre de l'un des milieux urbains les plus dynamiques dans le monde. La Première Nation Squamish, qui a lutté pendant des années devant les tribunaux pour recouvrer la maîtrise des terres des réserves confisquées par le gouvernement il y a plus de 100 ans, a annoncé récemment un projet d'ensemble résidentiel de plusieurs milliards de dollars sur sa terre située dans la ville de Vancouver. Étant donné que la terre en question est une terre de réserve, elle est exemptée de nombreuses limitations de l'aménagement immobilier qui ont ralenti la construction résidentielle dans la ville.

La situation à Tsawwassen, en Colombie-Britannique, est l'une des illustrations les plus spectaculaires des répercussions commerciales possibles des terres urbaines des Premières Nations. La collectivité se trouve à quelques kilomètres au sud de Vancouver, près du terminal de traversier de Tsawwassen et constitue une zone qui croît rapidement de la région métropolitaine de Vancouver. La Première Nation de Tsawwassen a signé un traité moderne en 2007, qui prévoyait l'ajout de 400 hectares à sa terre existante et l'obtention de ressources financières importantes et de droits de gouvernance (mais également leur renoncement à l'exonération d'impôt). En une demi-décennie, la Première Nation a commencé la construction d'un grand centre commercial urbain, d'importants projets de développement résidentiels pour les membres des Premières Nations et les personnes non autochtones et a autrement misé sur le potentiel commercial de sa terre. La collectivité peut maintenant fournir du travail à tous les membres à la recherche d'un emploi, et les nouveaux accords ont stimulé la création de nouvelles entreprises. Si on se fie aux derniers développements, Tsawwassen est en voie de devenir l'une des collectivités autochtones les plus prospères en Amérique du Nord, sans avoir à dépendre des dispositions de la Loi sur les Indiens pour pouvoir offrir des possibilités commerciales.

Obtention du soutien et de la coopération de non-Autochtones

Techniquement, l'application de la Politique des ajouts aux réserves ne concerne que les Premières Nations et le gouvernement du Canada, tout en prévoyant un traitement équitable et approprié aux intérêts de toutes les tierces parties. Mais la réalité est tout autre. Les intérêts indirects, y compris le soutien des municipalités rurales, des villes et des propriétaires fonciers voisins, et le public jouent un rôle dans les processus d'approbation informels.

Même si les ajouts aux réserves contigus semblent généralement non controversés, les premières propositions de réserves urbaines ont fait face à des critiques acerbes et souvent vives. Les gens ne comprenaient généralement pas le concept lorsqu'il a été présenté dans les années 1970. Les détracteurs des droits autochtones voyaient les réserves urbaines comme étant une prorogation des « privilèges spéciaux » des Autochtones et se sont par conséquent élevés contre l'idée. Comme Brian Geisbrecht, un membre important du Frontier Institute, l'a écrit en 2008:

Les réductions de taxes municipales subventionnées par l'État fédéral ne donnent qu'un petit aperçu des raisons pour lesquelles les réserves urbaines sont une mauvaise idée. Elles représentent également des pertes de recettes provinciales et de taxes sur les produits et services. Les Indiens inscrits qui vivent, travaillent sur les réserves urbaines ou s'y déplacent obtiennent d'énormes avantages fiscaux. Ils ne paient pas d'impôt sur le revenu ni de TVP ou de TPS. Les Premières Nations désignent des bureaux dans des villes comme étant des sous-bureaux de leurs réserves et les travailleurs inscrits ne paient pas de taxe. À mesure que les contribuables acquerront une compréhension de la situation, les réserves urbaines à l'abri de l'impôt feront naître un profond ressentiment et la discorde, tout le contraire de la réconciliation.

Il existe une perception généralisée et erronée voulant que les Premières Nations obtiennent « gratuitement » des choses et une incapacité à comprendre les structures locales et financières entourant les réserves urbaines. Les personnes qui s'offusquent du fait que les réserves urbaines ne paient pas d'impôts municipaux au sens habituel du terme, se rallient généralement à l'idée lorsqu'on leur explique le principe de la « rémunération des services ». Ces dernières années, la situation s'est inversée. Les villes encouragent souvent fortement la création de réserves urbaines, en faisant valoir les avantages économiques pour la collectivité et en célébrant un acte de collaboration en matière de réconciliation. Voici ce que Greg Mason, un économiste de l'Université du Manitoba, avait observé:

Mais les propriétaires fonciers et les résidents actuels de Winnipeg doivent accepter les réserves urbaines comme étant une expression tangible et légitime de la réconciliation. Les chefs des Premières Nations devraient également envisager la réserve urbaine comme étant une percée importante dans l'économie urbaine de demain et poursuivre leur collaboration avec les autres propriétaires fonciers de Winnipeg qui ont des intérêts légitimes dans la façon dont le développement suit son cours (Mason, 2019).

Comme la pratique en pleine évolution sert à mieux comprendre la nature, la réalité et les répercussions des réserves urbaines, les commentaires négatifs ou critiques ont diminué, mais pas disparu. L'expérience avec les réserves urbaines existantes donne à penser que l'opposition se met rapidement à les soutenir et que les critiques se limitent généralement aux personnes qui ne sont pas en faveur de l'expansion continue des droits juridiques et politiques des Autochtones. Cela étant dit, les expériences des Premières Nations ont révélé des éléments clés qui dissipent les préoccupations et renforcent le soutien:

1. Les processus relatifs aux réserves urbaines devraient être transparents, dans la mesure où les exigences commerciales et juridiques le permettent.

2. L'éducation du public est essentielle, car de nombreuses fausses idées sur les réserves urbaines circulent. Les peuples non autochtones croient souvent que les réserves urbaines s'approprient des débouchés économiques non autochtones, lorsque la preuve laisse présager que c'est tout le contraire. Le modèle et le but d'une réserve urbaine doivent être expliqués au public dès le début du processus.
3. Les autorités locales devraient être invitées à participer aux discussions aussitôt que possible et en temps voulu.
4. L'engagement communautaire est essentiel et doit souligner les plans à court et à long terme et les accords de rémunération des services conclus avec les autorités municipales.
5. La défense des droits et le soutien de la population non autochtone sont importants. La plupart des membres de la collectivité suivent les dirigeants politiques et les chefs d'entreprise. La présence de personnes prestigieuses au sein des conseils d'administration envoie des signaux forts à l'ensemble de la collectivité.
6. La cérémonie est importante. Les autorités locales et les résidents devraient être invités, s'il y a lieu, aux événements et aux célébrations publics. Les réserves urbaines sont devenues des éléments clés de la création de partenariats et de la réconciliation.



Réserves urbaines en activité

Il y a 30 ans, les réserves urbaines au Canada étaient pour la plupart des terres historiques octroyées aux Premières Nations, généralement au XIXe siècle, qui ont par la suite été intégrées à l'économie urbaine locale. Cette situation se produisait habituellement parce que la collectivité s'étendait jusqu'au point où une réserve d'une Première Nation qui était auparavant éloignée se trouvait maintenant contiguë à la ville. Jusqu'à récemment, seulement un petit nombre de ces réserves en milieu urbain ont commencé à exercer des activités commerciales, surtout en raison des circonstances locales et des curiosités économiques (p. ex. les Six Nations dans le Sud de l'Ontario et un grand marché de cigarettes sans taxe). Mais cette situation a changé au cours des dernières décennies grâce aux nouveaux développements dans les provinces des Prairies. L'idée consistant à avoir une Première Nation économiquement autonome —profitant de la disponibilité des terres et de la Politique sur les ajouts aux réserves du gouvernement du Canada — rattachée à une collectivité largement non autochtone est devenue de plus en plus courante. Bon nombre de ces réserves ont prospéré, tout en permettant d'établir des relations positives et mutuellement bénéfiques entre les peuples autochtones et non autochtones.

Beaucoup d'attention a été accordée à la première réserve urbaine d'importance, établie à Saskatoon, en Saskatchewan, par la Première Nation de Muskeg Lake. La réserve de 35 acres a été créée en 1988, devenant une référence pour les développements subséquents. La terre abrite la Saskatchewan Indian Gaming Authority, les bureaux principaux de la Federation of Sovereign Indigenous Nations, le campus de Saskatoon de l'Université des Premières Nations du Canada, ainsi que de nombreux établissements commerciaux et bureaux professionnels. La ville de Saskatoon a rapidement adhéré au concept, ajoutant par la suite cinq autres réserves dans la collectivité et une autre à une courte distance de la ville. Un autre groupe de collectivités est propriétaire d'une terre « en fief simple » à Saskatoon et prévoit établir des réserves officielles. Les services offerts aux réserves urbaines sont assurés par les services municipaux et des ententes de compatibilité de l'utilisation du sol, qui prévoient des services de police, de protection contre les incendies, de déneigement et d'enlèvement des déchets, et d'adduction d'eau et d'égouts. Des ententes ont également été conclues pour couvrir les contributions aux taxes scolaires. Les ententes imposent des contraintes à l'utilisation de la Première Nation de la réserve urbaine, exigeant une comparabilité avec les règlements et les plans généraux de la ville.

Sans surprise, les fonctionnaires municipaux de Saskatoon parlent de manière positive de l'expérience avec les réserves urbaines :

La création de réserves urbaines à Saskatoon a généré des retombées pour la ville sous forme de bénéfices financiers, politiques et sociaux. Sur le plan financier, la ville profite directement des recettes générées par les services offerts aux réserves urbaines et indirectement par les recettes fiscales et la création d'emplois générés hors réserve. Au plan politique, la création de réserves à Saskatoon a donné lieu à des relations positives entre les Premières Nations et la ville. Au niveau social, les réserves urbaines dans la ville se dressent comme un symbole que les peuples des Premières Nations apportent une contribution positive à la collectivité (Peters, 2007, p. 4).

La Première Nation de Peguis au Manitoba a franchi une étape comparable en 2019, en signant une entente visant à établir une réserve urbaine assez importante (3,7 acres) à Winnipeg. En tant que chef, Glen Hudson a déclaré ce qui suit au sujet du développement : « Cela signifie des emplois, des débouchés, une croissance, non seulement pour les Premières Nations ici à Winnipeg, mais également pour les autres nations et l'économie ». La Première Nation a investi 12 millions de dollars dans l'initiative, qui comprendra éventuellement une pharmacie et un magasin de cannabis à usage récréatif (CTV News, 2019). Des initiatives comme celle de la Première Nation de Little Pine à Lloydminster (casino et complexe résidentiel) se font de plus en plus courantes, car les Premières Nations sont à la recherche de débouchés économiques et d'occasions de créer de la richesse.

Leçons tirées

Les réserves urbaines, établies dans le but explicite de promouvoir le développement économique autochtone, sont devenues un volet important de la planification et des activités contemporaines des Premières Nations. Les résultats d'études de chercheurs, de fonctionnaires et d'organisations autochtones ont souligné bon nombre de contributions et de défis majeurs associés à l'ajustement de ce nouvel élément urbain. Une étude de Julie Tomiak, qui décrit les réserves urbaines comme une « façon de se sortir de la pauvreté », a reconnu les contributions faites par les réserves urbaines à l'autodétermination des Autochtones, mais a expliqué que les réserves urbaines s'inscrivent toujours dans un système colonialiste (Tomiak, 2017). Les Premières Nations ont dû faire l'acquisition des terres aux prix du marché et ne pouvaient acheter que des propriétés disponibles à la vente. L'auteure souligne que les réactions au concept, allant d'un grand enthousiasme municipal en Saskatchewan à de l'hostilité en Colombie-Britannique, imposent des limites aux peuples autochtones. Tomiak a mis en lumière la réussite de la réserve de 35 acres de la Nation des Cris du lac Muskeg dans l'est de Saskatoon et l'achat de la Première Nation de Long Plain d'une propriété commerciale de 1,1 million de dollars. Comme elle l'a mentionné, « les personnes qui ont participé à la création des réserves urbaines en Saskatchewan ont constaté que des craintes se calment une fois que la municipalité commence à réaliser des bénéfices économiques ». En fin de compte, Tomiak a défini un ensemble d'avantages, y compris l'ajout de ses propres sources de revenus, la création d'emplois et d'entreprises et l'amélioration de la capacité autochtone (Tomiak, 2017).

Une étude sur les réserves urbaines en Saskatchewan de Tom Flanagan et Lee Harding (2017) fournit des éléments de preuve supplémentaires de la valeur économique des droits fonciers issus des traités et des processus relatifs aux réserves urbaines, plus précisément de leurs répercussions sur le bien-être de la collectivité. Les auteurs ont passé en revue l'établissement de 51 réserves urbaines en Saskatchewan. Ils ont reconnu que les réserves urbaines offrent un accès à de plus grands marchés et exemptent de l'impôt les employés des Premières Nations. Les résultats exposés dans le tableau 1 donnent à penser que l'établissement d'une réserve des Premières Nations pourrait permettre d'accélérer le développement économique d'une collectivité d'au moins 10 ans. Flanagan et Harding concluaient que les développements urbains ne peuvent pas éliminer toutes les disparités socioéconomiques existantes entre les populations autochtones et non autochtones, mais représentent néanmoins un progrès économique important.

Table 1: Premières Nations de la Saskatchewan ayant des réserves urbaines à usage intensif

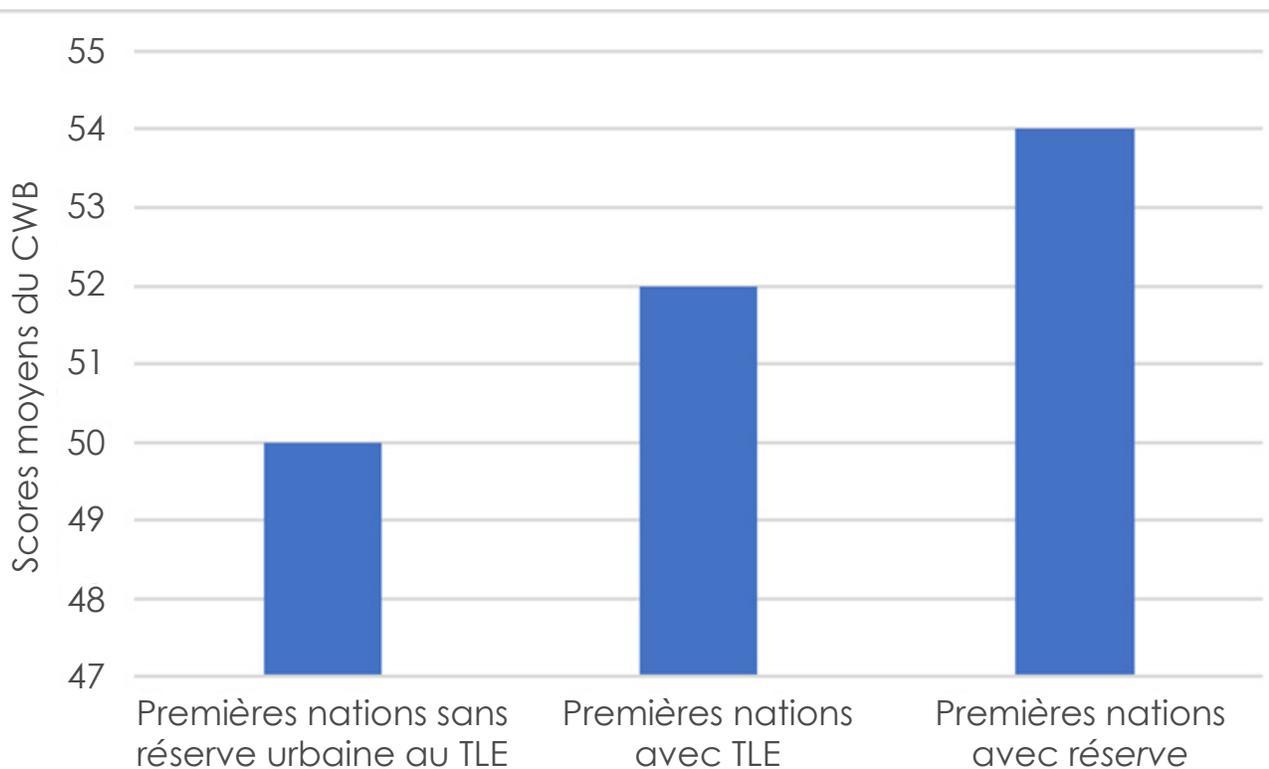
Première Nation	Ville	Usages
English River	Yorkton	<ul style="list-style-type: none"> • Poste d'essence • Restaurant • Épicerie
Kahkewistahaw	North Battleford	<ul style="list-style-type: none"> • Painted Hand Casino avec bar-salon et restaurant • Poste d'essence et dépanneur • Yorkton Home Inn & Suites • Centre commercial Broadway
Mosquito, Grizzly Bear's Head, Lean Man	Saskatoon	<ul style="list-style-type: none"> • Gold Eagle Casino • Kihiw Restaurant
Muskeg Lake	Swift Current, Regina	<ul style="list-style-type: none"> • Trois installations commerciales abritant 40 entreprises par bail • CreeWay Gas East
Nekaneet	Prince Albert, Creighton	<ul style="list-style-type: none"> • Living Sky Casino • Propriétés commerciales • Immeuble de bureaux abritant des cabinets d'avocats • Poste d'essence et dépanneur (en développement)
Peter Ballantyne	Yorkton, Regina	<ul style="list-style-type: none"> • Northern Lights Casino • Trois postes d'essence avec dépanneurs • Bureaux administratifs • Bureau administratif du Prince Albert Grand Council • Peter Ballantyne Health Services • Structures éducatives • Complexe de bureaux • Bureau d'un journal • Centre de conditionnement physique • Magasin de détail
Sakimay	Saskatoon	<ul style="list-style-type: none"> • Painted Hand Casino (jusqu'en 2008) • Complexe de bureaux • Gas bar, convenience store and car wash
Whitecap		<ul style="list-style-type: none"> • Dakota Dunes Casino • Dakota Dunes Golf Links • White Cap Trail Gas Bar & Confectionary • Dakota Dunes Hotel & Spa (opened 2015)

Dans son rapport (2016), Holli Poholka examinait l'efficacité générale des réserves urbaines pour les Premières Nations. Elle a répertorié des défis importants:

- Une Politique sur les ajouts aux réserves peu précise, une mauvaise gestion du processus au niveau fédéral et des restrictions aux libertés des Premières Nations;
- Un long processus de l'achat de la terre à la création de la réserve urbaine qui prend souvent plusieurs années;
- Les complexités de la négociation des prix d'achat des terres de la municipalité à la Première Nation;
- Des frictions lors de la négociation des ententes de services municipaux entre la Première Nation et la municipalité.

Malgré ces difficultés, Poholka a abouti à la conclusion que les réserves urbaines amélioreraient l'autosuffisance économique et la qualité de vie, mais ne présentaient aucune garantie de réussite. Les résultats de l'indice du bien-être des communautés (IBC) (qui compare les collectivités par rapport aux normes nationales en fonction d'indicateurs du revenu, de la scolarité, du logement, de la santé et d'autres mesures) fournissent une mesure loin d'être idéale de la réussite locale. Ils donnent toutefois une indication générale utile des transitions socioéconomiques dans les collectivités autochtones et non autochtones.

Figure 3: Résultats moyens de l'IBC, Premières Nations de la Saskatchewan (2011)



Source: graphique modifié de Flanagan et Harding, 2017.

Table 2: Avantages de la création de réserves urbaines

Avantage	Description
Avantages pour les membres de la bande	<ul style="list-style-type: none"> • Les membres de la bande bénéficient de l'« admissibilité à l'exemption fiscale » et ont accès à des fonds « qui sont conditionnels au fait de vivre ou de travailler dans une réserve » (Garcea, 2004, p. 33). • Les réserves urbaines voient souvent naître des projets d'ensemble résidentiel, qui peuvent favoriser des collectivités plus sûres, plus saines, plus abordables et culturellement inclusives.
Avantages pour les conseils de bande	<ul style="list-style-type: none"> • Les réserves urbaines offrent aux conseils de bande: <ul style="list-style-type: none"> o « Des contrôles excessifs sur de nombreuses... questions de planification et de développement qui ont une incidence sur eux et leurs membres. » (Garcea, 2004, p. 34); o Un emplacement centralisé pour abriter les organisations communautaires et les services offerts aux membres de la réserve et hors réserve; o La capacité de générer des revenus.
Avantages pour les municipalités	<ul style="list-style-type: none"> • Les avantages financiers comprennent les revenus tirés de la prestation des services. • Les avantages politiques comprennent les relations positives entre les Premières Nations et la ville. • Les avantages sociaux reposent sur le fait que la ville « constitue un symbole que les peuples des Premières Nations apportent une contribution positive à la collectivité ». (Sully et Emmons, 2004, cité dans Garcea, 2004, p. 35)

Source: tableau adapté de celui de Garcea, 2004, cité dans Poholka, 2016.

Le rapport de Poholka résumait de façon précise les avantages et les défis. Les défis soulignaient les dynamiques internes et externes souvent tendues, y compris les longues négociations avec les autorités municipales et les désaccords au niveau des collectivités concernant les coûts et les répercussions de l'établissement d'une réserve urbaine.

Le rapport a souligné l'importance d'une communication ouverte et de négociations claires avec les autorités municipales. Il a insisté sur le risque financier et le manque de fonds disponibles pour la plupart des Premières Nations, ainsi que sur les réalités de la discrimination et de la résistance non autochtones. Il a également souligné l'intérêt de faire participer un plus grand nombre de collectivités des Premières Nations à une réserve urbaine de collaboration et a fait ressortir les retombées économiques pour la Première Nation hôte.



Tableau 3: Défis liés à la création de réserves urbaines

Défi	Description
Capacité financière	<ul style="list-style-type: none"> • Bon nombre de Premières Nations disposent de ressources financières limitées pour acheter et développer des infrastructures.
Le coût par rapport aux avantages	<ul style="list-style-type: none"> • Il est très difficile d'estimer les coûts et les avantages [du développement d'une réserve urbaine] parce qu'on retrouve un vaste éventail de variables qui peuvent empiéter sur de tels calculs (Garcea, 2004, p. 41). • Le risque financier d'échec de développement sur la réserve peut être important.
Consensus des membres de la bande	<ul style="list-style-type: none"> • Le développement d'une réserve urbaine fragmente les membres de la bande sur le plan géographique, car certains vivent dans la réserve principale alors que d'autres se sont installés dans la réserve urbaine, et sur le plan socioéconomique, parce que les revenus des membres peuvent varier énormément. • La fragmentation peut entraîner l'« absence de consensus entre les dirigeants et les membres de la bande » sur où et comment investir l'argent.

Source: modified from Garcea, 2004, as cited in Poholka, 2016.

La professeure éminente dans le domaine du processus des réserves urbaines, Evelyn Peters, a affirmé que l'obtention de l'accès aux terres urbaines ne suffisait pas pour garantir la réussite commerciale (Peters 2007). Elle a résumé les répercussions des réserves:

Les Premières Nations peuvent obtenir des avantages économiques du développement urbain par des moyens qui ne nécessitent pas la création de réserves urbaines, par exemple en créant des entreprises économiques sur les terres urbaines hors réserve appartenant à des corporations de bande. Ces formes de régimes fonciers peuvent permettre d'éviter des aspects négatifs associés au développement des réserves urbaines, y compris la complexité et le coût des négociations et les délais prolongés associés au développement des réserves urbaines.

Les réserves urbaines offrent un certain nombre d'avantages pour le développement économique qui peuvent compenser les enjeux de leur mise en place et de la création de possibilités de développement économique. Toutefois, les Premières Nations qui envisagent la possibilité d'acquérir une réserve urbaine pourraient mesurer leur capacité à ce moment, ainsi que la possibilité qu'une autre forme de régime foncier puisse répondre à leurs besoins courants.

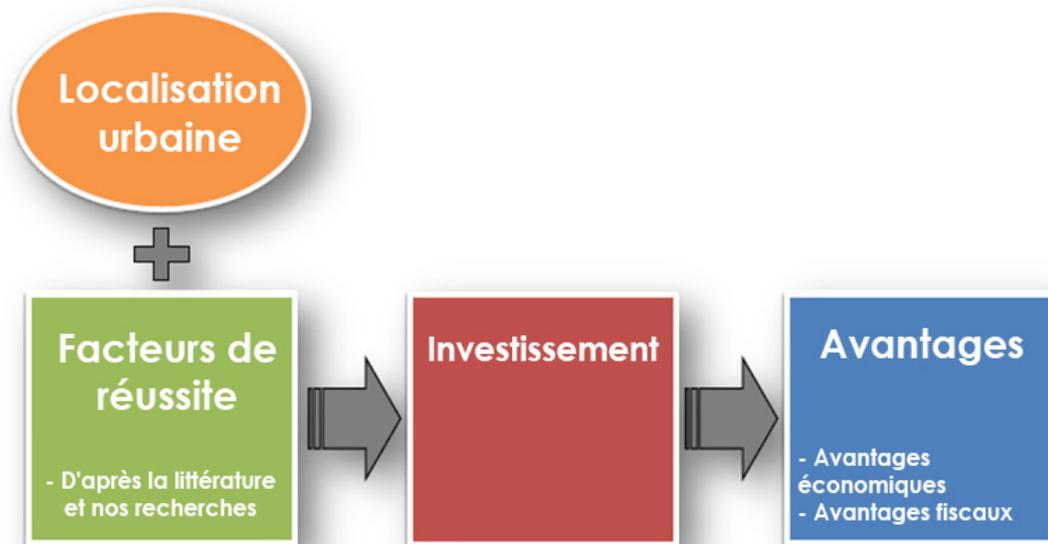
Sa principale conclusion voulant que l'obtention de l'accès aux terres urbaines ne suffisait pas, à elle seule, pour garantir la prospérité est un correctif important de l'enthousiasme excessif qui accompagne souvent les discussions sur les réserves urbaines.

Une étude de 2014 sur les réserves urbaines du Conseil national de développement économique des Autochtones présente des commentaires utiles sur les

principaux attributs des réserves urbaines (CNDEA, 2014). Voici leur liste des 12 facteurs de réussite essentiels qui favorisent l'investissement :

1. Terres exploitables
2. Infrastructure et services
3. Revenus autonomes
4. Soutien communautaire
5. Régime de gestion des terres
6. Gouvernance
7. Relations avec les gouvernements locaux
8. Système de gestion financière
9. Planification de l'utilisation des terres
10. Partenariats
11. Capacité administrative
12. Accès au capital

L'examen a porté sur six des exemples les plus connus de réserves urbaines, y compris la Première Nation de Shuswap près du district d'Invermere, en Colombie-Britannique; la Nation crie d'Opaskwayak et la ville de Le Pas, au Manitoba; la Première Nation dakota de Whitecap près de Saskatoon, en Saskatchewan; et la Première Nation de Madawaska près d'Edmundston, au Nouveau-Brunswick. Le rapport résume certains des principales retombées et des principaux défis en jeu.

Figure 4 : Relation entre les facteurs de réussite, l'investissement et les retombées économiques et fiscales

Source: *Fiscal Realities Economists, 2014, préparé pour le Conseil national de développement économique des Autochtones.*

Un rapport de suivi du même organisme comparait les bénéfices économiques des « réserves à proximité des collectivités urbaines » et ceux des « réserves en milieu urbain réelles » (CNDEA, 2015). L'étude concluait que la réussite dépendait de l'emplacement des terres choisies, des capacités de gestion des terres de la Première Nation et de la municipalité locale, des arrangements fiscaux et de l'aide offerte aux entreprises individuelles qui souhaitent s'établir dans une réserve. Des pratiques exemplaires particulières sont résumées comme suit:

- Élaborer un mécanisme de résolution des différends et de négociation relativement aux problèmes soulevés par les municipalités et les tierces parties;
- Mettre au point la politique sur les ajouts aux réserves d'AANC et élaborer ensuite un processus relatif aux ajouts propres aux Premières Nations qui rejoint les effets de la nouvelle politique;
- Autoriser les ajouts aux réserves, en dépit des négociations en cours avec les municipalités et les tierces parties en vue de résoudre les préoccupations;
- Mettre l'accent sur l'ajout de terres urbaines tout particulièrement pour les Premières Nations qui participent au processus d'ajouts aux réserves;
- Utiliser la politique de gestion des terres pour soutenir le développement économique;

- Utiliser les structures fiscales et tarifaires sur les réserves pour soutenir le développement économique;
- Fournir un soutien actif aux entreprises qui sont exploitées dans une réserve.

Toutes les études, y compris un examen qui portait essentiellement sur les relations municipales-autochtones de Ryan Walker, ont souligné l'importance d'une collaboration étroite avec les gouvernements locaux (Walker, 2008). Walker a insisté sur l'importance de la mobilisation des citoyens, d'une forte collaboration entre les municipalités et les Premières Nations, de la promotion de la culture autochtone en tant que force locale, de la priorisation du développement économique et social ainsi que d'ententes de service et de systèmes de réserve urbaine bien conçus. La mise en place de communautés consultatives et d'organes décisionnels collaboratifs, le soutien de la chambre de commerce locale aux entreprises autochtones et le maintien d'accords ouverts et souples avec les autorités locales sont tous jugés essentiels.

Le bilan des réserves urbaines

Les réserves urbaines ne sont pas une solution garantie et ne régleront malheureusement pas tous les problèmes auxquels fait face une Première Nation. Mises en œuvre avec succès, les réserves urbaines peuvent permettre de créer des emplois et des débouchés commerciaux et d'améliorer les relations avec les peuples non autochtones. La création d'une réserve urbaine est avant tout une décision d'investissement, nécessitant une combinaison de droits autochtones et de contributions financières pour créer des possibilités économiques ininterrompues. Il y a des problèmes et des questions qui doivent être compris dès le départ et abordés avec soin et prudence à mesure qu'une Première Nation va de l'avant avec une mise en œuvre éventuelle. L'Ontario a des défis à relever pour ce qui est d'ouvrir les collectivités des Premières Nations à l'économie au sens large, tout particulièrement en dehors du Sud de l'Ontario. La Colombie-Britannique, où de nombreuses réserves se trouvent à proximité des villes, et l'Ouest canadien, où de nouvelles réserves urbaines sont créées, produisent de meilleurs résultats, attribuables en partie au fait que les Autochtones ont accès aux économies urbaines.

Débouchés associés aux réserves urbaines

L'option des réserves urbaines présente des débouchés réels et importants.

- **Création d'entreprises autochtones:** Les réserves urbaines constituent un cadre approprié et potentiellement précieux pour les activités commerciales et professionnelles, offrant des avantages fiscaux et administratifs importants. C'est là, évidemment, l'avantage et l'attrait essentiels d'une réserve urbaine.

- **Création d'emplois autochtones:** Les Premières Nations accordent habituellement la priorité à la création d'emplois stables et bien rémunérés. Les réserves urbaines offrent aux entreprises autochtones une occasion, non encore définie statistiquement, d'embaucher des Autochtones, déclenchant ainsi une expansion vertueuse de débouchés économiques. Dans bien des cas, comme l'établissement de casinos et d'hôtels, la création d'emplois peut être énorme. Dans le cas des Premières Nations du Yukon, le gouvernement embauche environ 1 600 travailleurs issus de sa population qui compte environ 7 500 habitants. Un grand nombre de ces employés travaillent dans la ville de Whitehorse ainsi que dans les bureaux des collectivités, créant une croissance des emplois indirects (Finnegan, 2013). Lorsque les bureaux d'un gouvernement autochtone sont déménagés dans une réserve principale, peu d'emplois incrémentiels sont créés.

- **Création d'un « point de débarquement » urbain:** Plus de la moitié de tous les membres des Premières Nations vivent maintenant hors réserve, cherchant souvent des possibilités personnelles, éducatives ou d'emploi qui ne sont pas disponibles dans leur territoire

d'origine. Lorsqu'ils emménagent dans une ville, ils ont souvent de la difficulté à trouver un lieu des Premières Nations reconnu. Une réserve urbaine offre un territoire des Premières Nations clairement identifié et fièrement autochtone. Le regroupement des activités crée également une « économie d'échelle » avantageuse, de sorte qu'il est difficile d'ignorer la présence autochtone dans le milieu urbain.

- **Accélération de la diversité économique:** Lorsque les Premières Nations ont un engagement économique important avec des collectivités non autochtones, les emplois et les débouchés ont tendance à se concentrer sur un petit nombre de secteurs, particulièrement liés aux richesses naturelles. Les réserves urbaines permettent aux Premières Nations d'approfondir leur engagement dans une grande variété de domaines : services professionnels (p. ex. médecine, droit, services commerciaux), activités de détail, institutions et bureaux des Premières Nations et différentes entreprises industrielles et commerciales. L'accès à plus de ressources dans les régions urbaines offre des possibilités de créer des activités de la « nouvelle économie ».



• Amélioration des relations entre les Autochtones et les non-Autochtones:

La collaboration mutuellement avantageuse, l'un des éléments fondamentaux des activités dans une réserve urbaine, constitue un fondement important pour établir de meilleurs liens entre les Autochtones et les non-Autochtones. Dans le cas des réserves urbaines, les organisations commerciales, comme les chambres de commerce, dirigent souvent le processus. Les entreprises individuelles le suivent, tout particulièrement les entreprises autochtones qui peuvent exploiter pleinement les débouchés offerts par les réserves urbaines. La possibilité de collaboration commerciale entre les Autochtones et les non-Autochtones — une vision très différente des générations d'écart social et d'incompréhension — constitue une contribution majeure de la réserve urbaine. Les réserves urbaines ne débouchent pas sur une situation de somme nulle. Autrement dit, les gains économiques autochtones ne sont pas réalisés au détriment des entreprises et des employés non autochtones. En effet, les réserves urbaines contribuent considérablement au bien-être de la collectivité dans son ensemble.

• Revenus autonomes: Étant donné l'ampleur des enjeux socioéconomiques et relatifs aux infrastructures auxquels font face les Premières Nations, il n'est pas du tout surprenant de souligner qu'elles ont besoin d'argent. Les Premières Nations sont impatientes de créer leurs propres revenus ou fonds qui sont sous leur contrôle direct et qui ne nécessitent pas de soumettre une demande ou de présenter un rapport au gouvernement du Canada. Les réserves urbaines bien gérées ont généré des flux de trésorerie solides pour leur collectivité, fournissant aux Premières Nations l'argent dont elles avaient besoin pour s'attaquer aux priorités urgentes.

• Développement d'entreprises appartenant au gouvernement efficaces: Les économies des Premières Nations diffèrent de l'économie générale. Les Premières Nations créent des entreprises pour répondre à des besoins particuliers : création d'emploi, lutte contre la pauvreté, génération de revenus pour aborder les priorités autochtones, épargne en vue de besoins futurs et, ce qui est peut-être plus important, renforcement de la culture, de la langue et des traditions. Les réserves urbaines représentent une occasion idéale pour les gouvernements des Premières Nations de développer des entreprises communautaires qui permettront d'avoir un meilleur avenir économique.

• Élimination des inconvénients causés par des facteurs géographiques des réserves non urbaines éloignées: La logique derrière une réserve urbaine est qu'elle permet à une Première Nation rurale et éloignée de surmonter ses possibilités économiques limitées. L'établissement d'une réserve urbaine peut donner à une collectivité située à des centaines de kilomètres d'un centre économique important un accès aux ressources commerciales, financières, humaines ou autres dont elle a besoin pour multiplier les occasions réelles et durables.

Problèmes associés aux réserves urbaines:

Les réserves urbaines ne sont pas sans occasionner leurs propres défis, en Ontario et au-delà. Les collectivités doivent effectuer un examen minutieux des situations réelles, et non des possibilités conceptuelles ou théoriques. Elles doivent engager le processus d'examen tout en étant pleinement conscientes des problèmes en jeu. Il n'existe pas de méthode standard et, par conséquent, ces processus ne produiront pas de résultat standard. Les possibilités sont plus grandes dans les grandes villes ou à proximité, mais il en va de même pour les coûts et les délais de traitement. Les collaborations locales entre une Première Nation et une ville avoisinante peuvent donner lieu à des résultats économiques moins spectaculaires — un poste d'essence ou une pharmacie, plutôt qu'un complexe de bureaux ou de logements résidentiels —, mais la possibilité de renforcer les relations et les collaborations locales peuvent générer des bénéfices importants à long terme. Les collaborations locales entre les Premières Nations et les plus petites municipalités peuvent donner lieu à des résultats moins spectaculaires — des postes d'essence ou des pharmacies, plutôt que des complexes de bureaux ou de logements — qui pourraient ne pas générer de bénéfices importants à long terme. Il est évident que les questions en jeu varient considérablement selon des facteurs comme la taille de la réserve, l'utilisation des terres urbaines, la distance entre la réserve urbaine et la réserve principale et l'ouverture de la collectivité locale. Certaines de ces questions sont exposées ci-dessous:

• Processus juridiques et techniques complexes:

L'établissement d'une réserve urbaine s'accompagne de travaux juridiques et administratifs colossaux. Les négociations avec le gouvernement du Canada sont rarement faciles ou rapides. Des discussions approfondies doivent être menées avec les autorités municipales. Les intérêts des tierces parties, mettant en jeu des questions de territoire et des considérations d'ordre commercial, peuvent exacerber les discussions, augmentant le temps et les coûts de ce qui semblait, à la surface, être un processus simple.

• **Gestion des attentes communautaires:** Les Premières Nations qui participent à la création d'une réserve urbaine, tout particulièrement lorsqu'elles se trouvent à des distances considérables, ont souvent du mal à contenir les attentes communautaires. Le rayonnement des réserves urbaines s'étend généralement au fil du temps, et produit rarement une prospérité économique immédiate. Les membres de la collectivité doivent penser aux possibilités à long terme et non s'attendre à des résultats immédiats ou à court terme. Les réserves urbaines représentent des investissements dans l'avenir des Premières Nations.

• **Accélération de la migration vers les régions urbaines:** Une réserve urbaine d'une Première Nation prospère constitue un attrait puissant pour les personnes et les familles. La création d'emplois et d'entreprises autochtones offre des possibilités aux personnes qui ne perçoivent souvent que peu ou pas de perspectives près de chez elles. Une réserve urbaine établie pour fournir des ressources économiques à son territoire d'appartenance pourrait avoir comme effet d'encourager les familles locales à déménager en ville.

• **Fragmentation de la gouvernance et orientation commerciale:** Il faut beaucoup de temps pour implanter correctement une réserve urbaine. Il faut de l'argent et une expertise en entrepreneuriat pour exploiter des possibilités foncières et commerciales. Le temps, l'accès aux représentants des Premières Nations, l'agilité commerciale et l'argent sont rares dans la plupart des collectivités des Premières Nations. Les ressources affectées à une réserve urbaine, même dans l'intérêt fondamental à long terme de la collectivité, détournent invariablement l'attention et les talents des besoins et des débouchés locaux importants.

• **Frais de service et statut de réserve:** Les Premières Nations ont la possibilité de détenir des terres urbaines en fief simple (c.-à-d. le modèle de propriété standard) ou comme terres de réserve. Le fief simple présente des avantages, car la terre peut être donnée en garantie dans le cadre d'un prêt hypothécaire ou commercial. Par contre, les terres de réserve ne peuvent pas être vendues ou autrement aliénées, et ne peuvent donc pas

• **Possibilité d'échec commercial:** Tout comme dans le cas de toute autre entreprise commerciale, l'établissement d'une réserve urbaine comporte un risque d'échec. Des grandes forces échappant au contrôle de la Première Nation, comme le déclin d'un secteur économique, un changement de politique gouvernementale ou des investissements par des entreprises privées non autochtones, peuvent saboter une stratégie d'investissement autrement bien planifiée et appropriée. Un plan de réserve urbaine doit comprendre une analyse minutieuse des risques et des avantages et doit tenir compte de la possibilité que l'initiative puisse ne pas fonctionner.

• **Complication des relations entre les Autochtones et les non-Autochtones:** Même si l'établissement d'une réserve urbaine peut permettre d'améliorer grandement les relations entre les Autochtones et les non-Autochtones, sa création génère souvent des réactions hostiles ou défavorables. Les processus d'établissement suscitent des commentaires de ceux qui ne sont pas en faveur de la prorogation ou de l'exercice des droits autochtones. Les débats sur les services, les plans de développement et des activités particulières peuvent provoquer des prises de position et des emportements agressifs contre les intérêts autochtones.

• **Difficultés associées à la gestion de la prospérité :** Les Premières Nations du Canada ont subi les réalités politiques et socioéconomiques de la pauvreté pendant des générations. Toutefois, un nombre croissant d'entre elles connaissent maintenant une vague de prospérité et de possibilités, parfois liées aux activités qui se déroulent dans la réserve urbaine. Les Premières Nations ne discutent pas toutes au préalable de la façon dont elles pensent gérer les profits de leurs activités commerciales prospères et, lorsque le revenu réel est généré, se retrouvent dans des débats communautaires intenses sur la façon d'utiliser cet argent. Certains sont partisans des investissements supplémentaires à long terme et de la création d'entreprises; alors que d'autres souhaitent que les profits soient également répartis entre les membres de la Première Nation. Bon nombre de membres de la collectivité sont en faveur de versements aux aînés ou d'investissements dans la langue, la culture et les activités traditionnelles.

Observations finales

Sur la base des bénéfices et des inconvénients associés aux réserves urbaines susmentionnés, une question importante demeure : Et alors? De tous les outils économiques qu'une Première Nation peut utiliser pour fournir des revenus à sa collectivité, pourquoi une réserve urbaine devrait-elle être l'option privilégiée? À la fin de la journée, si toutes les conditions sont réunies (p. ex. le moment économique et social, la capacité de la Première Nation, etc.), des stratégies sont en place pour relever les défis cernés. Les bénéfices socioéconomiques et les retombées qui en découlent sont alors plus grands pour une collectivité que ceux qui peuvent être obtenus en utilisant d'autres outils. Bien que le cas de la Première Nation Squamish soit exceptionnel, il souligne à quel point une réserve urbaine peut repousser les limites des possibilités si les conditions sont réunies.

Une autre observation essentielle est que la réussite d'une réserve urbaine est entre les mains de multiples entités, y compris la ou les Premières Nations, la municipalité locale, le gouvernement et les investisseurs éventuels. Concernant ces investisseurs, il serait intéressant de savoir pourquoi une entreprise voudrait investir dans une réserve urbaine ou s'y installer? Les entreprises autochtones ont la possibilité de capitaliser sur les avantages fiscaux, alors que pour les entreprises non autochtones, il peut être question de responsabilité sociale, d'accès à de nouveaux marchés et à une main-d'œuvre, d'exploitation des avantages réglementaires des Premières Nations et ainsi de suite (Blackman, 2017). En effet, d'après Indigenous Works, non seulement le PIB du marché autochtone s'élève à 32 milliards de dollars au Canada, mais le « pouvoir d'achat du peuple autochtone devrait être quatre fois plus élevé parce que l'on constate une tendance à la hausse des résultats relatifs à l'éducation et à l'emploi ». (Indigenous Works, s. d.)

Vous trouverez ci-après une liste de vérification préliminaire des principaux éléments qui pourraient encourager une ou plusieurs collectivités des Premières Nations à se pencher très sérieusement sur ce qu'elles peuvent réaliser et comment surmonter les obstacles, car, au bout du compte, la création d'une réserve urbaine est une proposition commerciale et doit être abordée et comprise dans ce contexte:

- Est-ce que la Première Nation est favorable à l'investissement dans une réserve qui est très éloignée de la réserve d'accueil ou souhaite-t-elle une réserve à proximité?
- Est-ce que la collectivité d'accueil proposée (gouvernement local et milieu des affaires) appuie l'idée ou est du moins disposée à explorer ensemble la possibilité?
- Y a-t-il des partenaires commerciaux, autochtones ou non, qui s'intéressent vivement et vraiment au développement de la réserve urbaine?
- Est-ce que l'emplacement de la réserve urbaine proposé est commercialement valable et rentable, comme l'ont montré les institutions financières, les investisseurs et les partenaires commerciaux éventuels?
- La Première Nation a-t-elle compris les besoins en matière de ressources humaines concernant les processus de création et d'exploitation de la réserve et une stratégie de formation et de recrutement a-t-elle été mise en place pour préparer les Autochtones à assumer leurs nouveaux postes?
- Le gouvernement du Canada soutient-il la demande d'ajout aux terres de la réserve et acceptera-t-il d'accélérer le processus?
- La propriété proposée pour la réserve présente-t-elle un potentiel de croissance commerciale à moyen et à long terme?
- La Première Nation dispose-t-elle des ressources financières nécessaires pour payer pour le développement de l'infrastructure de la réserve et soutenir les activités commerciales préliminaires?
- La Première Nation dispose-t-elle d'une stratégie préliminaire sur l'utilisation ou le réinvestissement des profits de la réserve urbaine et ce plan a-t-il été communiqué à la collectivité dans son ensemble?

Comme l'ont montré de récents développements, les réserves urbaines peuvent jouer un rôle majeur dans la revitalisation économique et peuvent jeter des ponts entre les peuples autochtones et l'économie canadienne en général, ainsi qu'avec les peuples non autochtones et les gouvernements des grands centres.

Evelyn Peters, l'une des géographes urbains les plus renommés au Canada et spécialiste des questions autochtones en milieu urbain, a joliment résumé les possibilités et les répercussions des réserves urbaines en 2007 :

Les réserves urbaines peuvent offrir aux Premières Nations d'importantes possibilités de développement économique. Elles représentent l'accès aux marchés urbains avec des consommateurs à revenu élevé, une main-d'œuvre plus qualifiée et des coûts de transport plus faibles que dans les réserves rurales. Elles créent également des possibilités d'emploi pour les membres des Premières Nations et permettent à ces dernières de tirer profit des économies rurales et urbaines. Elles offrent également un environnement où les membres des Premières Nations peuvent interagir en tant qu'entrepreneurs, clients et citoyens, ainsi qu'un lieu centralisé pour l'interaction des entreprises et des organisations gouvernementales des Premières Nations. Il est à espérer que, au fur et à mesure que les Premières Nations examineront la possibilité de créer des réserves urbaines, celles-ci ainsi que les gouvernements et la population en général se familiariseront davantage avec le processus, et que les réserves urbaines deviendront un acquis à l'intérieur du tissu urbain canadien (Peters, 2007, p. 17).

L'établissement d'une réserve urbaine est, pour toute Première Nation, une initiative importante offrant un potentiel intéressant. Il doit être planifié soigneusement et avec l'engagement sans réserve de la collectivité. Comme l'ont montré de récents développements, les réserves urbaines peuvent jouer un rôle de premier plan dans la dynamisation de l'économie et bâtir des ponts pour permettre aux peuples autochtones d'avoir accès à l'économie canadienne dans son ensemble, ainsi qu'aux peuples non autochtones et aux gouvernements dans les grandes agglomérations.

Travaux cités

- Blackman, Jeff. Étude sur les partenariats autochtones : une évaluation des relations entre les entreprises et les collectivités autochtones, Ottawa, R.A. Malatest & Associates Ltd, 2017. <https://indigenousworks.ca/sites/ahrc/files/attachments/IW%20-%20Researching%20Indigenous%20Partnerships%20-%20Final%20Report%20-%20V19%20-%20FR.pdf>.
- Clarke, Liz, Dani Kwan-Lafond, Moyo Rainos Mutamba, Natalie Thornhill et Shannon Winterstein. « Treaties », dans *Indigenous Studies*, publié par Len Fortune et Kathryn Willms, ECampus Ontario, Pressbooks, Document consulté le 29 juin 2021. <https://ecampusontario.pressbooks.pub/indigstudies/chapter/modern-treaties/>.
- Brandon University, « Brandon University report highlights economic potential of urban reserves », *Brandon University News* (28 février 2019). <https://www.brandonu.ca/news/2019/02/28/brandon-university-report-highlights-economic-potential-of-urban-reserves/>.
- Fiscal Realities Economists. L'amélioration de la réussite économique des ajouts aux réserves urbaines, Gatineau, Le Conseil national de développement économique des Autochtones, 2014. <http://www.naedb-cndea.com/reports/L-AMELIORATION-DE-LA-REUSSITE-ECONOMIQUE-DES-AJOUTS-AUX-RESERVES-URBAINES.pdf>.
- Finnegan, Greg. « Survey of Employment and Payroll Wages: Aboriginal Public Administration in Yukon », *Études des politiques des Autochtones*, vol. 2, no 2 (2013).
- Flanagan, Tom et Lee Harding. *Treaty Land Entitlement and Urban Reserves in Saskatchewan A Statistical Evaluation*, Winnipeg, Frontier Centre for Public Policy, 2017. http://fcpp.org/wp-content/uploads/PS193_TreatyLand_CF1.pdf.
- Giesbrecht, Brian. « GIESBRECHT: Urban Reserves Are Not the Answer », *Winnipeg Sun* (21 septembre 2018). <https://winnipegsun.com/opinion/columnists/giesbrecht-urban-reserves-are-not-the-answer>.
- Gouvernement du Canada. *Mise en œuvre des traités modernes et des ententes sur l'autonomie gouvernementale*, Ottawa, Relations Couronne-Autochtones et Affaires du Nord Canada, 2019. https://www.rcaanc-cirnac.gc.ca/DAM/DAM-CIRNAC-RCAANC/DAM-TAG/STAGING/texte-text/treaties-agreements_prov-annual-report-2015-2018_1573224351034_fra.pdf.
- Sensibilisation aux Autochtones Canada. « Que sont les droits issus de traités? » Sensibilisation autochtone. Document consulté le 14 juin 2020. <https://indigenousawarenesscanada.com/fr/indigenous-awareness/what-are-treaty-rights/>.
- Indigenous Works. « Business Case for Partnerships », *Seven Stage Partnership Model*. Document consulté le 14 juin 2020. <https://indigenousworks.ca/en/partnership/seven-stage-partnership-model/business-case-partnerships>.
- Peters, Evelyn. *Les réserves urbaines*, 2017. Document consulté le 14 juin 2020. https://fngovernance.org/wp-content/uploads/2020/09/e_peters.pdf.
- Poholka, Holi. *First Nation Successes: Developing Urban Reserve in Canada*, Kingston, Université Queen's, 2016.
- Le Conseil national de développement économique des Autochtones. *L'amélioration de la réussite économique des ajouts aux réserves urbaines - Étape 1 : Cerner les facteurs de réussite des Premières Nations en milieu urbain*, octobre 2014. <http://www.naedb-cndea.com/reports/L-AMELIORATION-DE-LA-REUSSITE-ECONOMIQUE-DES-AJOUTS-AUX-RESERVES-URBAINES.pdf>.
- *L'amélioration de la réussite économique des ajouts aux réserves urbaines - Étape II : Bénéfices économiques et financiers rattachés aux ajouts aux réserves urbaines*, 2015. <http://www.naedb-cndea.com/french/reports/L-amelioration-de-la-reussite-economique-des-ajouts-aux-reserves-urbaines-2.pdf>
- Tomiak, Julie. « Contesting the settler city: Indigenous self-determination, new urban reserves, and the neoliberalization of colonialism », *Antipode*, vol. 49, no 4 (2017), p. 928-945.
- Walker, Ryan C. « Improving the interface between urban municipalities and Aboriginal communities », *Canadian Journal of Urban Research*, vol. 17, no 1 (2008), p. 20-36.

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





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