



Bingwi Neyaashi  
Anishinaabek



**NORTHERN**  
POLICY INSTITUTE  
INSTITUT DES POLITIQUES  
**DU NORD**

Giwedhong Aakomenjigewin Teg  
b ΔC2-40-4 P-471.4 409-4617  
Institu d'Politik di Nor  
Aen vavnd nor Lee Iway La koonpayeen



**NORTHERN RECONCILIATION**  
RÉCONCILIATION DANS LE **NORD**

Rapport de Recherche | Automne 2022

# Options pour l'autonomisation économique et la prospérité des autochtones

Série sur la Reconstruction de la Nation, Volume 6

Par: Ken Coates Ph. D.

[northernpolicy.ca](http://northernpolicy.ca)

# IPN – Ques nous sommes

## Président & DG

Charles Cirtwill

## Conseil d'administration

Florence MacLean  
(Présidente du conseil)  
Kim Jo Bliss  
(Vice-présidente Nord-Ouest)  
Dwayne Nashkawa  
(Vice-président Nord-Est)  
Kevin Eshkawkogan  
(Secrétaire)  
Pierre Riopel (Trésorier)  
Charles Cirtwill  
(Président et Chef de la direction)

Suzanne Bélanger-Fontaine  
Harley d'Entremont Ph. D.  
Ralph Falcioni  
Christine Leduc  
Michele Piercey-Normore Ph. D.  
Eric Rutherford  
Alan Spacek  
Mariette Sutherland  
Brian Vaillancourt  
Wayne Zimmer

## Conseil consultatif

Michael Atkins  
Martin Bayer  
Pierre Bélanger  
Cheryl Brownlee  
Chief Patsy Corbiere  
Katie Elliot  
Neil Fox  
Shane Fugere

George Graham  
Gina Kennedy  
Winter Dawn Lipscombe  
Dr. George C. Macey  
John Okonmah  
Bill Spinney  
Brian Tucker Ph. D.

## Conseil de recherche

Hugo Asselin Ph. D.  
Riley Burton  
Ken Carter Ph. D.  
Heather Hall Ph. D. (Présidente,  
Conseil consultatif de la  
recherche de l'IPN)  
Katie Hartmann Ph. D.  
Carolyn Hepburn

Peter Hollings Ph. D.  
Brittany Paat  
Barry Prentice Ph. D.  
David Robinson Ph. D.

## Reconnaissance des territoires traditionnels

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

### Nos bureaux principaux:

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

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

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

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

Éditeur: Mark Campbell  
Traduit par Rossion Inc

© 2022 Institut des politiques du Nord

Publié par l'Institut des politiques du Nord

874 rue Tungsten

Thunder Bay, Ontario P7B 6T6

ISBN: 978-1-77868-004-5

## Partenaires



### Animiigoo 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.



## A propos de l'auteur

# Dr. Ken Coates



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

Résumé.....	7
Vers une justice économique pour les peuples autochtones.....	8
Réalités socio-économiques actuelles des peuples autochtones .....	10
Stratégies canadiennes de développement économique et progrès insuffisants: .....	11
De nouvelles fondations pour une approche transformatrice.....	12
Une approche «pangouvernementale» à l'égard des peuples et des droits autochtones .....	13
Traités modernes .....	14
Financement de démarrage pour les nations «nouvellement construites»: .....	16
Sociétés de développement et de développement économique autochtone.....	16
Partage des revenus entre le Canada et les peuples autochtones .....	18
Faciliter le partage entre les nations: .....	20
Réserves urbaines.....	21
Incubation d'entreprises autochtones locales .....	22
À la recherche de capitaux:	
Le Canada, les Premières Nations et le financement par les banques et les institutions financières .....	23
Coentreprises.....	24
Contrats d'approvisionnement et d'achat .....	25
Beyond procurement, fee-based program delivery .....	26
L'égalité économique et sociale est-elle possible pour les Premières Nations au Canada? .....	28
Prochaines étapes .....	30
Considérations finales:.....	31
Travaux cités .....	32

# Résumé

En 2021, le gouvernement du Canada a pris des engagements à grande échelle en matière de fonds de relance et de rétablissement postpandémique. La coïncidence du programme de relance avec la présence des Trois Premières Nations qui se reconstruisent pourrait s'avérer heureuse, même si elle nécessitera inévitablement des demandes de subventions et des processus de négociation approfondis.

Les Premières Nations qui se reconstruisent ont une occasion unique d'obtenir plusieurs des éléments nécessaires à leur vitalité à long terme : un financement substantiel et à long terme de la part du Canada; la perspective d'un bassin important de capitaux d'investissement; la perspective de structures de gouvernance spécialement conçues pour promouvoir le développement économique; et une attribution de terres qui pourrait être utilisée de façon stratégique à des fins commerciales. Toutefois, pour aller de l'avant, le Canada devra fournir un soutien financier et logistique important. Il faudra aussi que les Trois Premières Nations qui tentent de se reconstruire prennent des mesures concertées. Ces nations sont la Première Nation d'Animbiigoo Zaagi'igan Anishinaabek (AZA), la Première Nation Bingwi Neyaashi Anishinaabek (BNA) et la Première Nation du lac des Mille Lacs (LML). Un engagement constructif avec des entreprises non autochtones et une approche coordonnée et à plusieurs volets pour rétablir les perspectives économiques seront également nécessaires.

Le gouvernement du Canada doit agir de manière équitable, juste et systématique pour fournir le soutien, l'autorité et l'appui financier nécessaires. Le présent rapport examine un large éventail d'options économiques et commerciales dont disposent les gouvernements canadiens pour aider les Premières Nations d'AZA, BNA et du LML à prendre de l'expansion et à maintenir leur poids économique. Les économies doivent être construites à partir de la base, ce qui signifie que les Premières Nations d'AZA, BNA et du LML doivent soutenir l'activité entrepreneuriale, individuellement ou collectivement. Les sociétés de développement économique sont une option évidente. Les autres options comprennent les initiatives de promotion des entreprises locales et l'utilisation efficace des marchés publics et des investissements, combinées à l'accès garanti des Premières Nations aux marchés publics canadiens. Les coentreprises avec des partenaires non autochtones locaux et régionaux se sont avérées très efficaces pour créer des emplois, développer les compétences en affaires des Autochtones et collaborer avec les non-autochtones.

Les gouvernements fédéral, provinciaux ou territoriaux et les administrations municipales jouent un rôle économique crucial au Canada. En comparaison, les Premières Nations comptent généralement sur le gouvernement fédéral canadien pour obtenir du soutien ou du financement. Compte tenu de cette dynamique, il y a peu de collaboration économique, notamment dans le cadre de partenariats public-privé, et entre les Premières Nations et les gouvernements canadiens à tous les niveaux. Des partenariats importants, comme celui avec le Centre de santé Meno Ya Win à Sioux Lookout, en Ontario, créent des possibilités économiques et représentent un symbole important de réconciliation.

La collaboration entre les Premières Nations est essentielle à la revitalisation à long terme. Les initiatives communes des Premières Nations d'AZA, BNA et du LML constituent un excellent point de départ. Il y a de plus en plus d'exemples de collaboration entre les nations au Canada, notamment les achats proposés de pipelines, le travail de la Coalition des Premières Nations pour les grands projets, les grands projets immobiliers et diverses coentreprises commerciales. Individuellement, la plupart des Premières Nations sont trop petites pour tirer profit des débouchés commerciaux. Le regroupement crée des économies d'échelle, améliore les possibilités d'investissement, répartit les risques et appuie les grands projets commerciaux qui seraient autrement irréalistes.

Même s'il n'est pas disponible à la même vitesse et à la même échelle que pour les entreprises et organisations non autochtones, le financement du secteur privé devrait faire partie de l'élaboration de solutions financières pour les gouvernements et les entreprises des Premières Nations. La plupart des Premières Nations, en particulier celles qui n'ont pas fait leurs preuves sur le plan commercial, ont des difficultés à accéder au financement du secteur privé, même si l'émergence d'institutions financières contrôlées par des Autochtones permet d'espérer un soutien mieux adapté à leur culture<sup>1</sup>. Les institutions financières sont de plus en plus à la recherche d'occasions pour soutenir des investissements autochtones commercialement viables.

<sup>1</sup> Voir l'Association nationale des sociétés autochtones de financement, « Aboriginal Financial Institutions ». À consulter en ligne à l'adresse <https://nacca.ca/aboriginal-financial-institutions/>.

# Vers une justice économique pour les peuples autochtones

Bâtir l'économie d'une Première Nation est un défi de taille, peu importe l'économie locale et régionale. Le poids de l'histoire pèse lourdement sur les peuples et les communautés autochtones. Il n'existe pas de solutions magiques ou de stratégies à effet rapide qui permettent d'employer les peuples des Premières Nations, de favoriser les entreprises autochtones et de produire une prospérité économique durable. Les communautés autochtones les plus prospères sur le plan commercial au Canada se trouvent à proximité des grandes villes ou des grands projets d'exploitation des ressources. Les communautés autochtones rurales et éloignées sont, pour la plupart, confrontées à d'importants défis économiques. Il y a des possibilités de développement qui sont prometteuses, mais aucune n'offre de garanties, et la plupart exigent un niveau de participation du gouvernement canadien qui dépasse tout ce qui a été entrepris jusqu'à présent au Canada.

Les Premières Nations d'AZA, BNA et du LML ont une occasion unique d'obtenir plusieurs des éléments nécessaires à la vitalité à long terme : un financement substantiel et à long terme, la perspective d'un bassin important de capitaux d'investissement, la perspective de gouvernements spécialement conçus pour promouvoir le développement économique et l'attribution des terres qui pourraient être utilisées de façon stratégique à des fins commerciales. Toutefois, pour aller de l'avant, il faudra à la fois un soutien financier et logistique sans précédent de la part du gouvernement canadien et une action concertée des Premières Nations d'AZA, BNA et du LML. Un engagement constructif avec des entreprises non autochtones et une approche coordonnée et à plusieurs volets pour rétablir les perspectives économiques seront également nécessaires.

Le gouvernement du Canada doit agir de manière équitable, juste et systématique pour fournir le soutien, l'autorité et l'appui financier nécessaires. Le présent rapport examine un large éventail d'options économiques et commerciales dont disposent les gouvernements canadiens pour aider les Premières Nations d'AZA, BNA et du LML à prendre de l'expansion et à maintenir leur poids économique.





Le gouvernement du Canada devrait:

- Adopter une approche « pangouvernementale » à l'égard des peuples et des droits autochtones;
- Négocier un accord de financement pluriannuel complet qui tient compte des besoins et des aspirations des Trois Premières Nations. De tels accords ont été mis en place dans tout le pays et constitueraient un point de départ essentiel pour les Trois Premières Nations;
- Fournir un paiement unique important pour reconstruire les finances publiques des Trois Premières Nations, y compris le paiement des infrastructures matérielles nécessaires aux nouveaux gouvernements des Premières Nations;
- Fournir un paiement unique important pour créer un ou plusieurs fonds de développement économique qui seront administrés par une ou plusieurs sociétés de développement économique autochtone et qui fourniront un financement aux entreprises autochtones émergentes fondé sur une analyse de rentabilisation;
- Examiner les demandes de financement en cours des Trois Premières Nations en vue d'établir une possibilité de partage des revenus important et durable. Cette évaluation doit prendre en compte une évaluation des répercussions éventuelles de l'affaire relative au traité Robinson-Supérieur qui est devant les tribunaux en vue de déterminer les possibilités de financement à long terme et durables;
- Négocier un accord approprié de partage des revenus entre les Trois Premières Nations et, le cas échéant, les autres Premières Nations concernées;
- S'engager à accélérer l'établissement de réserves urbaines en tant qu'activités de chaque Première Nation, ou en tant que projet de collaboration, en tenant compte de l'identification de divers emplacements géographiques ayant une valeur commerciale potentiellement importante;
- Négocier une demande coordonnée avec les Trois Premières Nations pour le financement pluriannuel d'un incubateur commercial autochtone. Cela devrait se faire dans le contexte des allocations de fonds de relance de 2021-2022, et en mettant l'accent sur la prestation de services à une population géographiquement diversifiée qui est bien placée pour tirer parti des divers débouchés économiques partout en Ontario et au Canada;
- Encourager, au besoin, les prêteurs du secteur privé à identifier les institutions (par exemple, la Banque des Premières Nations du Canada) qui pourraient soutenir les entreprises autochtones émergentes associées aux Trois Premières Nations;

- Tirer parti de ses capacités de convocation et de son autorité pour cerner les possibilités d'activités de collaboration entre les Premières Nations, et pour faire participer les Premières Nations à des coentreprises municipales et provinciales, notamment dans les domaines de la santé et de l'éducation.

Les gouvernements du Canada et de l'Ontario devraient:

- Promouvoir, dans le contexte d'initiatives provinciales et nationales plus vastes, l'admissibilité des Trois Premières Nations aux marchés publics du gouvernement canadien à tous les niveaux;
- Déterminer, sur une base individuelle ou collective des Premières Nations, les domaines de responsabilité des programmes du gouvernement du Canada et du gouvernement de l'Ontario qui pourraient être « externalisés » au cours de la prochaine décennie. Cet effort devrait permettre d'établir un échéancier privilégié pour la prise en charge de ces responsabilités et un budget approprié pour ces tâches;
- Créer un nouvel « espace économique » pour les peuples autochtones qui reconnaît les coûts énormes associés à la dépossession à long terme des Trois Premières Nations. Cet espace, qui pourrait prendre de nombreuses formes (p. ex. permis d'exploitation minière ou concession de ferme forestière, accords de capture du carbone, permis récréatifs spécialisés, pourcentage de la location du spectre), apporterait des solutions contemporaines aux injustices historiques.

Au début de la période qui a suivi la Deuxième Guerre mondiale, les politiciens et les fonctionnaires canadiens ont pris conscience de ce que les peuples des Premières Nations du Canada savaient depuis des générations : l'ordre économique canadien avait marginalisé les populations autochtones et n'avait pas trouvé de moyen approprié et durable de partager la prospérité avec les Premières Nations, les Métis et les Inuits. Le Canada a essayé, à partir des années 1950, de créer des débouchés pour les travailleurs et les entreprises autochtones. Les efforts d'éducation, les programmes de formation, les prêts aux entreprises et la planification du développement économique communautaire n'ont pas réussi à améliorer sensiblement la situation économique. Pour les nations autochtones, la poursuite de la justice économique et la quête d'un compromis approprié avec l'économie nationale dans son ensemble sont loin d'être achevées.

# Réalités socio-économiques actuelles des peuples autochtones

Dans l'ensemble du pays, les peuples autochtones continuent de tirer de l'arrière par rapport à la population non autochtone pour tous les indicateurs économiques standard, notamment le revenu moyen, le revenu familial, les taux d'emploi, le niveau de scolarité et les conditions de logement. Les priorités autochtones, qui comprennent la conservation et l'utilisation de la langue, la pratique des cérémonies et le bien-être des familles, affichent des résultats comparables. Toutefois, on observe des évolutions prometteuses. Le nombre d'étudiants autochtones dans les collèges et les universités a augmenté de façon spectaculaire. L'activité commerciale autochtone s'est développée plus rapidement que l'économie. Les taux d'obtention de diplôme d'études secondaires continuent de s'améliorer (mais lentement). Les systèmes de soins de santé ont adopté certains accommodements autochtones. De plus, la conscience publique et politique des questions autochtones s'est accrue. Mais la réalité nationale reste loin d'être acceptable. Même si la compréhension croissante des répercussions multigénérationnelles des pensionnats, de la « rafle des années 60 » et de nombreux autres efforts coloniaux et paternalistes a atténué les critiques du public à l'endroit des peuples autochtones, les défis sous-jacents auxquels ils sont confrontés demeurent en grande partie ignorés.

La situation dans le Nord de l'Ontario est extrêmement inquiétante. Les conditions économiques et sociales connexes dans les collectivités rurales et éloignées sont particulièrement problématiques. Les niveaux de revenu sont parmi les plus bas de tous les peuples autochtones et, par conséquent, de tous les Canadiens. Les problèmes sont particulièrement aigus dans les collectivités éloignées, distantes et accessibles par avion, où le chômage est endémique et où les possibilités d'engendrer des revenus sont limitées. Les possibilités d'emploi et de carrière sont plus nombreuses autour de Thunder Bay, de Kenora, du corridor de la Transcanadienne et des principaux sites touristiques

et de ressources naturelles. De façon plus générale, il existe une classe moyenne autochtone importante et en croissance, liée à la réappropriation des pouvoirs par les gouvernements autochtones, au nombre toujours plus grand d'entreprises appartenant à des Autochtones et à la nécessité pour les agences et les entreprises non autochtones de recruter des employés autochtones. Là où les communautés autochtones ont élargi leurs activités commerciales, les conditions se sont améliorées. Bien sûr, le malaise général de l'économie régionale, en particulier à Thunder Bay, fait en sorte qu'il est plus difficile pour les entreprises et les travailleurs locaux de trouver des débouchés durables.

## Stratégies canadiennes de développement économique et progrès insuffisants:

Ce n'est pas comme si le Canada avait été inactif dans ses efforts pour créer des débouchés économiques pour les Premières Nations. À partir des années 1970, le gouvernement fédéral a offert un éventail d'initiatives visant à créer des emplois et des débouchés économiques à long terme. Toutefois, la plupart des programmes de financement et de soutien étaient à court terme et comportaient des processus de demande complexes et des exigences en matière de rapports décourageantes. Dans certains cas, les fonctionnaires canadiens dirigeaient les projets, encourageant le développement d'un secteur commercial ou de débouchés particuliers. Dans de tels cas, il s'agissait parfois de pur hasard si ces débouchés correspondaient réellement aux préférences des Premières Nations. Dans d'autres cas, le Canada a été un partenaire précieux parce que les entrepreneurs des Premières Nations ont constaté que le gouvernement du Canada représentait l'une des seules sources réalistes de capitaux d'investissement. Le gouvernement de l'Ontario, souvent en collaboration avec le gouvernement du Canada, a également mis en œuvre diverses initiatives de développement économique visant à relever les défis uniques du Nord de la province. La multiplication des programmes a ajouté de la complexité et de la bureaucratie aux processus de développement économique communautaire sans pour autant produire des améliorations rapides et substantielles pour les peuples des Premières Nations de la région.

Mais beaucoup de choses ont changé, et une part considérable de cette transition est positive. Les nations autochtones ont lutté et obtenu la reconnaissance de leurs droits sur les ressources et les récoltes. Les tribunaux ont reconnu que le Canada avait mal géré les programmes d'éducation et de protection de l'enfance, offrant une indemnisation aux victimes et un soutien aux initiatives gérées par les autochtones. La reconnaissance tardive des droits issus de traités et l'amélioration de la collaboration avec les sociétés d'exploitation des ressources ont généré d'importants revenus autonomes pour les Premières Nations du Nord, tout comme l'intérêt commercial croissant pour les ressources du Nord de l'Ontario exerce une pression accrue sur les populations autochtones pour qu'elles acceptent les grands projets d'exploitation des ressources. À la surprise de nombreuses entreprises et à la consternation des gouvernements fédéral et provinciaux successifs, les Premières Nations ont souvent interrompu les activités d'exploitation des ressources ou s'y sont opposées, en grande partie parce que les retombées pour les nations concernées étaient trop faibles ou à court terme, ou parce que les projets perturbaient trop les activités de récolte traditionnelles et les conditions sociales.

Grâce au soutien du Canada, même si l'aide a été irrégulière, les processus décisionnels paternalistes et les résultats inégaux, le développement économique autochtone a connu un essor. Les Premières Nations ont participé à de grands projets régionaux, comme un système de transmission; elles ont créé des coentreprises et des entreprises communautaires pour assurer la mise en valeur des ressources; elles ont créé des sociétés de développement économique pour créer de la richesse et des possibilités d'emploi régionales; et elles ont conclu des ententes sur les répercussions et les avantages avec des entreprises du secteur des ressources, qui prévoyaient une combinaison d'avantages communautaires, d'emplois directs et de formation professionnelle, ainsi que des contrats préférentiels avec les entreprises autochtones. Parallèlement, la vague de diplômés autochtones du postsecondaire a considérablement augmenté la participation à l'économie professionnelle, des centaines de médecins, d'infirmières, d'avocats et d'autres se joignant à la population active nationale. En effet, la réappropriation du pouvoir par les Premières Nations et les autres gouvernements autochtones a créé une vaste cohorte de professionnels très engagés et capables de mener le développement économique à l'avenir.

La plupart des peuples autochtones doivent encore faire face à des défis importants, qui sont souvent qualitativement et quantitativement différents de ceux des peuples non autochtones du Canada. La marginalisation à long terme et la discrimination enracinée ont miné la vie familiale dans de nombreuses communautés et rendu de nombreux enfants vulnérables. Les grandes difficultés sociales laissent de nombreux enfants traumatisés. Un pourcentage important de ces jeunes est confronté à des ajustements complexes en matière d'éducation, ce qui les laisse souvent loin derrière leurs camarades de classe et mal préparés aux réalités sociales et économiques du Canada du XXI<sup>e</sup> siècle. Les préjugés et la discrimination demeurent une réalité pour de nombreux peuples autochtones, comme l'attestent les difficultés liées au logement urbain, à l'obtention d'un emploi décent et à l'avancement professionnel. Les réalités du paternalisme étatique et des politiques héritées du passé nuisent aux efforts déployés par les peuples autochtones pour lancer des entreprises, avoir accès à des capitaux d'investissement et prospérer sur le plan économique.

# De nouvelles fondations pour une approche transformatrice

Les programmes de développement économique standard ont connu un certain succès, mais les processus bureaucratiques, les coûts liés à la rédaction de demandes de subvention et à la présentation de rapports aux organismes canadiens, ainsi que les longs délais de prise de décision ont limité les avantages des processus pilotés par Ottawa pour les Premières Nations. Les Premières Nations sont particulièrement désireuses d'obtenir des revenus autonomes, ou de l'argent qui leur est versé sans qu'il y ait de contrôle, de réglementation du Canada ou d'obligation de lui rendre compte. En outre, les dirigeants des Premières Nations cherchent à soutenir les entreprises autochtones indépendantes, dont bon nombre fonctionnent plus près du modèle de l'entreprise sociale que de celui de l'entreprise à but lucratif classique. Ces entreprises privilégient généralement la formation, l'emploi et la viabilité à long terme plutôt que les rendements pécuniaires immédiats. Ces deux processus, des sources de revenus contrôlées par la communauté et la création d'entreprises autochtones plus actives à l'échelle locale, sont jugés essentiels à l'établissement d'une prospérité durable dans les communautés des Premières Nations. Il existe, au Canada et à l'étranger, de nombreux modèles et voies qui pourraient convenir aux Premières Nations du Nord de l'Ontario et, plus particulièrement, aux Trois Premières Nations<sup>2</sup>.

<sup>2</sup> La Première Nation Bingwi Neyaashi Anishinaabek, la Première Nation du lac des Mille Lacs et la Première Nation d'Animbiigoo Zaagi'igan Anishinaabek.

## Une approche « pangouvernementale » à l'égard des peuples et des droits autochtones

La Nouvelle-Zélande a adopté une approche « pangouvernementale » pour la prestation de programmes, de services et de services de soutien aux Maoris. Cette approche diffère de l'approche canadienne qui, au niveau fédéral, se concentre principalement sur la fourniture de soutien par l'entremise d'organismes et de ministères propres aux autochtones. L'approche néo-zélandaise a mené à une intégration substantielle des services de soutien aux Māori et à des améliorations significatives du mieux-être des Maoris, de la résilience culturelle et du développement des entreprises (Belich, 2002)<sup>3</sup>. Le Canada s'est éloigné de l'approche « pangouvernementale », même s'il considère aujourd'hui que le modèle adopté au Yukon, dans les Territoires du Nord-Ouest, au Nunavut et en Colombie-Britannique va dans cette direction.

L'idée d'une approche « pangouvernementale » des affaires autochtones est convaincante. Pendant des générations, les politiques autochtones de nombreux pays ont été axées sur le « problème » autochtone et ont traité les peuples autochtones comme des pupilles de l'État plutôt que comme des citoyens actifs et des partenaires à part entière. Il est de plus en plus reconnu que cette approche marginalise les peuples autochtones et entraîne une complexité bureaucratique intense et une mauvaise prise de décisions lorsqu'il s'agit de questions autochtones. La responsabilité des affaires autochtones étant concentrée sur un seul ministère administratif, il devient facile pour les autres ministères et organismes de présumer qu'ils ne sont pas obligés d'accorder une attention soutenue aux préoccupations autochtones.

L'idée d'une approche globale de l'action gouvernementale n'est pas particulièrement nouvelle, même au Canada. De la fin des années 1960 et au début des années 1980, le gouvernement du Canada a fait du bilinguisme et du biculturalisme (ou, plus précisément, des relations avec le Québec) une obligation pour tous les ministères. Plus récemment, le gouvernement fédéral actuel a adopté une approche

semblable en matière d'égalité des sexes et d'inclusivité, en confiant au cabinet du premier ministre la supervision de ces priorités claires. Cette approche permet d'éliminer les cloisonnements bureaucratiques, de renforcer le caractère central de la politique autochtone pour tous les secteurs de l'administration et facilite la réponse du Canada aux questions autochtones.

L'approche « pangouvernementale » pourrait ne pas être acceptée uniformément, car certains dirigeants autochtones appuient clairement le maintien des relations bureaucratiques ciblées actuelles et la structure ministérielle bien définie d'approbation et de prise de décisions. L'expérience de la Nouvelle-Zélande a toutefois montré que le système « pangouvernemental » rend tous les ministères et leurs ministères responsables du traitement équitable des questions autochtones et de l'élargissement de la compréhension collective des préoccupations et des besoins des Maoris. Cette approche oriente clairement la voie empruntée par les gouvernements du Yukon, des Territoires du Nord-Ouest et du Nunavut, et est manifeste, tout au moins implicitement, dans le plan d'action pour la mise en œuvre de la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones publié par le gouvernement de la Colombie-Britannique.

Le modèle néo-zélandais a conservé une unité responsable des questions juridiques et constitutionnelles associées aux affaires maories, tandis que d'autres unités ont dû reconfigurer leurs structures et leurs fonctions pour absorber tous les domaines de responsabilité des peuples et des gouvernements autochtones. Cela signifierait probablement le maintien du ministère des Relations Couronne-Autochtones et des Affaires du Nord comme élément central des relations officielles avec les gouvernements autochtones, et la réduction rapide des effectifs de Services aux Autochtones Canada, dont les fonctions seraient transférées à la fois aux gouvernements autochtones (sous forme d'autonomie accrue et d'ententes de financement à long terme) et à d'autres ministères et organismes canadiens. Ce processus permettrait, à court terme, d'autochtoniser le gouvernement du Canada et de faire en sorte que les questions autochtones soient beaucoup plus au cœur des activités quotidiennes de l'État-nation.

<sup>3</sup> Voir également Dena Ringold, *Accounting for diversity: Policy design and Māori development in Aotearoa New Zealand*, Wellington, Fellowships Office, Fulbright New Zealand, 2005.

## Traités modernes

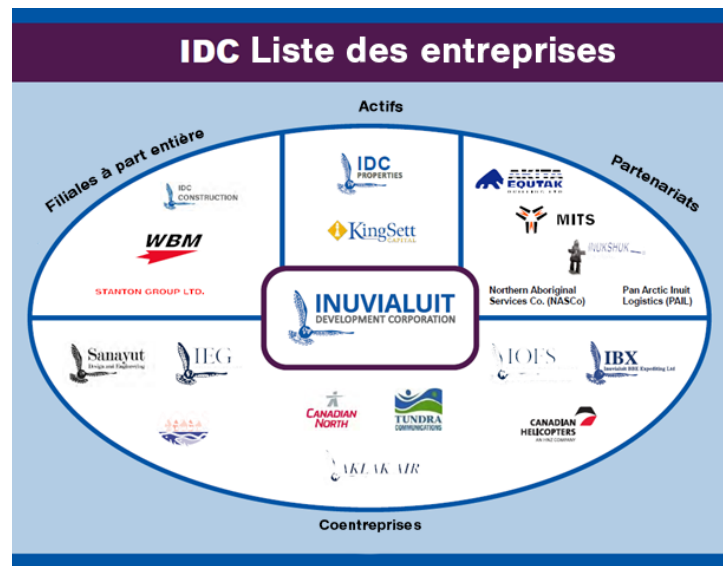
On ne saurait sous-estimer l'importance de veiller à ce que les peuples autochtones disposent de ressources adéquates pour déterminer leur propre destinée. La solution de rechange est inacceptable pour tous les Canadiens : la pauvreté perpétuelle, atténuée en petites mesures par des contributions sous forme de subventions aux gouvernements autochtones. Il ne fait aucun doute que, mis à part les questions juridiques et politiques, le gouvernement du Canada et les Canadiens ont d'importantes obligations non réglées envers les peuples autochtones, mais des progrès sont réalisés. Au cours des dernières décennies, l'apparition de traités modernes a amélioré les relations entre le Canada et certains peuples autochtones. Ces traités modernes ont également amélioré sensiblement les conditions socio-économiques des populations autochtones concernées. Les Inuvialuit et de nombreux autres groupes autochtones, comme les Cris de la baie James, montrent comment des gouvernements autochtones autonomes et dotés de ressources bâtissent un avenir économique indépendant du Canada.

*Exemple: L'Inuvialuit Regional Corporation (IRC) est l'un des meilleurs exemples d'un groupe autochtone qui tire parti de ses droits et d'un règlement financier contemporain pour produire un effet à l'échelle de la communauté. L'IRC a été créée grâce aux 44 millions de dollars (valeur de 1977) reçus du gouvernement du Canada dans le cadre du règlement des revendications territoriales des Inuvialuit dans l'Arctique de l'Ouest. Elle est contrôlée par six communautés inuvialuites, qui ont chacune une société communautaire et fonctionnent en quatre langues : l'inuvialuktun, l'anglais, l'inuinnaqtun et la langue athabaskane. L'organisme compte plus de 180 employés, dont 80 % sont des Inuvialuits. Utilisant le règlement initial comme un fonds de dotation, l'IRC a investi dans une grande variété d'entreprises, soutenant les entrepreneurs locaux et les entreprises communautaires et encourageant la prospérité régionale.*

*Lorsque l'IRC a été créée en 1984, la mise en valeur prévue des ressources pétrolières et gazières de la mer de Beaufort laissait entrevoir une croissance économique rapide et, éventuellement, la prospérité des Inuvialuits. Le boom énergétique prévu ne s'est pas produit, laissant l'IRC et son organisme de développement, l'Inuvialuit Development Corporation, comme principaux promoteurs du développement économique régional. Les Inuvialuits sont devenus, en relativement peu de temps, un acteur important de l'économie des Territoires du Nord-Ouest et la pierre angulaire de l'extrême nord-ouest.*

Il s'agit plus que tout d'un exemple inspirant de la façon dont un groupe de communautés autochtones peut convertir un règlement en stabilité et prospérité à long terme pour des petites collectivités éloignées du Nord. En 1984, l'idée qu'une grande société autochtone émerge d'une entente négociée avec le gouvernement du Canada était farfelue. Les Inuvialuits ont démontré qu'une indemnisation appropriée, combinée à un pouvoir réel entre les mains d'un gouvernement autochtone, pouvait stimuler un développement économique au profit des peuples autochtones et de la population régionale.

Figure 1: Liste des entreprises de l'IDC



Source: Inuvialuit Regional Corporation 2020

Le Canada n'est pas le seul à voir les avantages des approches modernes, notamment la reconnaissance de la souveraineté autochtone. Les États-Unis comptent certaines des communautés autochtones les plus prospères du monde sur le plan commercial. Cela reflète, entre autres influences, trois éléments clés:

- L'établissement de grandes réserves au XIXe siècle qui ont donné à certains groupes d'Américains autochtones<sup>4</sup> d'importantes quantités de terres commercialement viables;
- L'acceptation de la souveraineté des Autochtones sur leurs réserves, qui a donné une grande liberté financière à leurs gouvernements.
- L'Alaska Native Claims Settlement Act de 1971 qui a créé des sociétés appartenant à des Autochtones, dont plusieurs ont prospéré après les années 1970 grâce à une combinaison de mise en valeur des ressources et de stratégies d'investissement fructueuses. Même si les groupes d'Américains autochtones accusent un retard considérable par rapport aux moyennes nationales en ce qui concerne les indicateurs de revenu et de qualité de vie, il existe un nombre croissant de communautés prospères, dont plusieurs génèrent des revenus annuels importants.

*Exemple : La nation Mandan, Hidatsa et Arikara, également connue sous le nom de « Three Affiliated Tribes », du Dakota du Nord disposait d'un fonds d'investissement de 1,7 milliard de dollars provenant des recettes fiscales liées à l'exploitation pétrolière et gazière dans sa réserve. Elle a récemment investi 12 millions de dollars dans l'achat d'un terrain de 8,7 acres dans la portion du « Las Vegas Strip », avec une planification en cours pour un développement futur. Cet exemple*

*est utile dans la mesure où il montre l'efficacité de la collaboration entre les groupes, du développement économique conjoint et de l'identification de débouchés commerciaux situés loin de leurs territoires ancestraux. L'objectif de l'investissement est de produire un flux de revenus régulier pour la nation Mandan, Hidatsa et Arikara, qui sera consacré à des activités locales sociales, culturelles et autres. Ses efforts visent également à transformer les revenus ponctuels et à court terme en revenus durables et à long terme.*

Les Américains, sans planification claire en ce qui concerne l'autonomisation des nations autochtones, se sont retrouvés avec un système quelque peu utile. Il prévoyait l'attribution de terres plus importantes (c'est-à-dire des « réservations » plutôt que des réserves dans l'Ouest américain) et l'acceptation sans protestation et sans remise en question de la souveraineté autochtone sur ces terres. Des accords récents, dont celui de l'Alaska est le meilleur exemple, ont établi des sociétés autochtones qui ont favorisé l'indépendance économique vis-à-vis du gouvernement américain et, dans certains cas, ont permis d'améliorer considérablement les revenus.

Au Canada, le concept de « souveraineté » a été repris par les séparatistes au Québec dans les années 1960 et 1970, convainquant les dirigeants politiques nationaux de ne pas chercher à conclure de tels accords avec les gouvernements autochtones. Les expériences récentes, du Labrador et du Nord du Québec jusqu'à la vallée de la Nass et au Yukon, ont montré la sagesse de l'autonomie institutionnalisée pour les gouvernements autochtones. Ce concept est bien adapté aux besoins et aux priorités des Autochtones d'aujourd'hui et doit être revitalisé au Canada.

<sup>4</sup> Voir Pauls, E. Prine, « Tribal Nomenclature: American Indian, Native American, and First Nation », Encyclopedia Britannica, 17 janvier 2008. À consulter en ligne à l'adresse <https://www.britannica.com/topic/Tribal-Nomenclature-American-Indian-Native-American-and-First-Nation-1386025>.

## Financement de démarrage pour les nations «nouvellement construites»:

En 2021, le gouvernement du Canada a pris des engagements à grande échelle en matière de fonds de relance et de rétablissement postpandémique. Le budget fédéral de 2021 prévoit des dépenses accélérées liées à la pandémie de plus de 100 milliards de dollars. La reconstruction des Premières Nations offre une occasion unique et ponctuelle d'obtenir des fonds pour le développement d'infrastructures physiques et commerciales. En acceptant le rétablissement d'une Première Nation, le gouvernement canadien reconnaît qu'il a mal géré les droits juridiques et politiques de certaines populations des Premières Nations. En outre, en fournissant des systèmes qui permettent des ajouts aux réserves et l'extension des réserves des Premières Nations, le gouvernement du Canada a continué de reconnaître l'importance d'une assise territoriale à des fins résidentielles, commerciales ou politiques autochtones.

Il est clair que des fonds sont nécessaires si une Première Nation a le moindre espoir de rétablir une réserve comme élément central de sa vie. Une nation nouvellement bâtie peut raisonnablement s'attendre à obtenir des fonds publics canadiens supplémentaires, ainsi qu'à attirer des fonds du secteur privé pour développer des installations commerciales. Des investissements sans retombées commerciales immédiates ou directes sont toutefois nécessaires au départ. À l'heure actuelle, ces premiers investissements ont du mal à attirer des investissements privés et, jusqu'à présent, les sources de financement public du Canada ne correspondent pas nécessairement aux besoins des nouvelles nations bâties. Un arrangement spécial, moderne et souple est nécessaire.

Les Premières Nations d'AZA, BNA et du LML pourraient demander au Canada un paiement unique pour établir l'infrastructure et les services connexes pour leurs nouvelles nations. Cette option ne devrait toutefois pas être la seule; elle devrait être combinée aux autres options décrites ci-dessus. Cela dit, toute demande de financement devrait être soigneusement élaborée et fortement encouragée au niveau politique afin de s'assurer que la nouvelle nation bâtie qui en résulte est viable à l'avenir. Les particularités de cette allocation sont exposées vers la fin de cet article. Le financement doit toutefois comprendre les éléments suivants, dans le contexte d'une Première Nation en reconstruction et d'une réserve urbaine souhaitée:

- Financement de deux à trois ans d'activités de démarrage;
- Capitaux pour l'achat de terres pour une réserve urbaine;
- Capitaux pour une installation administrative du gouvernement d'une Première Nation;
- Garanties de prêt pour les entreprises émergentes des Premières Nations;
- Accord d'approvisionnement permettant aux entreprises autochtones de fournir des services ou des produits au gouvernement du Canada.

## Sociétés de développement et de développement économique autochtone

Les Premières Nations mettent davantage l'accent sur les activités à but lucratif, y compris celles des entreprises appartenant à la communauté. Dans un nombre croissant de cas, les réserves urbaines, facilitées par le gouvernement du Canada (et les autorités provinciales et municipales), ont produit des sources de revenus importantes et durables pour les gouvernements des Premières Nations. En accélérant les approbations et les allocations et, surtout, en donnant accès à des capitaux d'investissement et à des garanties de prêt, le gouvernement du Canada peut jouer un rôle crucial dans la mise en œuvre de ces initiatives.

Bien que les entreprises autochtones suivent des modèles commerciaux et participent à l'économie de marché, elles fonctionnent souvent de manière distincte. En général, elles accordent une plus grande priorité à l'emploi et à la stabilité à long terme que les entreprises non autochtones. Les entreprises autochtones essaient généralement d'embaucher des travailleurs autochtones, de faire de la promotion à l'interne et de réinvestir dans leur communauté ou leur région d'origine. Certaines nations consacrent une partie de leurs efforts commerciaux à la simple création de richesse. C'est notamment le cas des fiducies et des mesures connexes de conservation de la richesse communautaire.

Pour de bonnes raisons, les peuples autochtones croient que la promotion du développement des entreprises locales ou communautaires est dans l'intérêt collectif de leur nation. La promotion des sociétés de développement économique autochtones suscite un intérêt particulier et croissant. Il existe près de 300 de ces sociétés dans le pays. Elles fonctionnent généralement comme des sociétés de portefeuille pour la Première Nation, gérant une entreprise ou plus et coordonnant leurs activités commerciales avec les activités de gouvernance des Premières Nations. Un nombre important de ces sociétés ont des revenus annuels supérieurs à 100 millions de dollars, généralement en raison de leurs liens étroits avec les activités de mise en valeur des ressources régionales. Les sociétés les plus prospères misent sur des règlements importants (comme les revendications territoriales, les décisions judiciaires et les paiements de partage des revenus), la commercialisation des droits autochtones (comme les activités liées à l'arrêt Marshall de 1999 dans les provinces maritimes) et les efforts visant à tirer parti des possibilités de développement local. Elles se construisent à partir d'un centre commercial et dans bien des cas, développent des entreprises intégrées de services, d'approvisionnement, de vente au détail et d'autres entreprises qui offrent de meilleures possibilités économiques.



Le Canada peut favoriser ou retarder le développement économique des Autochtones (et leur participation) en exerçant un contrôle sur les processus réglementaires, les lois habilitantes et les systèmes de délivrance de permis. De nombreuses communautés autochtones de l'Ouest canadien sont mécontentes de l'ingérence fédérale dans les projets d'infrastructure et de ressources. En donnant accès au renforcement des capacités, à un soutien commercial initial à l'entrée sur le marché et à un financement, les gouvernements canadiens peuvent accélérer considérablement les activités commerciales autochtones. L'absence de ces soutiens peut effectivement bloquer les possibilités. Dans le secteur des ressources, ces obligations canadiennes ont généralement été répercutées sur les entreprises du secteur, qui fournissent un soutien par l'entremise d'ententes sur les répercussions et les avantages ou d'ententes de collaboration. Dans la foulée de l'arrêt Marshall dans les provinces maritimes, le gouvernement du Canada a acheté des permis et des quotas à des pêcheurs non autochtones et les a attribués à des communautés autochtones. Il a offert de la formation aux pêcheurs et aux exploitants de bateaux, a financé l'achat d'équipement et versé des fonds aux communautés pour les quais et d'autres infrastructures. Le résultat a été, en 20 ans, l'émergence d'une présence importante des Premières Nations dans l'industrie et la propriété autochtone de la plus grande entreprise de pêche au Canada.

Les mesures stratégiques canadiennes, sous forme de licences et de permis ou d'investissements ciblés avec et pour les Premières Nations, peuvent (et ont) donné lieu à une participation économique rapide des Premières Nations. Il est important de noter que ces mesures sont prises en fonction d'une analyse de rentabilité, plutôt que sous forme d'actes de bienfaisance ou de bienveillance de la part du gouvernement canadien. Le fait d'acheter des quotas, des licences et de l'équipement de personnes non autochtones permet également d'éviter les protestations de ces dernières et d'assurer une participation équitable et durable des Premières Nations dans le secteur économique.

Les sociétés de développement, souvent aidées directement dans leur travail par les gouvernements canadiens qui les soutiennent, varient considérablement sur le plan de la taille, des activités et même des valeurs. Certaines s'engagent à produire de la richesse pour la communauté d'accueil. Certaines mettent l'accent sur l'emploi et le développement d'entreprises supplémentaires. Et d'autres encore tentent de trouver un équilibre entre la création de richesse et les répercussions locales. Les sociétés les plus connues, dont le Fort McKay Group of Companies, ont tiré parti de la proximité de grands centres urbains ou d'un projet de mise en valeur des ressources à grande échelle. Peu de communautés autochtones bénéficient de telles circonstances.

*Exemple : Le travail du Conseil tribal de Meadow Lake (MLTC) est particulièrement remarquable. Le plus grand centre régional, Meadow Lake, compte une population d'environ 5 500 personnes. Le conseil tribal représente neuf communautés de la région du Centre-Nord de la Saskatchewan. Le Conseil tribal de Meadow Lake a créé MLTC Industrial Investments en 2012 avec pour mandat de promouvoir la croissance économique et l'engagement commercial. Deux de ses entreprises en propriété exclusive, NorSask Forest Products et L&M Wood Products, comptent parmi les exploitations de bois d'œuvre de plus grande valeur du pays. Leurs investissements actuels dans les énergies renouvelables, MLTC Bioenergy Centre (un système de chauffage et d'énergie à base de granulés de bois) et MLTC Solar Farm<sup>5</sup> (un système d'énergie solaire de 815 kW qui fonctionne dans le cadre d'un accord d'achat d'électricité avec SaskPower), sont très prometteurs pour répondre aux besoins énergétiques des communautés membres et fournir des sources de revenus fiables au conseil tribal et aux Premières Nations. MLTC Industrial Investments se concentre sur la diversification économique en mettant fortement l'accent sur la promotion de l'emploi des Premières Nations et l'autonomisation des communautés du Conseil tribal de Meadow Lake. Le catalyseur de cette impressionnante résurgence économique a été l'attribution non concurrentielle par le gouvernement de la Saskatchewan d'une concession de ferme forestière au Conseil tribal de Meadow Lake. Cette décision très contestée a permis au Conseil tribal de Meadow Lake de prendre pied dans ce secteur. Il en a résulté une entreprise économique de premier plan dans la région et une expansion ultérieure dans d'autres domaines.*

<sup>5</sup> « MLTC Industrial Investments fournit un soutien et des conseils en matière de surveillance de la gestion aux sociétés détenues par MLTC Indigenous Services et MLTC RDI au nom des actionnaires. » Les deux entreprises d'énergie renouvelable relèvent de MLTC Indigenous Services. Source : MLTCII, « Our Companies ». À consulter en ligne à l'adresse <https://mltcii.com/portfolio/>

## Partage des revenus entre le Canada et les peuples autochtones

Le gouvernement du Canada a déclaré à plusieurs reprises qu'il restait déterminé à « apporter un changement profond à la relation qui existe entre la Couronne et les Premières Nations, les Inuits et les Métis, une relation basée sur la reconnaissance des droits, le respect, la coopération et le partenariat » (RCAANC, 2019). Ce que cela signifie en ce qui a trait au partage des revenus reste flou.

On pourrait faire valoir que les paiements existants (par exemple, l'aide sociale, le logement, le développement économique) constituent une forme de partage des revenus. Les Premières Nations soulignent le fait que ces paiements sont assortis de conditions importantes et imposent un contrôle canadien sur leurs membres.

Ces dernières années, les gouvernements canadiens, à tous les niveaux, se sont montrés plus ouverts aux demandes et aux exigences des Autochtones pour une part des revenus du gouvernement canadien provenant de l'exploitation des ressources. Ces ressources proviennent des territoires ancestraux des peuples autochtones, et le développement qui en résulte a souvent causé ou cause d'importantes perturbations dans la vie des Autochtones. Le partage des revenus des ressources canadiennes avec les peuples autochtones est à la fois moralement approprié et conforme à la pensée actuelle du gouvernement du Canada, aux dispositions des traités modernes et à la *Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones*<sup>6</sup>. Il convient de noter que les revenus provenant d'ententes sur les répercussions et les avantages ou d'accords de compensation sont distincts de l'obtention d'une partie des revenus provenant des promoteurs de projets qui vont dans les coffres du gouvernement canadien.

Il n'existe pas d'approche unique en matière de partage des revenus tirés des ressources au Canada. Deux des provinces les plus riches en ressources du Canada, l'Alberta et la Saskatchewan, n'ont pas d'ententes sur le partage. En Colombie-Britannique, les règlements sont établis projet par projet, et les recettes sont affectées à la ou aux communautés directement touchées par le projet. Au Yukon, les dispositions des traités modernes précisent les modalités de répartition des recettes avec chacune des Premières Nations. Les Territoires du Nord-Ouest combinent les ententes sur le partage liées à des traités modernes ou à des ententes provisoires sur l'exploitation des ressources avec des répartitions territoriales d'une partie des recettes du gouvernement des Territoires du Nord-Ouest. Dans d'autres provinces, les régimes de partage des recettes tirées des ressources font l'objet de discussions, notamment à la demande des nations autochtones, ou de négociations. Une fois les ententes sur le partage mises en place, les groupes autochtones obtiennent un pourcentage des recettes du gouvernement provincial ou territorial provenant de l'exploitation des ressources, une source potentiellement

importante, mais rarement lucrative, de recettes autonomes pour les nations autochtones individuelles (Poelzer et Coates, 2015).

À ce jour, les gouvernements du Canada n'ont pas envisagé de partager les recettes régionales ou nationales générales, comme l'impôt sur le revenu, les taxes de vente, les permis, les droits et d'autres sources de financement. Le partage de la prospérité au Canada, s'il devait voir le jour, serait probablement fondé sur une répartition globale des recettes, compte tenu du fait évident que toutes les activités économiques, y compris le tourisme, la fabrication, les opérations gouvernementales canadiennes et l'infrastructure, se déroulent sur les terres autochtones traditionnelles et devraient donc faire partie du calcul des fonds dus aux peuples autochtones.

En ce qui concerne spécifiquement l'Ontario, des accords de partage des revenus des ressources ont été signés en 2018 avec le Grand Council Treaty #3, le Mushkegowuk Council et le Wabun Tribal Council, qui représentent 35 Premières Nations du Nord de l'Ontario (Ontario 2022). En vertu de ces accords, les Premières Nations sont appelées à recevoir :

- « 45 % des revenus annuels des groupes de gestion forestière contributeurs.
- 40 % de la taxe minière annuelle et des redevances des mines en exploitation (au moment de la signature des accords)
- 45 % des futures mines dans les zones couvertes par les accords » (ibid. 2022).

En outre, ces fonds peuvent être consacrés à des dépenses d'investissement ou de fonctionnement dans les domaines du développement économique, du développement communautaire, du développement culturel, de l'éducation et de la santé. Bien que la mise en place de ces accords soit certainement considérée comme une étape positive, certains problèmes ont été signalés. Des commentaires ont été faits qui indiquent un élément de scepticisme et de méfiance. Par exemple, Travis Boissonneault, qui est le sous-chef régional de la région du lac Huron, a déclaré que les Premières nations n'ont guère voix au chapitre en ce qui concerne le comment, le quand et le où de l'extraction des ressources (Ross 2022). De même, des personnes ont souligné le rôle que les traités doivent et devraient jouer. En particulier, on fait référence à l'affaire des annuités du traité Robinson-Huron et à l'absence de résolution à cet égard, la province ayant fait appel de la décision de la Cour supérieure de l'Ontario (Lamothe 2022 ; Sudbury.com staff 2022). Dans le traité, "une rente perpétuelle était garantie comme paiement annuel aux bénéficiaires. Une disposition d'indexation a été incluse dans le traité afin d'anticiper les augmentations d'annuités lorsque les revenus des ressources augmentent" (Robinson Huron Treaty Litigation Fund, s.d.).

<sup>6</sup> Voir les articles 19, 20 et 21 de la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones et le préambule du projet de loi C-15, Loi sur la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones.

Alors, où cela mène-t-il la province en termes de responsabilité ? Eh bien, en plus d'aborder l'important pilier de la discussion sur le traité qui va bien au-delà du partage des revenus des ressources, il existe plusieurs autres moyens. Nous pouvons nous pencher sur l'exploitation minière et les évaluations environnementales (EE) en particulier. Selon Transparency International Canada, plusieurs risques ont été identifiés pour l'Ontario, principalement en raison de son processus d'évaluation environnementale. Il a été déclaré que :

« L'Ontario est la seule juridiction canadienne où une EE n'est pas obligatoire pour les projets du secteur privé, à quelques exceptions près. Souvent, un projet minier n'est soumis qu'à des EE de classe, qui évaluent les impacts de différentes parties du projet, et ces EE de classe ont une portée limitée et sont essentiellement préapprouvées. Les promoteurs peuvent conclure des accords volontaires pour mener une EE de projet, appelée EE individuelle, afin d'évaluer le projet dans son ensemble, mais cela se produit moins fréquemment. Par conséquent, le cadre d'EE de l'Ontario entraîne plusieurs risques critiques en termes de conception du processus, de contexte et de consultations » (Yaylaci, Forner, Cohen 2020).

À partir de ce processus, le rapport identifie plusieurs risques, l'un d'entre eux étant la consultation limitée de la communauté autochtone entreprise de manière significative (ibid 2020). Les recommandations pour aborder ce risque et d'autres risques identifiés comprennent l'établissement de critères sur ce qu'est une consultation significative et comment elle peut être appliquée dans le processus d'évaluation environnementale, la définition de ce que signifie " l'intérêt public " et la création de protocoles d'engagement avec les communautés autochtones, entre autres choses (ibid. 2020). Dans l'ensemble, la définition de ces règles d'engagement pourrait aider à dissiper le flou qui entoure la question, de sorte que les peuples autochtones et le grand public aient un moyen de demander des comptes à la province sur les projets qui ont un impact sur les communautés locales et sur la façon dont les avantages de ces projets sont répartis.

Dans l'ensemble, des idées spectaculaires ont été proposées. Par exemple, une répartition proportionnelle des recettes totales du gouvernement canadien aux gouvernements autochtones (probablement fondée sur une allocation par habitant et un paiement final ajusté en fonction de l'emplacement et de l'activité économique régionale de communautés particulières des Premières Nations, des Métis et des Inuits) assurerait une source fiable, stable et durable de revenus contrôlés localement qui soutiendraient les activités des communautés et leur permettraient de subvenir à leurs besoins.

En juillet 2021, la cheffe nationale de l'Assemblée des Premières Nations, RoseAnne Archibald, a suggéré l'idée de réparations pour les peuples autochtones pour les méfaits passés du gouvernement du Canada (Jones, 2021). Ce concept est largement et vivement débattu aux États-Unis, bien qu'il s'agisse davantage de l'esclavage que de la conquête des peuples autochtones. Une troisième option, qui n'a pas encore fait l'objet de discussions à l'échelle

nationale, permettrait de remédier aux profondes inégalités dans le financement des Premières Nations dans tout le pays, qui sont le résultat d'une combinaison d'obligations découlant de traités, de facteurs historiques, d'arrangements politiques et de la bonne vieille « chance » administrative. À l'instar de la première option concernant l'allocation, cette troisième option consiste à élaborer un modèle qui déterminerait les allocations par communauté en fonction de normes nationales, en utilisant comme ligne directrice les accords de transfert fédéraux associés aux traités modernes. Ces ententes de financement pluriannuelles offriraient une certitude, une souplesse et une autonomie aux communautés autochtones, ainsi qu'un financement pour les services aux gouvernements autochtones comparable aux allocations aux gouvernements publics non autochtones au Canada.

Il est important de comprendre l'ampleur de ces idées et les arguments qui les sous-tendent. Les communautés autochtones sont enlisées dans une pauvreté multigénérationnelle. La richesse qui a bâti l'économie canadienne n'a pas été partagée de manière marquante avec les peuples autochtones. Même les petits changements obtenus par des actions en justice et des négociations au cours des 40 dernières années n'ont pas entraîné de transformation économique majeure. La question qui demeure est de savoir comment s'attaquer aux répercussions totales de la marginalisation économique à long terme et offrir une voie à suivre aux peuples autochtones et au pays. Ces trois idées sont donc complémentaires:

1. Par rapport à la deuxième idée ci-dessous, cette option est plus complexe, mais durable. Les gouvernements consacraient un pourcentage de leurs recettes totales aux Premières Nations, qui serait réparti à l'échelle nationale en fonction des allocations par habitant et d'un facteur distance/isolément. Ces fonds seraient directement versés aux gouvernements autochtones pour qu'ils les utilisent dans le cadre de projets prioritaires à l'échelle locale. Il s'agirait d'un partage global des recettes tirées des ressources.
2. Des réparations, ou une indemnisation pour l'injustice historique, sous la forme de paiements ponctuels seraient versées à des particuliers ou à des communautés. L'attribution des fonds aux particuliers serait lourde, compliquée et peu susceptible de donner aux personnes admissibles beaucoup plus qu'un surcroît de revenus à court terme et des avantages incertains à long terme.
3. La troisième option, comme indiqué ci-dessus, utiliserait les ententes de financement annuels associés aux traités modernes comme ligne directrice (ces traités prennent en compte la population, l'isolement ou l'éloignement et les débouchés économiques locaux) et fournirait des allocations pluriannuelles prédéterminées à toutes les communautés autochtones. Le financement accordé dans le cadre des traités modernes est considérablement plus élevé que dans le cadre des traités historiques, ou dans des domaines non régis par des traités, et fournit aux gouvernements autochtones les ressources nécessaires pour appuyer et soutenir leurs communautés (Poelzer et Coates, 2015).

## Faciliter le partage entre les nations:

Le concept de partage des revenus entre les Premières Nations est moins développé. À l'heure actuelle, l'« heureux hasard » géographique est un facteur déterminant des possibilités économiques des communautés. La proximité d'une mine, d'un projet énergétique ou d'une zone urbaine est souvent déterminante pour définir les possibilités commerciales et de revenus. Une communauté éloignée de toute activité commerciale éprouve invariablement de grandes difficultés à créer des possibilités économiques, même si un ajout à une réserve éloignée ou des investissements hors réserve peuvent offrir des possibilités supplémentaires.

*Exemple : Les Territoires du Nord-Ouest disposent d'un moyen complexe, mais efficace de partager les recettes de l'exploitation des ressources. Jusqu'au transfert des responsabilités au début du XXI<sup>e</sup> siècle, les recettes tirées de l'exploitation des ressources allaient directement au gouvernement du Canada. Une partie indéterminée (mais substantielle) de ces recettes revenait indirectement aux Territoires du Nord-Ouest par l'entremise de transferts au gouvernement des Territoires du Nord-Ouest. Depuis le transfert des responsabilités, le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest et le gouvernement du Canada se partagent en parts égales les recettes tirées de l'exploitation des ressources. Jusqu'à un quart de la part du gouvernement des Territoires du Nord-Ouest est ensuite distribué aux participants à l'Entente de principe sur le transfert des responsabilités liées aux terres et aux ressources des Territoires du Nord-Ouest. Le partage se fait sur une base modifiée par habitant, avec des ajustements pour les communautés éloignées et les petites communautés. En outre, le gouvernement territorial alloue une partie importante des recettes tirées de l'exploitation des ressources aux communautés autochtones qui ont signé des accords de revendications territoriales ou l'Entente provisoire sur l'exploitation des ressources. Ces paiements, prélevés sur les 2 premiers millions de dollars de recettes tirées de l'exploitation des ressources, varient selon les accords (de 7,5 % à 12,25 %) et une allocation beaucoup plus faible (de 1,5 % à 2,45 %) sur les recettes tirées de l'exploitation des ressources obtenues au-delà de ce montant. Les sommes en jeu sont importantes, mais sont loin d'être transformatrices. Elles varient entre 6 et 12 millions de dollars par an, en fonction de la vitalité économique du secteur des ressources.*

Dans d'autres régions du Canada, des Innus du Labrador aux Kaskas du Nord de la Colombie-Britannique et du Centre du Yukon, en passant par les Inuvialuits de l'Arctique de l'Ouest, les groupes autochtones cherchent des moyens de partager les ressources et la richesse entre les nations. Dans le cadre de ces nouveaux systèmes, qui ont été créés par la voie de négociations avec le gouvernement du Canada et les gouvernements

régionaux, les recettes produites sur les territoires autochtones doivent être mises en commun et réparties entre les communautés membres, avec une part supplémentaire pour les personnes les plus directement touchées par l'activité liée aux ressources.

Les Trois Premières Nations (AZA, BNA et LML) devront rapidement prendre des décisions importantes sur la meilleure façon de gérer la différenciation économique probable entre elles. Les nations vont-elles permettre à chaque communauté de se développer de manière indépendante, avec des écarts de revenus et de richesses inévitables, ou vont-elles mettre en place des ententes sur le partage de la prospérité afin d'assurer une mesure considérable d'égalité économique entre elles? La mise en place de telles ententes sur le partage est difficile et peut entraîner des divisions, ce qui exige une diplomatie de premier ordre et l'établissement d'un niveau de consensus intense. Les gouvernements canadiens à tous les niveaux jouent un rôle important dans la réussite de ces collaborations, en grande partie en appuyant, en encourageant ou en exigeant la coopération régionale entre les groupes autochtones.

*Exemple : Les Cris de la baie James sont peut-être le meilleur exemple au Canada d'activités d'intégration entre les communautés. Ils ont été réunis sur le plan administratif par la signature de la Convention de la Baie James et du Nord québécois (un accord de revendications territoriales) dans les années 1970 et représentent quelque 18 000 personnes dans 11 communautés cries (l'une d'elles, Washaw Sibi, est en train de créer sa propre communauté) et un vaste territoire sur la rive est de la baie James et de la baie d'Hudson, avec des liens avec la Première Nation de MoCreebec, qui se trouve en Ontario. Chaque colonie a son propre gouvernement, dont les représentants élus siègent au Grand Conseil des Cris et au conseil du Gouvernement de la Nation Crie. Le groupe est dirigé par le grand chef. L'envergure des activités commerciales des Cris de la baie James est bien connue, tout comme leurs aspirations, car ils sont copropriétaires de plusieurs entreprises, encouragent l'entrepreneuriat et réalisent des économies d'échelle en travaillant ensemble. En 2020, les Cris ont signé une entente de 4,7 milliards de dollars avec le gouvernement du Québec afin d'étendre l'infrastructure régionale, de relier les établissements éloignés au sud et de stimuler les activités de développement dans le Nord en assurant la participation des Cris.*

Figure 2: La Grande Alliance, Nord du Québec



Source: Bell et Longchap, 2020.

## Réserves urbaines

Dans le bon environnement et avec la bonne quantité de terres stratégiquement situées à leur disposition, les Premières Nations pourraient faire appel à des bailleurs de fonds du secteur privé pour élaborer des projets qui pourraient soutenir leur communauté pendant de nombreuses années. Il n'est pas évident qu'il y ait une occasion flagrante dans le Nord-Ouest de l'Ontario. Considérons toutefois le projet élaboré par la Première Nation Squamish sur des terres récupérées dans la ville de Vancouver. Grâce à d'importants investissements privés, la Première Nation Squamish construit un complexe résidentiel de plusieurs milliards de dollars destiné au marché locatif. Les retombées financières à long terme de ce projet (rappelons également que cette Première Nation possède d'importantes propriétés foncières et des activités commerciales dans le corridor Vancouver-Whistler) permettront de financer des programmes de développement social, culturel, éducatif et économique pour le peuple Squamish dans un avenir lointain. S'il est possible de trouver un investissement approprié, et il est probable qu'il se trouve à l'extérieur du Nord de l'Ontario, une telle mobilisation des droits autochtones, des terres des Premières Nations et des capitaux privés pourrait créer le financement fiable nécessaire pour fournir des services de haute qualité aux membres. Les gouvernements canadiens jouent un rôle secondaire dans ces situations, facilitant plutôt que dirigeant les collaborations entre les gouvernements autochtones et le secteur des affaires. Dans certains cas, notamment dans

le secteur des ressources naturelles, cela signifie un niveau d'engagement et de participation du Canada moindre plutôt que plus important.

De nombreuses communautés des Premières Nations ont de fortes capacités entrepreneuriales et un engagement de premier plan au niveau national à l'égard d'une action commerciale collective. Mais elles ont besoin de certains éléments qui font souvent défaut : une assise territoriale appropriée et commercialement viable, et les ressources financières nécessaires pour lancer et soutenir les entreprises émergentes et le renforcement des capacités. L'argument en faveur d'une réserve urbaine pour les Trois Premières Nations est présenté en détail au début de la série. Il suffit de dire que cette approche a été adoptée, en particulier dans les Prairies, et qu'elle a souvent été couronnée de succès en termes d'emploi, de développement des entreprises et de bien-être communautaire.

*Exemple : L'envergure du projet résidentiel Senakw de la Première Nation Squamish est unique au Canada, mais il reflète un mélange intéressant d'initiative de la Première Nation, de soutien financier du secteur privé et d'acceptation locale. La Nation Squamish s'est battue pendant des années pour qu'une grande propriété (12 acres) située à Vancouver lui soit rendue. Le projet de quatre millions de pieds carrés, qui ne nécessitait pas l'approbation réglementaire de la ville de Vancouver, a*

été approuvé en 2019. La Nation Squamish ne disposait pas du financement nécessaire pour construire le complexe, mais elle a obtenu le soutien de la Westbank Corp. Le projet est impressionnant : 12 tours d'une hauteur maximale de 59 étages comprenant près de 6 000 appartements, une variété de commerces et de bureaux, des restaurants et des services. Le projet ne se conforme pas à toutes les exigences de la ville de Vancouver, comme les espaces de stationnement, ce qui permet aux promoteurs de réduire les coûts de construction et les prix d'achat ou de location.

## Incubation d'entreprises autochtones locales

Les économies doivent être bâties à partir de la base, ce qui signifie que les gouvernements du Canada doivent soutenir l'activité entrepreneuriale des Premières Nations, que ce soit individuellement ou collectivement. Les sociétés de développement économique sont une option évidente, tout comme les initiatives de promotion des entreprises locales et l'utilisation efficace des marchés publics et des investissements des Premières Nations. Les coentreprises avec des partenaires non autochtones locaux et régionaux se sont avérées très efficaces pour créer des emplois, développer les compétences en affaires des Autochtones et collaborer avec les non-autochtones. Le Canada peut apporter son aide en soutenant les ateliers, le financement des entreprises en démarrage, l'accès au capital et un incubateur commercial autochtone (y compris une installation). Mais l'esprit d'entreprise ne peut pas être imposé dans un endroit ou dans une région particulière.

Les populations des Trois Premières Nations sont en grande partie urbanisées, ce qui constitue un avantage du point de vue commercial. À l'exception des projets d'exploitation des ressources, la plupart des activités économiques émergentes se dérouleront dans des zones urbaines, voire métropolitaines. La capacité des Trois Premières Nations de tirer parti d'une population géographiquement dispersée devrait favoriser les activités de commercialisation collective. Les possibilités, exploitées partout au Canada, comprennent l'établissement de sociétés de développement économique autochtones appartenant à la communauté; la création d'un fonds souverain pour détenir les fonds communautaires à long terme; la fourniture de fonds de développement des entreprises pour les entreprises appartenant aux membres (en fonction d'une analyse de rentabilité complète) grâce à des collaborations avec les gouvernements canadiens et les institutions financières privées; l'ouverture d'incubateurs d'entreprises axés sur les Autochtones (dotés de bureaux et d'espaces de travail); et l'utilisation des politiques d'approvisionnement visant les Premières Nations pour soutenir les entreprises autochtones émergentes.

Exemple : L'initiative Yukonstruct, à Whitehorse, au Yukon, n'est pas propre aux Premières Nations. Mais il s'agit d'une option à petite échelle qui pourrait intéresser les Trois Premières Nations, car elle offre un soutien technique et financier, un « espace de fabrication » permettant aux entreprises d'utiliser des installations communes et un accès aux programmes du gouvernement canadien. La Banque des Premières Nations du Canada offre un financement destiné aux Autochtones en fonction d'une analyse de rentabilisation et pourrait être un partenaire commercial précieux. Les Premières Nations pourraient également s'intéresser aux sociétés autochtones établies en Alaska en vertu de l'Alaska Native Claims Settlement Act. Ces sociétés ont, dans certains cas, très bien réussi à tirer parti des possibilités économiques locales et régionales. Au Canada, les expériences de la Première Nation de Membertou (Nouvelle-Écosse), des Cris de la baie James (Nord du Québec), de la Première Nation de White Cap (Saskatchewan) et de la Première Nation d'Osoyoos (Colombie-Britannique) sont tout à fait pertinentes à la situation du Nord de l'Ontario.

## À la recherche de capitaux: Le Canada, les Premières Nations et le financement par les banques et les institutions financières

Ces dernières années, les institutions financières du secteur privé sont intervenues pour fournir un soutien financier accru aux gouvernements autochtones, mais généralement avec l'appui substantiel du gouvernement du Canada ou des autorités provinciales. Le niveau de soutien financier offert est bien inférieur à celui dont bénéficient les communautés et organisations non autochtones. La plupart des Premières Nations continuent de dépendre fortement des prêts et des garanties commerciales du gouvernement fédéral et d'autres gouvernements canadiens, essentiellement parce qu'elles ne peuvent pas utiliser les terres de réserve comme garantie pour des prêts privés ou commerciaux. Les institutions financières privées ont été lentes à fournir du capital-risque et du capital d'investissement aux peuples autochtones et n'apportent généralement leur soutien financier qu'après que les entreprises commerciales ont fait leurs preuves sur une longue période. Les grandes banques canadiennes ont des bureaux et des postes administratifs de haut niveau pour soutenir les gouvernements et les entreprises autochtones, bien que leurs opérations demeurent l'écho du conservatisme inhérent au secteur. Elles ont tendance à être réticentes aux investissements autochtones, bien qu'elles soient souvent des bailleuses de fonds fiables d'entreprises et de gouvernements stables et établis des Premières Nations. Les institutions financières autochtones, y compris la Banque des Premières Nations du Canada, ne sont pas adaptées aux styles commerciaux autochtones, aux exigences des communautés et aux contraintes juridiques et politiques. Toutefois, des organisations autochtones telles que la Coalition des Premières Nations pour les grands projets et l'Autorité financière des Premières Nations ont joué un rôle essentiel dans l'obtention de financements importants pour des projets autochtones.

Les initiatives autochtones de collaboration, notamment l'achat par les Premières Nations d'actions d'Hydro One et le projet de transport d'électricité de Wataynikaneyap, qui appartient aux Autochtones, montrent qu'il est possible pour les Premières Nations d'obtenir des centaines de millions de dollars en capital d'investissement. Il y a vingt ans, un tel financement était extrêmement difficile à obtenir. Même s'il existe des obstacles importants, en particulier pour les Premières Nations nouvellement rétablies qui n'ont pas de dossiers financiers et administratifs à long terme, le financement du secteur privé est plus facile à obtenir que par le passé.

Même si le financement du secteur privé n'est pas disponible à la même vitesse et à la même échelle que pour les entreprises et organisations non autochtones, il fait partie de la mise en place de solutions financières pour les gouvernements et les entreprises des Premières Nations. La plupart des Premières Nations, en particulier celles qui n'ont pas d'antécédents solides en matière de réalisations commerciales, ont de la difficulté à accéder au financement du secteur privé, même si l'émergence d'institutions contrôlées par les Autochtones est la

promesse d'un soutien mieux adapté à leur culture. Les gouvernements canadiens jouent un rôle important dans la résolution des problèmes liés au financement du secteur privé en donnant accès à des capitaux d'investissement, à des garanties d'emprunt, à des coentreprises ou à des conditions favorables. Les arrangements sont maintenant bien établis dans tout le Canada et comprennent ce qui suit:

- Financement spécialisé pour le développement économique autochtone;
- Prêts ou garanties de prêts pour les entreprises ou les communautés autochtones;
- Accès aux taux d'intérêt du gouvernement canadien (inférieurs à ceux du marché) pour améliorer la viabilité des projets;
- Collaborations avec les gouvernements autochtones pour promouvoir les projets auprès des investisseurs.

Il existe de nombreux programmes de ce type dans tout le pays. Le gouvernement de la Colombie-Britannique a créé un fonds de capitalisation initiale de 100 millions de dollars pour soutenir les projets de développement économique autochtones. L'Alberta Indigenous Opportunities Corporation, dont la capitalisation initiale est de 1 milliard de dollars, fournit aux communautés autochtones du Canada des fonds pour des projets d'exploitation des ressources. Et le Québec a créé le Fonds d'initiatives autochtones.

Il existe plusieurs options que les Trois Premières Nations peuvent envisager en Ontario. Par exemple, le Fonds de développement économique pour les Autochtones de l'Ontario appuie le développement économique et améliore les possibilités pour les peuples autochtones, en mettant l'accent sur la diversification économique, l'emploi et la formation, et en favorisant la coopération entre les secteurs privé, public et autochtone dans l'intérêt du développement économique autochtone. Le Programme de subventions pour l'infrastructure des communautés autochtones appuie les projets d'immobilisations qui contribuent à une base sociale durable et appuient la participation économique dans les communautés autochtones, et peut éventuellement financer les études initiales, la conception et la construction. L'Ontario offre également le Fonds pour la participation des Autochtones pour encourager la participation des Autochtones dans le secteur des ressources naturelles, en particulier dans le secteur minier et le développement économique lié à l'exploitation minière. Dans ce cas, un soutien financier est fourni pour l'exploration et les premières étapes du développement. Enfin, le Fonds pour les nouvelles relations de l'Ontario appuie les efforts déployés pour renforcer la capacité d'engagement des communautés autochtones et favorise les partenariats commerciaux, notamment entre les entreprises autochtones et non autochtones.

## Coentreprises

Au niveau local, les dirigeants politiques et administratifs des Premières Nations ne peuvent pas attendre des changements importants et spectaculaires dans les relations politico-économiques avec le gouvernement du Canada, les provinces et les territoires. Si l'on se fie aux données probantes des 40 dernières années et plus, ils ne peuvent pas non plus compter sur une liste de programmes publics, de procédures de demande et de reddition de comptes qui changent périodiquement. Les Premières Nations disposent d'importantes options de développement économique, notamment l'encouragement de l'activité économique locale, l'aménagement de réserves urbaines et l'investissement massif dans l'épanouissement personnel par le truchement de l'éducation, de la formation et le perfectionnement professionnel. Ces changements sont importants, mais graduels et ils amélioreront lentement le bien-être socio-économique des Autochtones.

Les gouvernements fédéral, provinciaux ou territoriaux et les administrations municipales jouent un rôle économique crucial au Canada. En comparaison, les Premières Nations comptent habituellement sur le gouvernement fédéral canadien pour obtenir du soutien ou du financement. Compte tenu de cette dynamique, il y a peu de collaboration économique, notamment dans le cadre de partenariats public-privé, et entre les Premières Nations et les gouvernements canadiens à tous les niveaux.

Des partenariats importants, comme avec le Centre de santé Meno Ya Win de Sioux Lookout, en Ontario, créent des possibilités économiques et représentent un symbole important de réconciliation (Centre de santé Meno Ya Win, 2016). Les soumissions de coentreprises des Premières Nations sur les infrastructures canadiennes, comme le pont du ruisseau Duchesnay près de North Bay, en Ontario, créent de la richesse et élargissent les compétences et la capacité commerciale pour de futures entreprises (Wilson, 2019).

Les Maoris de la Nouvelle-Zélande ont l'un des niveaux de participation économique et de vie les plus élevés des peuples autochtones dans le monde. Cependant, leur relation économique avec le gouvernement de la Nouvelle-Zélande n'a pas toujours été équilibrée. Le traité de Waitangi, signé en 1840 dans le but d'établir un pays biculturel, est resté en suspens pendant plus de 140 ans et n'a été relancé qu'à la suite d'importantes protestations des Maoris. Alors que le gouvernement de la Nouvelle-Zélande s'efforçait de créer un espace économique pour les Maoris, dont le niveau de vie était bien inférieur aux normes nationales, peu d'options s'offraient à lui. La Nouvelle-Zélande a accepté un processus de traité à l'échelle nationale qui prévoyait de petites parcelles de terre et une compensation financière pour les iwis (tribus). De plus, conformément à son obligation de partager les ressources naturelles, la Nouvelle-Zélande a versé une indemnisation en espèces que les Maoris ont utilisée pour acheter 50 % des parts d'une société d'État, Sealord. Au cours des décennies suivantes, la société a participé de façon importante au développement économique et commercial des Maoris.

*Exemple: Sealord, une entreprise néo-zélandaise, est l'un des meilleurs exemples internationaux de commercialisation des droits autochtones. Dans le cadre des processus de règlement en vertu du traité de Waitangi, les Maoris ont obtenu 50 % des parts de la plus grande entreprise de pêche du pays. L'autre moitié est maintenant détenue par Nippon Suisan Kaisha, Ltd. (Nissui). Les quotas de pêche sont attribués aux iwis (dont le sens est analogue à celui de tribu), qui peuvent pêcher le quota eux-mêmes ou le louer à d'autres. En 2019, 37 des iwis du pays ont attribué 60 % de leur quota à Sealord, la société acceptant de fournir 80 % des bénéfices de la récolte aux iwis. Les sommes, bien qu'importantes, ne sont pas démesurées. L'Iwi Collective, un groupe de 18 iwis, prévoit un rendement d'environ 500 000 dollars néo-zélandais par an. L'exemple de Sealord illustre bien les droits commerciaux détenus collectivement et les efforts déployés pour intégrer des communautés autochtones disparates dans les activités commerciales.*



## Contrats d'approvisionnement et d'achat

De nombreuses Premières Nations ont attendu trop longtemps la participation du Canada et cherchent activement à augmenter leurs revenus autonomes. Dans ce scénario, les Premières Nations facilitent et encouragent le développement économique, dont les revenus leur reviennent directement. Les Canadiens n'ont pas l'habitude de voir les peuples autochtones s'engager dans des entreprises commerciales à grande échelle. Mais dans le domaine des énergies renouvelables, comme les parcs éoliens et solaires, les projets géothermiques et les centrales hydroélectriques au fil de l'eau, les communautés autochtones sont à l'avant-garde des grands investissements. Dans nombre de ces projets, le rôle du Canada se limite souvent à celui d'un client, dans certains cas un client garanti, mais tout de même un client.

*Exemple : La Première Nation de Henvey Inlet, située près de Parry Sound, en Ontario, vient de mettre en service le plus grand parc éolien du Canada. Construit au coût de plus d'un milliard de dollars dans le cadre d'un partenariat en parts égales établi par la Première Nation et Pattern Energy Group, le parc comprend 87 turbines réparties sur environ 20 000 hectares. La Première Nation a insisté pour que les exigences et les mesures de protection de l'environnement soient les meilleures de leur catégorie et correspondent à l'éthique écologique du parc éolien. La Première Nation de Henvey Inlet s'attend à obtenir une source de revenus de près de 10 millions de dollars par an, qui lui permettra de se doter d'une assise économique pour la gouvernance communautaire et la prestation de services. Dans plusieurs cas, cette activité entrepreneuriale a relégué au second plan le financement canadien direct.*

*Autre exemple, le gouvernement de la Saskatchewan et SaskPower ont établi des retenues importantes pour l'énergie produite par les Autochtones. En offrant à la fois un accès privilégié aux services publics gérés par la Saskatchewan et des prix supérieurs à ceux du marché pour l'énergie renouvelable, on incite les nations autochtones à se lancer dans ce domaine. Comme l'expérience l'a montré dans l'ensemble du pays, cette situation n'est pas propre aux communautés autochtones, mais elle est devenue courante dans le cas des installations individuelles et collectives d'énergie renouvelable. Ainsi, les gouvernements canadiens utilisent leur contrôle sur les services publics et les ventes d'énergie pour veiller à ce que les nations autochtones aient accès à un financement et à des possibilités de développement des entreprises possiblement lucratifs et à long terme. En Ontario, cela comprend la vente d'un pourcentage important de la propriété de Hydro One aux Premières Nations de la province.*

**Figure 3: Parc éolien de la Première Nation de Henvey Inlet**



## Au-delà de l'approvisionnement, la prestation de programmes fondée sur des frais

Le Canada n'est pas le seul pays où les peuples autochtones cherchent à obtenir une plus grande justice économique et plus de débouchés. Il y a plus de 300 millions de peuples autochtones et tribaux dans le monde. Dans certaines régions, notamment en Asie du Sud et dans une grande partie de l'Afrique, les peuples autochtones ne jouissent pas des droits les plus fondamentaux, contrôlent rarement leurs territoires ancestraux et sont toujours économiquement marginalisés. Des pays comme le Brésil, la Russie et la Chine offrent une certaine reconnaissance législative aux communautés autochtones, mais les résultats socio-économiques et culturels restent médiocres, et ces communautés risquent de continuer à décliner et à s'appauvrir. Les démocraties libérales les plus prospères, soit l'Australie, la Nouvelle-Zélande, la Scandinavie (Norvège, Finlande et Suède) et les États-Unis, ont fait beaucoup plus pour créer des débouchés économiques pour les Autochtones. Ces pays, comme le Canada, sont passés lentement d'une intervention de l'État-providence à un soutien national à la participation des Autochtones et à la reconnaissance de leurs droits aux ressources et aux revenus.

L'Australie s'est opposée aux droits et aux revendications des Autochtones pendant de nombreuses années, ce qui a donné lieu à de longs conflits juridiques concernant les droits des Autochtones et leur rôle dans le développement des terres traditionnelles. Au cours des dernières décennies, les gouvernements fédéral et des États/territoires ont davantage appuyé les aspirations des Autochtones. Dans le même temps, un petit nombre de communautés autochtones<sup>7</sup> commercialement actives se sont engagées plus directement auprès des sociétés d'exploitation des ressources. Les résultats sont semblables à ceux du Canada : un petit nombre de communautés, situées à proximité de grands projets de mise en valeur des ressources, offrent des débouchés économiques importants, mais seulement émergents, et un groupe beaucoup plus important de communautés dépendant des transferts fédéraux et peu engagées directement dans l'économie commerciale. Par rapport aux communautés qui dépendent des transferts, il y a en Australie une population autochtone urbaine en pleine croissance qui est davantage liée à l'économie générale et présente des signes de prospérité personnelle et familiale accrue.

*Exemple : Le peuple Yawuru est rattaché à la région de Kimberley en Australie occidentale, et une grande partie de ses activités se concentrent dans la ville de Broome. Il s'agit d'un peuple traditionnel qui jouit d'un grand accès à la terre et continue de mettre l'importance sur les activités de récolte. Mais avec une population urbaine croissante, des disparités socio-économiques notables avec les populations non autochtones et de fortes pressions pour soutenir l'exploitation des ressources naturelles, il a accordé une importance accrue au développement des entreprises et à la prestation de services sociaux. Les Yawurus encouragent une approche créative des services sociaux où ils fournissent des programmes de soutien et sont payés par l'Australie en fonction de la mesure dans laquelle ces programmes réduisent les demandes d'activités financées par l'État. Par exemple, si un programme de déjudiciarisation engendre une forte baisse du nombre de membres incarcérés, l'Australie paiera les fournisseurs de services des Yawurus pour les économies réalisées. Grâce à un leadership commercial dynamique, les Yawurus ont étendu leur présence économique. Ils se penchent sur des coentreprises avec des entreprises régionales, des initiatives de développement commercial international et une stratégie prospective de développement autochtone axée sur les valeurs du « mabu liyan » (ressenti positif)<sup>8</sup>. Les Yawurus ont été particulièrement actifs dans la promotion de l'approvisionnement autochtone et ont manifesté le désir de participer activement aux services et aux activités commerciales axées sur la technologie.*

<sup>7</sup> Terme utilisé en Australie.

<sup>8</sup> Le « mabu liyan » définit les relations pour les familles, le pays et avec les autres plus généralement. Il fournit les signes et les signaux d'un parcours de vie, une vie ancrée dans les responsabilités et les obligations en vertu de la loi, de la coutume et de la culture des Yawurus. Il est la base de la résilience des Yawurus parce qu'il donne un sens à leur vie en suscitant un sentiment d'appartenance à la société des Yawurus. Le « mabu liyan » se traduit par la force émotionnelle, la dignité et la fierté. Un bon « mabu liyan » est atteint lorsqu'il est lié à la famille, à la communauté et au pays. Source : Nyamba Buru Yawuru Ltd., « Mabu Liyan: The basis of Yawuru Resilience », Edmund Rice Centre. À consulter en ligne à l'adresse [https://www.erc.org.au/mabu\\_liyan\\_the\\_basis\\_of\\_yawuru\\_resilience](https://www.erc.org.au/mabu_liyan_the_basis_of_yawuru_resilience).

## Créer un espace économique pour les peuples autochtones

Il est clairement possible de créer un espace économique pour les Premières Nations, mais cela n'est pas encore assuré. Quelques exemples illustrent les coûts de l'inaction et les avantages éventuels d'un soutien et d'une action appropriés de la part du Canada.

*Exemple : Lorsque le gouvernement du Canada a légalisé la vente de marijuana, les Premières Nations ont demandé aux gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux de « réserver » un pourcentage important du total des permis aux peuples autochtones. L'argument était simple : les politiques canadiennes ont tenu les gens à l'écart de l'économie de libre entreprise pendant des générations; les secteurs nouveaux et émergents offrent aux gouvernements canadiens une occasion nouvelle et simple de réparer une injustice qui perdure depuis des générations. Même si un petit nombre de communautés, de gouvernements et de sociétés de développement autochtones ont obtenu des permis, l'approche autochtone n'a pas été acceptée. Les occasions perdues représentent des centaines de millions de dollars de revenus à long terme.*

*Exemple : L'insistance avec laquelle les Premières Nations de la Saskatchewan ont réclamé que le gouvernement provincial reconnaisse le droit des Autochtones de gérer des opérations de jeu a été plus efficace, car elle a donné lieu à la création de la Saskatchewan Indian Gaming Authority (SIGA). La SIGA appartient collectivement aux Premières Nations de la Saskatchewan et génère des revenus annuels de près d'un million de dollars (hors pandémie). Elle est un employeur important pour les peuples autochtones et a donné naissance à de nombreuses entreprises. L'acceptation par la province, bien que réticente, du concept d'exploitation de jeux autochtone a été l'élément déclencheur de cette initiative.*

*Exemple : Le gouvernement de la Colombie-Britannique a explicitement reconnu des droits autochtones collectifs relatifs à la propriété du dessus sur leurs terres traditionnelles dans la forêt pluviale du Grand Ours et à l'archipel Haida Gwaii. La possibilité d'exercer des « droits sur l'air » est importante dans le contexte des changements climatiques et de la commercialisation de la compensation des émissions de carbone. Les communautés autochtones du Canada négocient actuellement avec des entreprises privées sur la meilleure façon de traduire ce droit reconnu en rendements commerciaux. La nature d'entreprise sociale de cette initiative comprend l'emploi et le renforcement des capacités des communautés autochtones, l'amélioration de la gestion environnementale des forêts conformément aux connaissances et aux pratiques autochtones, et l'attribution de profits substantiels aux gouvernements autochtones pour qu'ils les utilisent dans le cadre de priorités locales clés.*

La sensibilisation croissante des entreprises et des organisations internationales aux défis autochtones, environnementaux et sociétaux a encouragé un plus grand esprit d'entreprise social. Ces investissements nécessitent l'encouragement du gouvernement canadien et, dans certains cas, une aide réglementaire pour faciliter la mobilisation. Les entreprises, les banques et les gouvernements internationaux sont de plus en plus intéressés à soutenir les peuples autochtones, idéalement sur une base commerciale. Prenons l'exemple d'une occasion économique prometteuse qui fait actuellement l'objet de discussions (au moment de la rédaction du présent document) avec plusieurs groupes autochtones au Canada. Les entreprises internationales recherchent des crédits de carbone pour compenser les répercussions environnementales de leurs activités industrielles, de consommation ou d'extraction. Les Premières Nations, qui disposent d'importants droits sur les terres et les ressources, ont acquis des « droits sur l'air » garantis qui peuvent être commercialisés au moyen de systèmes de crédits de carbone. Même si les sommes en jeu dépendent évidemment de la superficie des terres disponibles, de leur qualité et de la nature des forêts, elles sont toutefois considérables. D'après les estimations d'une entreprise ayant une région subarctique, une Première Nation pourrait obtenir entre 50 et 100 millions de dollars par an, et les rendements seraient assurés pour de nombreuses années<sup>9</sup>. Il existe d'autres possibilités, liées aux changements climatiques et aux considérations environnementales, qui pourraient mobiliser des sommes importantes pour le bénéfice économique des Premières Nations. Ainsi, l'entrepreneuriat social international pourrait jouer un rôle important dans l'avenir des populations autochtones.

<sup>9</sup> Le nom de l'entreprise et les communautés autochtones concernées sont actuellement confidentiels.

# L'égalité économique et sociale est-elle possible pour les Premières Nations au Canada?

Les Premières Nations s'efforcent de surmonter les processus à plusieurs niveaux pour faire reconnaître des droits autochtones et en tirer parti, reconstruire leurs communautés et leurs gouvernements, établir des institutions autonomes et accroître leur prospérité. Et elles le font dans le contexte du paternalisme et du racisme résiduel avec lesquels les gouvernements canadiens et la population en général abordent les affaires autochtones. S'attaquer simultanément à de multiples défis, avec des ressources humaines limitées et de nombreux problèmes communautaires, est une tâche remarquablement ardue, mais c'est ce que font les Premières Nations dans tout le pays. Souffrant d'un sous-financement chronique, dotés d'un personnel surmené par la complexité de leurs tâches et d'énormes pressions de travail, les gouvernements autochtones doivent composer avec des environnements commerciaux, politiques et juridiques incroyablement difficiles, faire constamment face à des obstacles et gérer des problèmes hérités du passé qu'aucun gouvernement non autochtone au Canada ne doit aborder. Dans ce contexte, créer des débouchés économiques et des résultats commerciaux importants pour une Première Nation est une tâche formidable. Pourtant, l'effort est essentiel pour que les Premières Nations atteignent leur objectif louable de possibilités socio-économiques et de parité approximative avec les Canadiens non autochtones. On accorde beaucoup trop peu d'attention aux défis cumulatifs qui doivent être relevés. Toutes les approches normalisées du

développement économique autochtone, ancrées dans des programmes et des procédures de demande complexes et, au mieux, progressives, ont peu de chances de fournir des solutions viables.

Malgré ces défis, il existe des raisons d'être optimiste, tant au niveau communautaire qu'à l'échelle nationale. Les éléments clés qui jouent en faveur des peuples autochtones sont les suivants:

- La détermination et la résilience des peuples, des communautés et des gouvernements des Premières Nations. Même si elles ont bien peu d'atouts dans leur jeu et malgré les années d'intervention, de paternalisme et de racisme canadiens, les Premières Nations continuent d'aller de l'avant.
- Soutien du Canada. L'aide financière et les autres formes d'aide fournies par le gouvernement du Canada n'ont jamais été aussi élevées. Le Canada est favorable à l'autonomie gouvernementale des Autochtones, à la réconciliation et à la réparation des torts historiques. À aucun autre moment dans l'histoire du Canada, le gouvernement du Canada n'a combiné la volonté d'engager des fonds pluriannuels substantiels avec l'acceptation (encore quelque peu réticente) de l'autonomie gouvernementale des autochtones.
- Modèles de financement pluriannuels : L'un des défis fondamentaux auxquels sont confrontés les communautés et les gouvernements autochtones est le financement incertain et peu fiable du Canada. Le gouvernement du Canada a récemment appuyé des ententes de financement plus longues (jusqu'à dix ans), qui offrent une plus grande continuité et fiabilité, permettant une planification pluriannuelle et des stratégies de développement à long terme. La Première Nation de Cowessess en Saskatchewan, par exemple, a récemment négocié une entente renouvelable de cinq ans totalisant 25 millions de dollars pour appuyer sa prise en charge des services à l'enfance et à la famille. Les communautés signataires de traités modernes, y compris celles du Yukon, ont conclu des ententes de transfert financier pluriannuelles qui offrent un niveau élevé de certitude et de souplesse aux administrateurs

communautaires. Certains, comme le Conseil des Tingits de Teslin, ont renégocié les ententes originales. C'est ce qui s'est produit en 2017-2019 lorsque le conseil a poursuivi avec succès le gouvernement du Canada devant les tribunaux pour l'obliger à renégocier son entente initiale, en grande partie sur la question de l'admissibilité des membres. Dans l'ensemble, comme l'a souligné Services aux Autochtones Canada dans le budget de 2021, l'approche à long terme devient la « nouvelle norme » dans les activités canadiennes:

*« Afin de contribuer à l'avancement d'une nouvelle relation fiscale avec les Premières Nations, un nouveau mécanisme de financement sous forme de subvention de dix ans a été mis en œuvre en 2019. Le gouvernement s'est également engagé à augmenter les subventions décennales pour rendre compte de l'augmentation des prix et de la croissance démographique, et ainsi garantir que les montants correspondent aux besoins des Premières Nations. Le budget de 2021 propose de fournir un financement de 2,7 milliards de dollars sur dix ans, à compter de 2021-2022, pour que le financement des programmes et des services essentiels qui reposent sur les subventions décennales tiennent compte des principaux facteurs d'augmentation des prix. L'augmentation sera fondée sur l'inflation et proportionnelle à la population de chaque communauté, mais une croissance annuelle d'au moins 2 % sera prévue pour s'assurer que les Premières Nations qui participent au programme de subvention reçoivent un financement stable et prévisible. Cette mesure viendra renforcer la capacité des communautés de concevoir et de fournir des services d'une manière qui tient compte des priorités communautaires » (ministère des Finances Canada, 2021).*

- Engagement du secteur privé et de l'entrepreneuriat social : Pour la première fois dans l'histoire du Canada, après des siècles de marginalisation et de pauvreté enracinée, le secteur privé fait preuve d'un large engagement en faveur de la réconciliation économique et d'une volonté de collaborer avec les communautés et les gouvernements autochtones. La participation des entreprises, combinée à un modèle croissant d'entrepreneuriat social, ouvre la possibilité d'un investissement accru dans les entreprises et le développement communautaire autochtones.
  - Acceptation croissante de la prospérité autochtone par les Canadiens : Les impressionnantes réalisations commerciales et économiques de certaines Premières Nations – Membertou (N.-É.), Westbank et Osoyoos (C.-B.), Champagne et Aishihik (Yukon), Fort McKay (Alb.) – ont rendu les Canadiens plus à l'aise avec l'entrepreneuriat et la prospérité autochtones. Il est navrant de constater que ce n'était pas le cas il y a seulement quelques années, mais il est encourageant de voir que les attitudes et les valeurs ont évolué dans un sens positif.
  - Des modèles internationaux précieux : Les peuples autochtones du Canada ne sont pas seuls, et leurs homologues du monde entier partagent généralement leurs expériences de la marginalisation. Mais des modèles réussis, fondés sur une combinaison de reconnaissance des droits, d'autonomie gouvernementale autochtone, d'esprit d'entreprise et de soutien du gouvernement canadien et du public, ont vu le jour et peuvent soit inspirer la communauté ou le gouvernement canadien à agir, soit recueillir l'appui des non-Autochtones.
- La situation est toutefois loin d'être idéale, car les Premières Nations ont des raisons importantes de s'inquiéter. En voici quelques-unes:
- Réprobation résiduelle non autochtone à l'égard des programmes autochtones : Le soutien au développement économique et commercial autochtone est loin d'être uniforme. Il y a d'importants fronts de résistance dans la société non autochtone et même au sein des divers gouvernements canadiens. Les politiques nécessaires à un changement transformateur, comme donner la priorité aux communautés autochtones dans de nouveaux secteurs de l'économie, ne susciteront pas un enthousiasme uniforme ou même généralisé.
  - Vivre avec la réalité du racisme systémique : Malgré des améliorations évidentes, les Premières Nations vivent des expériences routinières, voire systémiques, de racisme et de discrimination. Ces conditions difficiles et sombres freinent considérablement l'amélioration économique des Autochtones.
  - Défis imbriqués : Pour les Premières Nations du Nord-Ouest de l'Ontario, les défis généraux et nationaux sont aggravés par le déclin global des communautés rurales, nordiques et des petites villes. Le déplacement des membres des Premières Nations hors des réserves au profit des villes et des grandes villes du pays complique la tâche de revitalisation des économies locales.
  - Approche évolutive du Canada en matière de mise en valeur des ressources naturelles : Au cours des dernières années, le solide programme du gouvernement du Canada en matière de changements climatiques a donné lieu à une approche peu enthousiaste de l'exploitation des ressources. Même si certaines mesures, dont le projet de loi C-48, ont apparemment été conçues pour accroître le pouvoir décisionnel des Autochtones, la réalité est que la plupart des communautés autochtones et une grande partie des régions du Nord du pays dépendent de l'exploitation minière, de la foresterie et de la production d'énergie hydroélectrique. Les obstacles à l'exploitation des ressources naturelles sont des restrictions à l'expansion économique et à l'autonomisation des Premières Nations.

## Prochaines étapes

L'approche nationale de transformation, bien que convaincante et nécessaire, est peu probable à court terme. Il est donc essentiel que les Premières Nations mettent en œuvre des stratégies pratiques pour améliorer les possibilités économiques. Les principales possibilités, dont bon nombre sont en cours d'élaboration ou sont envisagées par les Trois Premières Nations et d'autres Premières Nations, sont les suivantes:

- Investissements créatifs au-delà des frontières locales : Les réserves urbaines ne sont que l'exemple le plus médiatisé de Premières Nations qui cherchent des débouchés économiques dans des régions éloignées. Toutefois, cela ne signifie pas que les investissements s'arrêtent aux frontières. Les grandes sociétés de développement économique investissent massivement dans des entreprises, des bâtiments et des projets d'infrastructure extérieurs, voire internationaux. Il est donc important de rechercher des débouchés en dehors des limites de la réserve ou même de la communauté locale.
- Création de nouveaux partenariats financiers avec les gouvernements canadiens à tous les niveaux : Les gouvernements fédéral, provinciaux ou territoriaux et les administrations municipales jouent un rôle économique crucial au Canada. En comparaison, les Premières Nations comptent habituellement sur le gouvernement fédéral canadien pour obtenir du soutien ou du financement. Compte tenu de cette dynamique, il y a peu de collaboration économique, notamment dans le cadre de partenariats public-privé, et entre les Premières Nations et les gouvernements canadiens à tous les niveaux. Des partenariats importants, comme celui avec le Centre de santé Meno Ya Win à Sioux Lookout, en Ontario, créent des possibilités économiques et représentent un symbole important de réconciliation.
- Reprise du contrôle économique : La collaboration entre les Premières Nations est essentielle à la revitalisation à long terme. Les initiatives communes des Trois Premières Nations constituent un excellent point de départ. Il y a de plus en plus d'exemples de collaboration entre les nations, notamment les achats proposés de pipelines, le travail de la Coalition des Premières Nations pour les grands projets, les grands projets immobiliers et diverses coentreprises commerciales. Individuellement, la plupart des Premières Nations sont trop petites pour tirer profit des débouchés commerciaux. Le regroupement crée des économies d'échelle, améliore les possibilités d'investissement, répartit les risques et appuie les grands projets commerciaux qui seraient autrement irréalistes.

## Considérations finales:

Le commentaire ci-dessus est de nature générale et conceptuelle. Il est utile d'évaluer des options plus détaillées. Les réflexions qui suivent s'inspirent de l'expérience des Premières Nations de tout le pays, dans le but d'orienter les Premières Nations d'AZA, BNA et du LML lorsqu'elles présenteront une proposition de reconstruction au gouvernement du Canada. En formulant ces recommandations et en réfléchissant à l'évolution des priorités fédérales en matière de politiques et de programmes au cours des dernières années, nous avons également tenu compte d'une série de contraintes et de possibilités qui pourraient influencer les conversations entre les Premières Nations et le Canada.

1. Le cas échéant, il convient de mettre l'accent sur les efforts de partage et de collaboration. Au cours des dernières années, le gouvernement du Canada a cherché à trouver un équilibre entre les discussions avec les Premières Nations et une préférence pour les ententes d'économie d'échelle avec plusieurs Premières Nations plutôt qu'avec les autorités régionales (c.-à-d. les conseils tribaux). Les Trois Premières Nations sont bien placées pour adopter cette approche, très probablement pour un sous-ensemble de services pour lesquels la collaboration est judicieuse sur le plan économique et politique.
2. L'accent devrait être mis sur la transition éventuelle entre la phase de démarrage et la croissance future et la « réduction » des responsabilités fédérales. Au fil du temps, les activités des Premières Nations vont ou pourraient croître de façon spectaculaire. Les Premières Nations qui assument la responsabilité de services clés, comme l'éducation, les soins de santé et le maintien de l'ordre, peuvent gagner en complexité, en efficacité et peut-être même en taille. Dès le départ, les Trois Premières Nations doivent partir du principe qu'elles ajouteront des fonctions, et des budgets, dans un délai relativement court.
3. Il est important de ne pas plafonner le financement futur. La croissance des besoins des Premières Nations est inévitable, mais la croissance du financement fédéral n'a pas suivi le rythme au cours des dernières années. Il est important de tenir compte des considérations financières en aval.
4. La volonté de payer du gouvernement du Canada doit être prise en compte et doit être mise en équilibre avec le sentiment des Premières Nations quant à ce qui est mérité ou approprié. Il s'agit du point le plus difficile à prendre en compte dans les négociations, en particulier compte tenu de l'approche assez ouverte que le gouvernement du Canada a adoptée en matière de dépenses fédérales en 2020-2021.
5. Établir le bon point de départ est crucial et déterminera l'avenir des Trois Premières Nations. Comme les Premières Nations le savent, le point de départ de l'établissement d'un gouvernement des Premières Nations est essentiel. Les affectations de fonds ultérieures et, par conséquent, les services aux Premières Nations seront fondés sur ce budget initial. De plus, sans une base appropriée au départ, les Premières Nations auront de la difficulté à fonctionner efficacement.
6. L'équité est primordiale. Le gouvernement du Canada fonctionne de manière publique et transparente en ce qui concerne les ententes de financement de base. Tout ce qui est offert à une communauté sera probablement rapidement demandé par d'autres communautés, particulièrement dans les régions limitrophes. Les fonctionnaires canadiens peuvent donc être réticents à répondre à des demandes légitimes, car ils craignent les répercussions de telles concessions.

Les Trois Premières Nations feront face à une série de négociations cruciales dans les mois à venir. Les ententes établies avec le gouvernement du Canada jetteront les bases de la capacité de service des nations et de l'avenir de leurs membres. Les Trois Premières Nations peuvent commencer près du début du long cheminement vers l'autonomie et l'indépendance financière ou, si elles tirent parti de l'obligation du Canada de réparer les erreurs du passé, tirer des leçons des autres communautés autochtones et établir une trajectoire qui tienne compte de leurs capacités et de leurs besoins actuels, croît à mesure que leurs services prennent de l'expansion et les met sur la voie de l'indépendance à long terme et du renouveau culturel. Le gouvernement du Canada a la capacité de travailler avec les Trois Premières Nations pour s'assurer que les processus de reconstruction sont complets et correctement lancés. La voie décrite dans le présent rapport correspond, sans les dépasser, aux arrangements en place dans tout le pays, prévoit des dispositions de « rattrapage » pour réparer les injustices historiques et favorise un partenariat réel et durable avec le gouvernement du Canada.

## Travaux cités

- « Henvey Inlet 2 », Wikipedia. Dernière mise à jour : 21 juillet 2020. À consulter en ligne à l'adresse [https://en.wikipedia.org/wiki/Henvey\\_Inlet\\_2](https://en.wikipedia.org/wiki/Henvey_Inlet_2)
- « History. » Robinson Huron Treaty Litigation Fund. N.d. <https://www.robinsonhuron treaty1850.com/history>.
- « Premier Kathleen Wynne and Minister Michael Gravelle at SLMHC », Sioux Lookout Meno Ya Win Health Centre. Document publié le 11 août 2016. À consulter en ligne à l'adresse <https://slmhc.on.ca/premier-kathleen-wynne-and-minister-michael-gravelle-at-slmhc/>.
- Bell, Susan et Betsy Lonchap. « \$4.7B 'Grande Alliance' project in northern Quebec is called Cree vision of development », CBC News. Dernière mise à jour : 29 juin 2021. À consulter en ligne à l'adresse <https://www.cbc.ca/news/canada/north/cree-development-quebec-abel-bosum-fran%C3%A7ois-legault-grande-alliance-1.5466612>.
- Belich, James. *Paradise Reforged: A History of the New Zealanders from the 1880s to the Year 2000*, University of Hawaii Press, 2002.
- Canada. Ministère des Finances. « Budget de 2021 – Des communautés autochtones fortes », gouvernement du Canada. Modifié le 13 mai 2021. À consulter en ligne à l'adresse <https://www.canada.ca/fr/ministere-finances/nouvelles/2021/04/budget-de-2021--des-communaut-es-autochtones-fortes.html>.
- Canada. Ministère des Relations Couronne-Autochtones et Affaires du Nord. *Mise en œuvre des traités modernes et des ententes sur l'autonomie gouvernementale*, Ottawa, gouvernement du Canada, 2019. À consulter en ligne à l'adresse [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](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).
- Government of Ontario. « Resource revenue sharing. » Government of Ontario. Updated April 1, 2022. <https://www.ontario.ca/fr/page/partage-des-recettes-provenant-de-l'exploitation-des-ressources>.
- Inuvialuit Regional Corporation. « IDC List of Companies », 2020. À consulter en ligne à l'adresse [https://irc.inuvialuit.com/sites/default/files/IDC%20List%20of%20Companies%20\(2020\).pdf](https://irc.inuvialuit.com/sites/default/files/IDC%20List%20of%20Companies%20(2020).pdf).
- Jones, Patrick Ryan. « New national chief calls for reparations for Indigenous people », CBC News. Dernière mise à jour : 9 juillet 2021. À consulter en ligne à l'adresse <https://www.cbc.ca/news/politics/national-chief-reparations-indigenous-people-1.6096493>.
- Lamothe, Jenny. « Robinson-Huron Treaty signatories dismayed province appealing settlement ruling. » Sudbury.com. January 7, 2022. [https://www.sudbury.com/local-news/robinson-huron-treaty-signatories-dismayed-province-appealing-settlement-ruling-4931928?utm\\_source=northern%20ontario%20business&utm\\_campaign=northern%20ontario%20business%3A%20outbound&utm\\_medium=referral](https://www.sudbury.com/local-news/robinson-huron-treaty-signatories-dismayed-province-appealing-settlement-ruling-4931928?utm_source=northern%20ontario%20business&utm_campaign=northern%20ontario%20business%3A%20outbound&utm_medium=referral).
- Poelzer, Greg et Ken S. Coates. *From Treaty Peoples to Treaty Nation*, Vancouver, UBC Press, 2015.
- Ross, Ian. « Anishinabek leaders weigh in on resource revenue sharing. » Northern Ontario Business. February 21, 2022. <https://www.northernontariobusiness.com/industry-news/mining/anishinabek-leaders-weigh-in-on-resource-revenue-sharing-5082522>.
- Sudbury.com Staff. « Treaty leadership calls provincial promises of resource revenue sharing 'hollow'. » Sudbury.com. March 31, 2022. <https://www.sudbury.com/local-news/treaty-leadership-calls-provincial-promises-of-resource-revenue-sharing-hollow-5217719>.
- Wilson, P. J. « Nipissing FN partnering on bridge construction », North Bay Nugget. Document publié le 30 août 2019. À consulter en ligne à l'adresse <https://www.nugget.ca/news/local-news/nipissing-fn-partnering-on-bridge-construction>.
- Yaylaci, Dr. E Deniz, Juliana Forner, James Cohen. « ACCOUNTABLE MINING A Risk Assessment of the Environmental Assessment Process. » Transparency International Canada; Toronto, ON. <https://static1.squarespace.com/static/5df7c3de2e4d3d3fce16c185/t/6026fce13e1e810766dbb34e/1613167849106/AccountableMining-CanadaNationalReport.pdf>.



# 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](mailto:info@northernpolicy.ca)

[www.northernpolicy.ca](http://www.northernpolicy.ca)



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

**NORTHERN**  
POLICY INSTITUTE

INSTITUT DES POLITIQUES  
**DU NORD**

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

[northernpolicy.ca](http://northernpolicy.ca)