



Bingwi Neyaashi
Anishinaabek



NORTHERN
POLICY INSTITUTE
INSTITUT DES POLITIQUES
DU NORD

Giwednong Aakomenjigewin Teg
ᑲ ᐃᑕᑦ-ᑲᑦᑲ ᐅᑦᑲᑦᑲ ᐃᑦᑲᑦᑲ
Institu d'Politik di Nor
Aen vawnd nor Lee lway La koonpayeen



NORTHERN RECONCILIATION
RÉCONCILIATION DANS LE **NORD**

Rapport de Recherche | automne 2022

Financement de l'autonomie: Limites et possibilités des mécanismes de financement existants

Série sur la Reconstruction de la Nation, Volume 5

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: 978-1-77868-003-8

Partenaires



Animbiigoo Zaagi'igan Anishinaabek

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



Bingwi Neyaashi Anishinaabek

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



Première nation du Lac des Mille Lacs

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

Partenaires



Analyse de la politique du Nord

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

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



Institut de politique du Nord

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

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

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

À propos de l'auteur

Ken Coates Ph. D.



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

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

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

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

Table des matières

Résumé.....	7
Introduction	8
Surmonter les inéquités historiques.....	10
Le contexte économique.....	13
La société d'abondance originale: les Premières Nations et l'engagement économique	13
Réduction de la pauvreté perçue: dépendance à l'égard de l'aide sociale après la Deuxième Guerre mondiale....	14
Administration de la pauvreté: Les coûts élevés de l'administration des Premières Nations.....	15
À la recherche de possibilités: les programmes gouvernementaux de développement économique.....	16
Personnalisation des débouchés : les programmes gouvernementaux de formation et d'éducation	16
Réévaluation des programmes de financement du gouvernement du Canada.....	17
Soutien du développement économique des Premières Nations	19
La culture de rédaction de demandes de subvention fédérales et provinciales.....	20
Obtention des fonds de règlement à partir de traités et d'ententes juridiques	21
Travaux cités	22



Résumé

La relation financière entre les Premières Nations et le gouvernement du Canada continue à évoluer avec le temps. En effet, les positions divergentes sur la prospérité entre les deux échelons de gouvernement rendent cette évolution continue presque inévitable. Le gouvernement du Canada, d'une part, a accordé la priorité aux réalisations personnelles. En revanche, les Premières Nations mettent généralement l'accent sur le capitalisme populaire ou la propriété communautaire. Cette situation donne lieu à des lacunes systémiques dans de nombreux programmes actuels du Canada.

Des fonds gouvernementaux spécialisés destinés au développement économique sont couramment disponibles, sur demande, et peuvent être utilisés pour soutenir l'établissement de collectivités reconstruites. Il peut toutefois être difficile d'obtenir cet argent. Cela peut requérir beaucoup de temps et d'effort et forcer souvent à adapter les demandes afin qu'elles répondent aux priorités en évolution des programmes canadiens. Ces processus peuvent être longs et complexes et n'offrent aucune garantie solide de succès.

Les fonds de règlement offrent aux collectivités autochtones une souplesse optimale, mais souvent accompagnée de demandes très conflictuelles liées à l'argent. Ces fonds sont habituellement des allocations ponctuelles seulement et doivent être utilisés en apportant un soin et une minutie exceptionnels aux besoins des collectivités à long terme et aux réalités politiques immédiates.

Le fardeau administratif pesant sur la plupart des Premières Nations ne laisse que peu de temps ou d'argent pour rebâtir les collectivités. Alors que le public canadien et même le gouvernement du Canada ont l'impression que d'importantes sommes d'argent sont « données » aux Premières Nations, dans les faits, l'argent qui est dépensé est lié directement à l'histoire du colonialisme, au paternalisme et aux mauvais traitements que le gouvernement a infligés aux peuples autochtones. Ou s'apparente beaucoup, dans bien des cas, simplement aux fonds dont tous les Canadiens peuvent bénéficier. Toutefois, les fonds destinés aux nouvelles collectivités construites se trouvent souvent en concurrence avec d'autres besoins financiers urgents. Et par conséquent, les besoins à court terme relèguent souvent les besoins financiers à long terme au second plan.

Les programmes de financement actuels du gouvernement fédéral, comme le Programme de financement du soutien des bandes, le Programme des établissements de santé, Services de développement des entreprises autochtones, etc., sont conçus pour financer le fonctionnement des Premières Nations, des gouvernements métis, des organismes inuits et d'autres organisations autochtones. Le financement d'éléments particuliers de la reconstruction des collectivités et d'autres activités connexes peut être obtenu dans le cadre d'un large éventail d'autres programmes du gouvernement fédéral. Mais seulement pour ces éléments particuliers. Ce qui laisse des lacunes importantes pour la création de nouvelles collectivités. Même dans les domaines où des fonds peuvent être obtenus pour des volets du processus de reconstruction, les programmes utilisés correspondent rarement parfaitement aux besoins autochtones et entraînent des coûts de substitution importants pour les Premières Nations. Ce qui signifie que même lorsque les fonds sont disponibles, ils comportent des coûts et sont inflexibles.

Ces programmes n'étaient évidemment pas conçus pour reconstruire les collectivités, et ciblaient encore moins des Premières Nations particulières. Les traités modernes, les règlements de revendications particulières et les accords financiers découlant de contestations judiciaires ont, d'autre part, davantage permis d'opérer un changement. Un changement plus favorable aux Premières Nations et convenant mieux à leur définition du progrès et de la durabilité.

Introduction

Au cours des 30 dernières années, marquées par des antécédents qui remontent au début du 20^e siècle, les Premières Nations ont lutté pour retrouver leur capacité de fonctionner comme des collectivités cohérentes et autonomes. Dispersées sur le plan géographique et souvent séparées physiquement même de petits lots de terre qui leur ont été octroyés en tant que réserves, leurs fardeaux sociaux et financiers associés à la reconstruction des collectivités historiques dépassent souvent leur capacité courante. Les Premières Nations n'ont souvent qu'une seule chance, en ce qui concerne l'autorité, la structure et le financement, de relancer une collectivité. La tâche est laborieuse. Les options, souvent moins claires que souhaitables. Et les choix, d'une importance vitale. Des groupes comme les trois Premières Nations¹, dont l'assise territoriale et le point de convergence pour la collectivité ont disparu depuis longtemps, font face au défi supplémentaire de rapprocher les gens qui ont été très dispersés sur leurs territoires ancestraux et au-delà.

Le présent article explore non seulement l'évolution de relation financière entre les collectivités des Premières Nations et le gouvernement du Canada, mais également les positions divergentes sur la prospérité entre les deux échelons de gouvernement. À titre d'exemple, le gouvernement du Canada a accordé la priorité aux réalisations personnelles, alors que les collectivités des Premières Nations mettent généralement l'accent sur le capitalisme populaire ou la propriété communautaire. De même, cet article examine les limites et les possibilités des programmes de financement existants qui peuvent entraver ou appuyer la poursuite d'un développement social et économique soutenu et autonome pour les nouvelles collectivités construites. Il reconnaît avant toute chose qu'un élément essentiel de la reconstruction des collectivités repose sur l'identification des pierres d'assise nécessaires, qui peuvent comprendre :

- Une assise territoriale qui pourrait servir de lieu de rencontre ou de centre de services central pour chaque Première Nation ou une entreprise orientée vers la nouvelle collectivité construite;
- La nature et l'étendue des services offerts par chaque Première Nation, y compris les activités déléguées financées directement par le gouvernement du Canada et le gouvernement de l'Ontario, et les services offerts par la collectivité, pour la collectivité.
- La compensation financière qui sera versée à chaque Première Nation par le gouvernement du Canada en raison de son incapacité à assumer ses responsabilités fiduciaires à l'égard des Premières Nations.
- Le coût de construction des installations et des immeubles nécessaires pour loger les Premières Nations, prenant en compte les besoins immédiats et prévus des Premières Nations et les biens durables qui auraient été développés et utilisés au cours des années où elles ont perdu le contrôle et la gouvernance des réserves.
- Une allocation ponctuelle spéciale et un financement permanent pour couvrir les coûts de gouvernance de populations dispersées, en fonction des conséquences sociétales de la perte des réserves et de la dispersion subséquente des membres dans la province et le pays.
- Le ciblage du financement qui couvre les importants coûts de démarrage du processus de reconstruction

¹ Les « trois Premières Nations » au cœur de la série sur la Reconstruction de la Nation sont les suivantes : La Nation Bingwi Neyaashi Anishinaabek, la Première Nation du lac des Mille Lacs et la Nation Animbiigoo Zaagi'igan Anishinaabek.

et qui peut être adapté aux réalités fiscales imprévues.

- D'autres coûts, tels qu'ils sont identifiés par les Premières Nations lors des discussions avec le gouvernement du Canada et le gouvernement de l'Ontario

L'article souligne les différents aspects de la relation de financement et tire plusieurs conclusions importantes :

- Les programmes actuels n'ont pas été établis dans le but explicite d'appuyer la reconstruction des collectivités. Les opérations de terre inculte nécessitent des ententes de financement particulières. Demander aux Premières Nations de se conformer aux processus d'inscription au programme standard et de circonscrire un grand nombre ou certaines de leurs demandes au moyen des processus ministériels et gouvernementaux courants serait leur faire subir une autre indignité.
- Des fonds gouvernementaux spécialisés destinés au développement économique sont couramment disponibles, sur demande, et peuvent être utilisés pour appuyer le rétablissement des collectivités des Premières Nations. Il peut toutefois être difficile d'obtenir les fonds, car cela peut requérir beaucoup de temps et d'effort et forcer souvent à adapter les demandes afin qu'elles répondent aux priorités en évolution des programmes. Les processus peuvent être longs et complexes et n'offrent aucune garantie solide de succès.
- Les fonds de règlement offrent aux collectivités autochtones une souplesse optimale, mais souvent accompagnée de demandes très conflictuelles liées à l'argent. Ces fonds sont habituellement des allocations ponctuelles seulement et doivent être utilisés en apportant un soin et une minutie exceptionnels aux besoins des collectivités à long terme et aux réalités politiques immédiates. Les modèles propres aux traités modernes, qui prévoient des ententes de financement pluriannuelles et des fonds de démarrage, y compris des allocations particulières pour le renforcement des capacités sont utiles.
- Le fardeau administratif pesant sur la plupart des Premières Nations ne laisse que peu de temps ou d'argent pour les projets spécialisés, comme la reconstruction de la collectivité et la gouvernance des membres largement dispersés. Alors que le public canadien et même le gouvernement du Canada ont l'impression que d'importantes sommes d'argent sont « données » aux Premières Nations, dans les faits, l'argent qui est dépensé est lié directement à l'histoire du colonialisme, au paternalisme et aux mauvais traitements que le gouvernement a infligés aux peuples autochtones ou s'apparente beaucoup aux fonds dont tous les Canadiens peuvent bénéficier. Les fonds destinés à la reconstruction des collectivités doivent être utilisés pour répondre à d'autres besoins financiers urgents, et les besoins à court terme relèguent souvent les besoins financiers à long terme au second plan.
- Le financement d'éléments particuliers, comme la création d'une nouvelle collectivité reconstruite et d'autres activités connexes, peut être obtenu dans le cadre d'un large éventail d'autres programmes du gouvernement fédéral, mais ces programmes correspondent rarement parfaitement aux besoins autochtones et entraînent des coûts de substitution importants pour les Premières Nations.
- La stratégie la plus efficace ne consiste pas à trouver une solution financière unique, mais bien plutôt à obtenir un règlement qui traite les principales exigences en matière de compensation et fournit aux Premières Nations les ressources et la capacité nécessaires pour s'aligner sur les programmes de financement gouvernementaux disponibles.

Surmonter les inéquités historiques

Les Premières Nations au Canada se heurtent à des défis formidables en cherchant à surmonter des générations de colonialisme et de marginalisation. Bien que certaines Premières Nations aient fait des progrès marqués ces dernières années, leurs revenus personnels et familiaux demeurent bien à la traîne des normes nationales, et les collectivités autochtones sont beaucoup plus pauvres que la plupart des autres villes canadiennes. Les inéquités sont profondément ancrées et difficiles à modifier.

Malgré cela, les Premières Nations ont fait preuve d'une résilience et d'une détermination collective remarquables. Partout au pays, les collectivités autochtones ont privilégié le développement économique et cherché de nouvelles possibilités de financement, faisant preuve d'une remarquable détermination à rompre le cycle de la pauvreté et à créer une prospérité durable et autodirigée. Pour les Premières Nations qui, en nombre croissant, se sont battues pour se faire reconnaître à nouveau juridiquement en tant que nation et obtenir du gouvernement et des tribunaux la capacité d'établir une réserve (telle qu'est définie en vertu de la Loi sur les Indiens), les défis socioéconomiques ont été aggravés par le besoin de recréer une collectivité physique. La tâche est très importante, exige une attention rapide et se trouve limitée par un ensemble complexe de lois, de politiques et d'exigences financières.

Au cours de la dernière décennie et demie, un grand nombre de Premières Nations ont été maltraitées par le gouvernement du Canada. Dans les Prairies, le gouvernement a, sciemment et délibérément, sous-estimé le nombre de membres de douzaines de Premières Nations, laissant ces dernières avec des attributions de terres plus petites que celles déjà minuscules fixées pour leur utilisation dans le cadre des traités numérotés. En Colombie-Britannique, les représentants du gouvernement ont, de la même façon,

priviliégié l'utilisation des terres non autochtones, refusant aux Premières Nations l'accès à des sites commerciaux et agricoles primés et réduisant systématiquement un grand nombre de territoires des réserves dans la nouvelle province. Au Yukon, lorsque les demandes de traités et de réserves des Premières Nations, suscitées par l'arrivée de milliers de prospecteurs du Klondike étaient rejetées; le gouvernement n'a pas attribué de terres ayant une valeur aux peuples autochtones.

Dans d'autres cas, y compris ceux des trois Premières Nations, le nombre de membres vivant dans une collectivité ou dans une réserve a chuté en raison de différents changements démographiques et économiques, décisions gouvernementales et réalités socioéconomiques. Les gouvernements ont pris des mesures pour radier de la liste des collectivités, révoquer le statut de réserve ou refuser d'inscrire une Première Nation en tant que peuplement officiel en vertu de la Loi sur les Indiens. À une extrémité du pays, la Qalipu First Nation à Terre-Neuve-et-Labrador a passé des années à lutter, avec succès, pour être reconnue. Dans bon nombre d'autres Premières Nations, y compris une Première Nation à l'embouchure du fleuve Fraser, le gouvernement a affecté théoriquement les membres à des Premières Nations avoisinantes sans leur consentement; il a fallu par la suite des années d'organisation d'activités et de manœuvres juridiques pour obtenir la reconnaissance du gouvernement. L'effort – et ce modèle n'est pas unique – a demandé une grande partie de la vie adulte d'une génération de chefs et beaucoup de ressources humaines et financières des collectivités non reconnues.

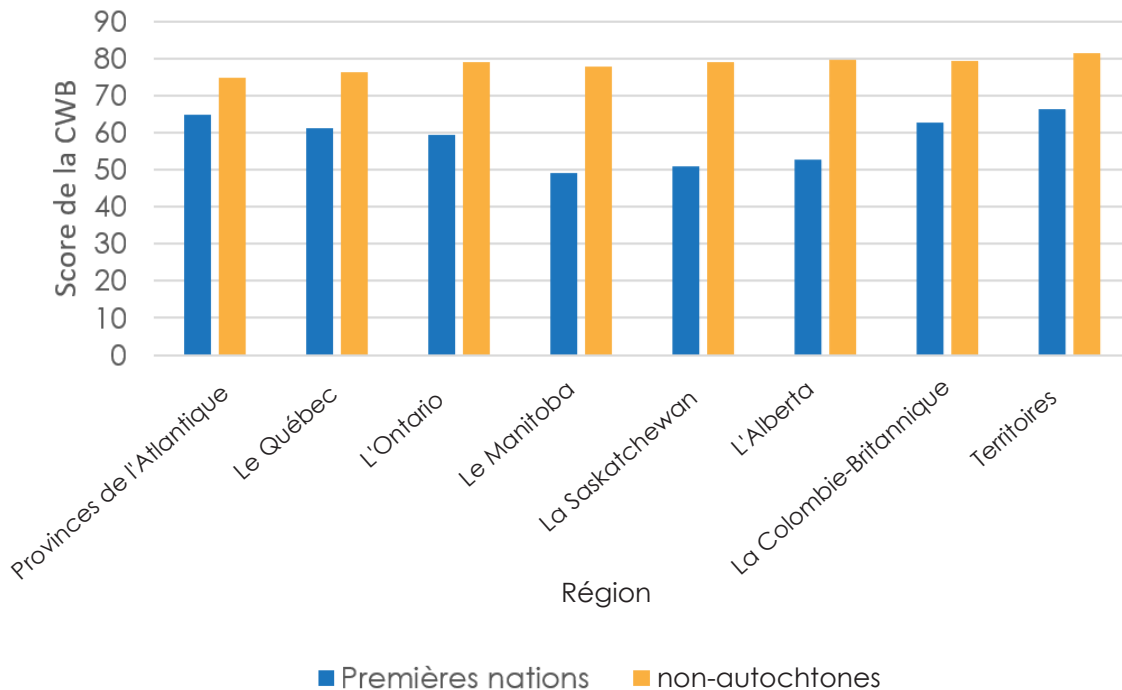
La poursuite de l'autonomie politique autochtone et de la prospérité économique est honorable, s'inscrit dans l'histoire autochtone et repose sur une détermination à surmonter des générations d'injustice et de mauvais



traitements. Les héritages et les limites du passé subsistent, dans les vastes défis sociétaux (schémas de discrimination) et les considérations pratiques (accès aux capitaux d'investissement). L'atteinte de l'objectif crucial de rétablir leur nation et de disposer des ressources et de la possibilité de développer une réserve est le point de départ de ce qui promet d'être une expérience difficile, longue et finalement gratifiante. Le but du renouveau économique, comme les chefs autochtones l'on fait comprendre maintes fois ces dernières décennies, n'est pas l'argent. C'est au contraire le besoin urgent d'obtenir les ressources nécessaires pour créer des gens, des familles et des collectivités en bonne santé et de revitaliser et maintenir les cultures des Premières Nations. Mais cela étant dit, le fait est qu'il faut de l'argent, en montants importants, réguliers et fiables.

Il faut toutefois reconnaître la nature du défi. Le tableau ci-dessous rend compte des résultats de l'indice de bien-être des communautés (IBC), compilés par Services aux Autochtones Canada. L'IBC démontre que les collectivités des Premières Nations en Ontario sont loin derrière la population non autochtone. Ces résultats reflètent la longue histoire de dépossession et de marginalisation. En règle générale, les conditions socioéconomiques des Premières Nations s'améliorent, mais pas aussi rapidement ou entièrement que celles de la population autochtone et du Sud. Comme les résultats des collectivités le démontrent, les Premières Nations du Nord de l'Ontario, tout particulièrement celles qui se trouvent au nord de la route Transcanadienne, sont parmi les plus faibles du pays. Il est à noter, et cela est important, que les mesures de l'IBC sont assez courantes et de type occidental (comme les revenus et le logement) et ne rendent pas compte des éléments qui préoccupent particulièrement les Premières Nations, y compris l'emploi de la langue, les cérémonies, le temps passé sur la terre et les activités de récolte. L'IBC est donc une mesure nettement insuffisante de la qualité de vie dans les collectivités autochtones, mais fournit un bon indice du bien-être financier et des comparaisons entre les Premières Nations et entre les Premières Nations et les collectivités non autochtones.

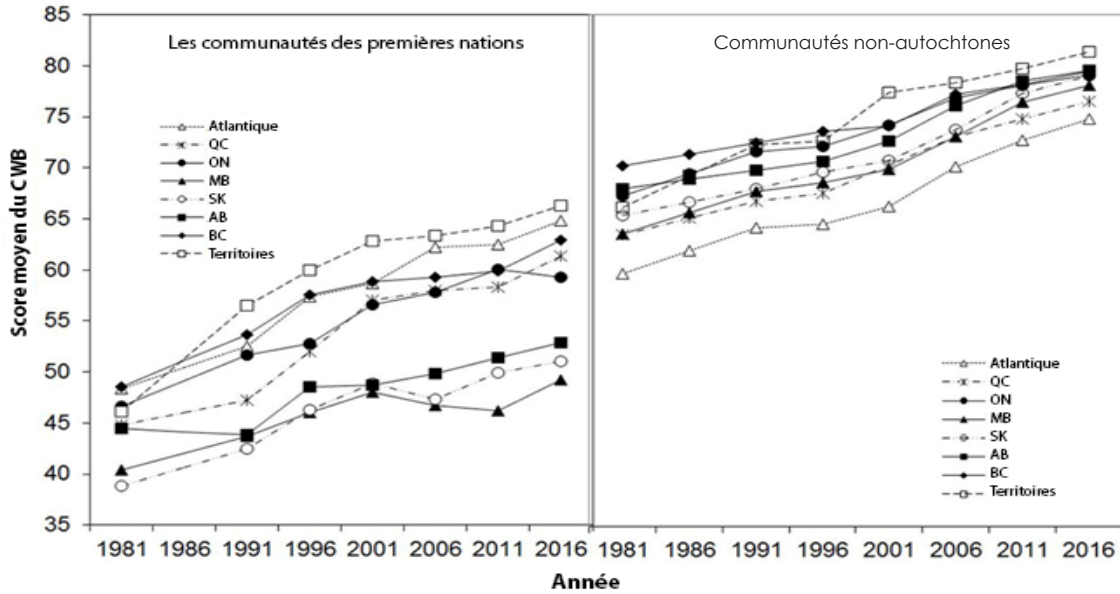
Figure 1 : Représentation graphique de l'indice de bien-être des collectivités des Premières Nations du Canada
Résultats moyens de l'IBC par région, Premières Nations et collectivités non autochtones, 2016



Source: Graphique modifié à partir de la source, Services aux Autochtones Canada, 2019

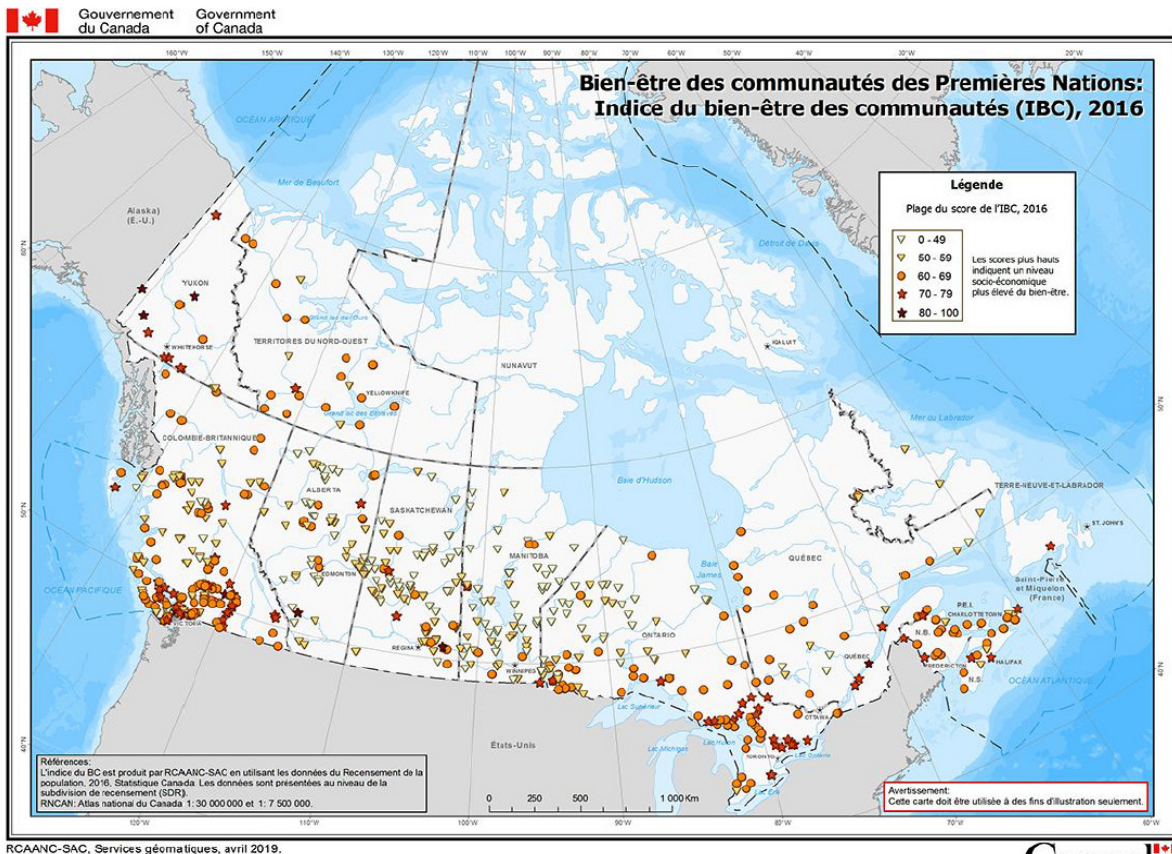


Figure 2 : Comparaisons des résultats de l'IBC des collectivités autochtones et non-autochtones, Canada Résultats moyens de l'IBC par région, Premières Nations et collectivités non-autochtones, de 1981 à 2016



Source : Statistique Canada, recensements de la population, de 1981 à 2006, 2016 et Enquête nationale auprès des ménages, 2011.

Figure 3 : Bien-être dans les collectivités des Premières Nations, Canada, 2016



Le contexte économique:

Les Premières Nations du Nord de l'Ontario évoluent dans un contexte historique, juridique et économique particulier et qu'on ne peut dissocier des problèmes commerciaux et liés à l'emploi contemporains. Avant de passer aux ressources traditionnelles à la disposition des Premières Nations qui cherchent à développer leurs possibilités économiques et, particulièrement, aux Premières Nations « reconstruites » engagées dans l'établissement de nouvelles réserves et dans la construction de leur nation et de l'économie régionale, les politiques gouvernementales ont mis en place les conditions de la pauvreté perpétuelle et de la marginalisation. Les décisions relatives aux allocations aux réserves, aux demandes de financement et au soutien aux initiatives des gouvernements des Premières Nations étaient prises par le gouvernement fédéral, établissant ainsi un schéma de paternalisme et de dépendance à l'égard de l'aide sociale qui résonne encore aujourd'hui. Étant donné que des gouvernements successifs ont joué un rôle si important dans la marginalisation des peuples autochtones, il s'ensuit logiquement que les fonctionnaires et les organismes fédéraux ont la responsabilité première de s'assurer que les Premières Nations sont dotées des ressources financières et des pouvoirs nécessaires pour mettre les choses sur une voie plus prometteuse et durable.

La société d'abondance originale: les Premières Nations et l'engagement économique:

Les Premières Nations ont toujours été économiquement actives et su s'adapter. Les stratégies de renouveau économique et d'amélioration du bien-être autochtone en cours d'élaboration s'appuient sur les modèles historiques d'entrepreneuriat, de commerce et d'activités économiques. Les efforts actuels n'ont résolument rien de nouveau pour les Premières Nations et s'appuient plutôt sur des modèles culturels et des expériences profondément enracinées. L'adaptation, la revitalisation et la résilience ont été la pierre angulaire de la vie d'innombrables générations des Premières Nations. La reconstruction des trois Premières Nations et l'amélioration des économies des Premières Nations dans la région représentent la poursuite des efforts de renforcement de l'autonomie et d'engagement des Autochtones.

Lorsque les Européens sont arrivés dans la région, les Premières Nations se sont adaptées rapidement à un ordre économique grandement différent. Elles ont collaboré avec les commerçants de fourrures français et britanniques, servi d'intermédiaires auprès des Premières Nations éloignées, ont accueilli les nouveaux produits commerciaux et négocié efficacement avec les nouveaux arrivants. La région maintenant décrite comme étant le Nord-Ouest de l'Ontario était un pivot de la croissance de l'économie de commerce des fourrures en Amérique du Nord et, après les années 1880, du développement au Canada après la construction du chemin de fer. Lorsque l'économie a changé, avec l'exploitation forestière, l'exploitation minière et les transports, de nombreux membres des Premières Nations ont trouvé du travail auprès des colons et des entreprises nouvellement arrivés. Ils se sont heurtés à de nombreux obstacles informels dans leurs efforts pour s'adapter aux secteurs émergents, tout particulièrement la discrimination et l'évolution des compétences requises par les nouvelles industries. Le gouvernement a tenté d'accélérer l'intégration des peuples autochtones à l'économie, mais sa méthode privilégiée, comme envoyer les enfants dans des pensionnats, a créé plus de problèmes que de solutions. Toutefois, dans la plupart des régions non urbaines du Canada, les activités de récolte (la chasse, le piégeage, la pêche et la cueillette) sont demeurées fondamentales au bien-être autochtone jusque dans les années 1950 et 1960. Dans des régions comme le Nord-Ouest de l'Ontario, de nombreuses familles autochtones dépendaient fortement de leurs activités de récoltes pour leur alimentation et leurs revenus bien après les années 1960 et en dépendent toujours aujourd'hui.

Réduction de la pauvreté perçue: dépendance à l'égard de l'aide sociale après la Deuxième Guerre mondiale:

Les efforts des Premières Nations pour reconstruire leurs collectivités et rétablir leurs systèmes politiques et économiques ne reposent pas sur un vide historique. On a beaucoup écrit ces derniers mois sur les traumatismes intergénérationnels associés aux pensionnats. Sans vouloir diminuer l'importance des expériences de pensionnat, force est de reconnaître que les effets des autres mesures gouvernementales, allant du paternalisme de la Loi sur les Indiens aux atteintes aux pratiques culturelles autochtones, ont également eu des effets à long terme sur les Premières Nations. Les défis qui se posent aux peuples autochtones ne concernent pas seulement le présent; les membres et les collectivités traînent les résidus du passé en tout temps.

Les Canadiens et leur gouvernement n'ont pas vu la valeur des modes de vie des Premières Nations et au moyen d'interventions telles que les pensionnats, les paiements de transfert, les réserves indiennes officielles et différentes stratégies de développement économique, ils ont essayé de réduire la pauvreté perçue des Premières Nations dans les années 1950 par un soutien direct et un engagement. Entre les années 1950 et 1960, le gouvernement du Canada a conçu et mis en œuvre l'État providence moderne pour les peuples autochtones, apparemment avec les meilleures intentions du monde, qui a imposé le gouvernement dans la vie quotidienne des Premières Nations et a transformé des peuples mobiles vivant en communion avec la terre en collectivités cloîtrées dans des réserves et dépendantes du gouvernement.

Les Canadiens ont presque oublié à quelle vitesse et à quel point l'État providence a touché les peuples des Premières Nations. Très vite, des réserves du Nord ont été créées ou agrandies, des logements gouvernementaux ont été construits, les prestations d'aide sociale ont été prolongées, les agents des Indiens ont été habilités et l'éducation a été étendue. La liberté qui caractérisait la vie des Autochtones pendant des siècles avait, en moins d'une génération, été remplacée par une dépendance à l'égard de l'aide sociale et le pouvoir exagéré du gouvernement. La disponibilité des paiements de transfert du gouvernement (aide sociale, pensions de vieillesse,

financement pour les enfants, etc.) a sapé de nombreux aspects de la vie économique autochtone, réduisant la dépendance à l'égard des activités de récolte et augmentant considérablement le rôle du gouvernement dans la vie des Premières Nations. C'est aussi à cette même époque qu'on assiste à un mouvement prononcé de migration hors réserve, à tel point que certaines Premières Nations ont « disparu » sur le plan administratif.

Ce qui est à retenir est simple. La marginalisation des peuples autochtones a été intense, délibérée et multigénérationnelle; les effets traumatiques du passé persistent encore aujourd'hui dans la vie des Premières Nations. Cela signifie que les trois Premières Nations ne peuvent pas se contenter de relever les principaux défis du développement économique durable dans le Nord-Ouest de l'Ontario. Elles doivent en outre composer avec les problèmes de longue date que sont la capacité en ressources humaines, l'éducation et la formation, l'accès limité aux capitaux d'investissement et les défis particuliers que représente le fait d'être Autochtones dans le Nord de l'Ontario et du Canada. S'y ajoutent les bouleversements et les traumatismes particuliers liés au fait d'être déracinés de la terre et de sa collectivité, qui ont intensifié les défis que les trois Premières Nations et leurs membres doivent relever. La perte associée au fait d'avoir été « annulés » par le gouvernement du Canada n'a été que partiellement compensée par les effets de la construction de la nation qui s'est battue pour obtenir la reconnaissance du gouvernement fédéral.



Administration de la pauvreté: Les coûts élevés de l'administration des Premières Nations:

Les détracteurs des politiques autochtones au Canada soulignent que le gouvernement du Canada consacre près de 8 milliards de dollars par année aux affaires autochtones. Ce montant, et les détracteurs, est déplacé. La plupart des fonds versés sont utilisés pour l'éducation, les soins de santé, les services sociaux, les services de police, la protection contre les incendies, les infrastructures et d'autres services et soutiens de base qui sont offerts à tous les Canadiens. Une bien plus petite part des dépenses totales revient aux collectivités autochtones sur la base de leurs droits inhérents et issus de traités et bien trop peu sont spécifiquement destinées à répondre aux besoins urgents. La plupart de l'argent dépensé par le gouvernement du Canada dans les affaires autochtones est lié aux graves problèmes de pauvreté et de marginalisation qui touchent la plupart des collectivités autochtones. Si les collectivités autochtones avaient connu des niveaux de bien-être comparables à ceux des populations non autochtones, les économies du gouvernement fédéral qui en auraient découlé pourraient très bien fournir le financement nécessaire pour apporter la prospérité aux Autochtones dans tout le pays. Le mouvement qui se dessine aujourd'hui en faveur d'une plus grande autonomie administrative des Premières Nations porte surtout sur le coût élevé de la gestion de la pauvreté plutôt que sur les coûts éventuellement beaucoup moins élevés de la gestion de la prospérité. De manière plus constructive, les fonds alloués à l'administration peuvent, s'ils sont utilisés avec soin, servir de base à un bien-être communautaire bien plus grand, notamment grâce à l'emploi, au revenu communautaire, à l'amélioration des résultats sociaux et culturels, aux investissements dans les infrastructures, etc. Pour tous les Canadiens, et pas seulement pour les collectivités autochtones, les dépenses publiques constituent un élément central de la prospérité économique et des débouchés commerciaux.

Le fardeau administratif qui pèse sur les Premières Nations ne leur donne que peu de temps ou d'argent à consacrer à des projets spécialisés. Même si le gouvernement du Canada a l'impression que d'importantes sommes sont « données » aux Premières Nations, en réalité, l'argent qui est dépensé est lié directement à leur histoire de colonialisme, de paternalisme et de mauvais traitements infligés par le gouvernement aux peuples autochtones ou est simplement comparable aux fonds qui sont mis à la disposition de tous les Canadiens. Les fonds destinés à la reconstruction des collectivités doivent souvent être utilisés pour répondre à d'autres besoins financiers urgents, et les besoins à court terme relèguent souvent les besoins financiers à long terme au second plan.

Surtout, les frais d'administration que doit assumer une Première Nation, qui sont au moins deux fois plus élevés pour reconstruire une collectivité, sont davantage fonction de la nature du gouvernement qu'un reflet des besoins et des souhaits des Premières Nations. Les lourdes tâches associées à la présentation de demandes de subvention, à la soumission de propositions, à l'examen des documents avec des représentants du gouvernement et aux rapports à produire sur l'utilisation des fonds absorbent une partie importante du budget total affecté aux Premières Nations². Aucune estimation détaillée des coûts totaux de la relation administrative avec le gouvernement du Canada n'a été réalisée, mais selon une évaluation approximative, cette somme s'élèverait à entre 25 pour cent et 50 pour cent du budget total d'une Première Nation. Le coût des transactions avec le gouvernement est une autre obligation imposée par le système fédéral, qui ne génère que peu d'avantages, mais entraîne énormément de difficultés dans les vies politiques et administratives des Premières Nations. Différentes ententes de financement (ententes à long terme ou de renouvellement, allocations annuelles fixes qui touchent de nombreux programmes et allocations de fonds de base) peuvent permettre de résoudre une partie importante de ce problème.

² Voir McAuliffe, 2021.

À la recherche de possibilités: les programmes gouvernementaux de développement économique:

Le gouvernement du Canada n'était pas satisfait de la poursuite et, en termes comparatifs, de l'aggravation de la pauvreté des Autochtones après la Deuxième Guerre mondiale. En pleine expansion dans les années 1970, il a créé de nombreux programmes de développement économique, en finançant des entreprises autochtones locales, en embauchant des travailleurs autochtones pour construire des maisons et des immeubles gouvernementaux, en investissant dans le développement des infrastructures et en essayant autrement de créer des économies locales durables et productrices de richesses. Ces efforts ont porté leurs fruits, dans certains endroits, pour certaines personnes et pour quelques communautés. Parfois, les représentants du gouvernement ont souvent promu des industries et des entreprises qui ne concordaient pas avec l'histoire, la culture et l'expérience régionales.

La dépendance à l'égard des subventions gouvernementales dans la phase de démarrage de la mise en place de l'État providence a mis fin à une grande partie des activités de récolte, bien que les efforts traditionnels aient encore produit une part importante de la nourriture consommée par les familles des Premières Nations. Le plus souvent, l'intervention maladroite du gouvernement a donné naissance à une culture de paternalisme et à des programmes centrés sur Ottawa qui ont limité l'autonomie locale et obligé les Premières Nations à s'adapter à un ordre socioéconomique étranger et imposé. Il est résulté de tout cela que le gouvernement du Canada a dépensé des sommes considérables d'argent et a eu le sentiment, sur le plan politique et administratif, d'avoir fait un réel effort. Mais les avantages économiques pour les communautés des Premières Nations étaient limités, en grande partie à cause des défis historiques et systématiques auxquels sont confrontés les peuples autochtones.

Personnalisation des débouchés: les programmes gouvernementaux de formation et d'éducation:

En ce qui concerne le développement économique des Autochtones, le gouvernement du Canada s'est confronté à des objectifs contradictoires : promouvoir la croissance économique des collectivités et la réussite financière personnelle. Dans l'ensemble, les efforts du gouvernement ont, au fil du temps, donné la priorité à l'accomplissement personnel. Les gouvernements ont consacré des sommes considérables (souvent administrées localement) à l'enseignement collégial et universitaire, aux programmes de formation et au financement des entreprises autochtones privées. Lorsque ces efforts ont porté fruit, les personnes en ont été les premières bénéficiaires. Un grand nombre d'étudiants de niveau postsecondaire, par exemple, ont quitté leur collectivité pour poursuivre leurs études; un nombre important de diplômés qui ont réussi ne sont pas retournés chez eux, bien qu'ils aient souvent eu des carrières enrichissantes et rémunératrices. De même, les entreprises privées ont souvent produit des avantages locaux importants, généralement sous la forme d'emplois et de dépenses, mais les bénéfices et les capitaux propres sont restés entre les mains de particuliers.

Les Premières Nations croyaient fermement au capitalisme populaire, une approche qui remonte au début du commerce des fourrures. Plus récemment, les sociétés de développement économique autochtones ont été les principaux agents de l'activité économique collective, réunissant et investissant les actifs de la collectivité et mettant sur pied des sociétés et autres entreprises en vue d'accroître la richesse de collectivité et de promouvoir les entreprises qui favorisaient l'embauche, les dépenses et les répercussions économiques locales. Cette approche axée sur la collectivité contrastait avec les initiatives individualisées plus larges du gouvernement du Canada et de l'économie canadienne en général. En clair, les collectivités autochtones voyaient le commerce, le développement des entreprises et les débouchés personnels différemment de l'ensemble des Canadiens et, en particulier, de manière très différente des investissements réalisés par le gouvernement du Canada après la Deuxième Guerre mondiale.

Réévaluation des programmes de financement du gouvernement du Canada:

Les trois Premières Nations ont clairement indiqué que les modèles de financement actuels ne fonctionnaient pas pour les collectivités rétablies. Plus précisément, les trois Premières Nations sont désavantagées de la façon suivante:

- Les ententes de financement du gouvernement commencent seulement à inclure les membres vivant dans les réserves et hors réserve, comme c'est le cas pour les services à la famille et à l'enfance dans certaines Premières Nations.
- Les programmes gouvernementaux sont fortement orientés en faveur des collectivités dans les réserves et ne sont pas conçus pour les grandes populations hors réserve. En effet, gouverner et soutenir une population diasporique présentent des défis uniques. Ainsi, la relance du financement des collectivités doit comprendre les coûts de démarrage et de fonctionnement d'un gouvernement autochtone distribué.
- À aucun moment le financement du gouvernement canadien n'a systématiquement et adéquatement pris en compte les collectivités diasporiques, y compris le coût des services offerts aux membres vivant loin des réserves.
- L'ensemble des coûts initiaux et transitoires du rétablissement d'une Première Nation a été sous-estimé, ce qui a pénalisé de façon constante les collectivités nouvellement reformées;
- Le concept de compensation pour le démantèlement d'une Première Nation est peu développé. Pendant de nombreuses années, ces Premières Nations se sont passées de gouvernement, de bureaux de conseil de bande, de services de soutien, d'accès au financement des Premières Nations et de la variété de ressources et d'avantages socioéconomiques qui découlent des activités administratives habituelles. À tout le moins, il est approprié qu'une collectivité rétablie reçoive les fonds nécessaires pour reproduire les installations, les dispositions relatives à la dotation en personnel, les fonds en fiducie et les autres paiements de soutien fournis par le gouvernement fédéral pour une Première Nation de taille comparable fonctionnant dans des circonstances à peu près identiques. Selon les circonstances de la radiation de la liste des Premières Nations et le temps nécessaire au gouvernement pour répondre aux demandes de réintégration de la Première nation, il s'agit d'un paiement substantiel. Ces allocations, si elles devaient être versées, ne sont pas prévues dans les programmes standard du gouvernement.

Les programmes gouvernementaux changent régulièrement, en lien avec l'élection de nouveaux gouvernements nationaux et les nécessités politiques des cycles budgétaires annuels et électoraux. Le gouvernement du Canada fournit des fonds dans le cadre de divers programmes de financement ciblés, y compris les programmes suivants (gouvernement du Canada, 2020):

Gouvernance

- Programme de financement du soutien des bandes
- Programme des avantages sociaux des employés
- Programme de développement professionnel et institutionnel
- Programme de financement des conseils tribaux

Logement

- Programme de logement dans les réserves des Premières Nations

Infrastructure

- Programme d'immobilisations et d'entretien
- Fonds d'infrastructure des Premières Nations
- Programme des établissements de santé

Terres et développement économique

- Préparation des collectivités aux possibilités économiques
- Gestion des terres des Premières Nations
- Développement des entreprises autochtones
- Programme des services relatifs aux terres et au développement économique
- Programme de gestion de l'environnement et des terres de réserve
- Initiative sur les partenariats stratégiques

Programmes sociaux

- Programmes urbains pour les peuples autochtones

Environnement et richesses naturelles

- Programme de gestion des sites contaminés
- Programme d'adaptation aux changements climatiques des Premières Nations
- Programme de surveillance du climat dans les collectivités autochtones

Traités, accords et négociations

- Programme de reconstruction des nations

Ces programmes sont conçus pour servir à financer le fonctionnement des gouvernements des Premières Nations, des gouvernements métis, et des agences et organismes inuits. Ils n'ont pas été établis pour la reconstruction des collectivités, et encore moins pour des Premières Nations en particulier. Les trois Premières Nations peuvent utiliser, utilisent et devraient continuer à utiliser chacun des programmes, selon les besoins. Mais les programmes fédéraux classiques sont conçus à des fins générales et ont perdu de leur importance au fil du temps, les gouvernements et les collectivités autochtones se concentrant sur les règlements fondés sur des traités, sur la résolution de revendications juridiques et autres de longue date, ainsi que sur des débouchés économiques et des besoins sociaux particuliers.

Le gouvernement du Canada octroie des fonds de différentes façons, notamment par le biais d'allocations par collectivité, d'allocations par habitant, d'ajustements en raison de l'emplacement géographique, d'ajustements liés aux circonstances socioéconomiques, de modes de financement historiques, d'éléments géographiques particuliers (tout particulièrement liés aux activités de constructions), de variations dans les services fournis et de la qualité de la représentation politique faite par les dirigeants communautaires et régionaux. Les allocations sont équilibrées sur une base régionale et maintiennent une tendance historique à favoriser les réserves par rapport aux programmes hors réserve. Elles sont également influencées par la couverture médiatique, comme cela a été démontré dans des domaines aussi divers que les approvisionnements en eau, le logement, les mesures de lutte contre la pandémie et autres. Même si le gouvernement du Canada a souvent versé des allocations théoriques fondées sur certains des critères décrits ci-dessus, les dispositions de financement actuelles tiennent compte de décisions administratives et politiques moins structurées et plus fluides. Cette souplesse est appropriée et inévitable dans un pays aussi diversifié que le Canada, où les conditions sociales, économiques, climatiques et autres des autochtones varient considérablement.

Mais en mettant l'accent sur le montant du financement, on sous-estime l'une des questions les plus fondamentales auxquelles les peuples autochtones au Canada sont confrontés. Les Premières Nations et les autres collectivités autochtones sont de plus en plus conscientes que la participation aux programmes du gouvernement fédéral (et également aux programmes provinciaux) entraîne des coûts importants. Voici quelques-unes des préoccupations:

- Les programmes reflètent les priorités du gouvernement du Canada et pas nécessairement les besoins locaux, bien que les discussions sur les plans de financement aient été plus nombreuses ces dernières années.
- Le caractère national des programmes, par nécessité, donne lieu à des calendriers, à des modalités et à des conditions qui peuvent ne pas répondre aux besoins des Premières Nations, ce qui fait souvent perdre aux Premières Nations une année de construction.
- Les processus de demande sont souvent complexes et de nature technique, ce qui impose des exigences importantes aux gouvernements des Premières Nations, coûte beaucoup de temps administratif et conduit de plus en plus à faire appel à des consultants externes pour remplir les demandes.
- Le temps nécessaire au niveau national pour recueillir les demandes, les examiner et prendre une décision à leur sujet peut être long et est souvent déconnecté des cycles de construction et de transport dans les régions touchées.
- Les demandes adressées avec succès aux programmes gouvernementaux exigent un nombre considérable d'évaluations et de rapports, qui viennent tous s'ajouter aux coûts et difficultés associés à l'acceptation des fonds.
- En général, les programmes gouvernementaux sont d'une durée limitée ou pour une période donnée. Les gouvernements préfèrent faire de nouvelles annonces ou restructurer des programmes, ce qui nuit à la continuité de la prestation des programmes et à la durabilité des services.

Soutien du développement économique des Premières Nations :

Les méthodes de financement actuelles, qu'il s'agisse d'initiatives particulières proposées ou de montants disponibles pour chaque Première Nation, n'ont pas fonctionné. Au cours de la deuxième moitié du siècle dernier, le gouvernement du Canada a affecté des milliards de dollars aux fonds de développement économique autochtone. Dans l'ensemble, ce financement était disponible sur demande dans le cadre de programmes de financement concurrentiels. Ces demandes ont toujours fait l'objet d'un examen approfondi de la part des ministères et, à de nombreuses reprises, d'une reformulation fondée sur les commentaires des fonctionnaires et des examinateurs indépendants. Le financement s'accompagnait généralement d'exigences administratives élevées, notamment des exigences formelles en matière de rapports, des évaluations à mi-parcours, des visites sur place, etc. Même si ces exigences sont semblables à celles imposées par les banques et les investisseurs, ces processus de financement s'accompagnaient de délais considérables, montraient des signes d'un certain paternalisme et nécessitaient de nombreuses interventions de représentants non commerciaux. La plupart du temps, les fonds alloués aux Premières Nations pour le développement économique n'étaient pas complètement utilisés, témoignant de la nature inégale de l'activité commerciale autochtone dans tout le pays. La disponibilité du financement gouvernemental a souvent dissuadé les investisseurs ou les banquiers du secteur privé de soutenir les entreprises autochtones, particulièrement au cours des phases initiales de leurs activités. Bien qu'il y ait eu de nombreuses réussites commerciales notables parmi les sociétés autochtones financées par le gouvernement du Canada, le rendement global n'a pas été, historiquement, très rigoureux, reflétant es nombreux autres défis auxquels sont confrontés les nouvelles sociétés des Premières Nations et des Métis.

Des fonds gouvernementaux spécialisés destinés au développement économique sont couramment disponibles, sur demande, et pourraient être utilisés pour soutenir le développement économique des Premières Nations. Obtenir l'argent peut être difficile et nécessite souvent d'adapter les demandes à l'évolution des priorités du programme. Les processus peuvent être longs et compliqués et ne présentent pas une forte garantie de succès.

La culture de rédaction de demandes de subvention fédérales et provinciales :

Comme indiqué ci-dessus, les coûts d'administration sont élevés et nuisent au fonctionnement harmonieux et efficace du gouvernement. Ces exigences sont imposées de l'extérieur; elles ne découlent pas des cultures, des structures politiques et des préférences administratives des Autochtones. Ces processus sont, en fait, des outils essentiels pour contrôler, contenir et gérer les gouvernements autochtones. L'approche actuelle pour soutenir financièrement les collectivités autochtones repose sur deux processus coûteux et complexes : les contestations judiciaires et les demandes de financement du gouvernement fédéral. Cette dernière entraîne des coûts réels et importants, en termes de temps passé par le personnel à préparer les demandes de subvention, les rapports d'étape et finaux, et à se charger de l'administration générale des subventions. Les programmes de subvention tiennent compte des priorités et des calendriers du gouvernement, et non des préférences et des besoins des Autochtones. Ils comportent d'énormes incertitudes, prennent un temps administratif disproportionné aux gouvernements autochtones et créent une culture de dépendance financière qui lie directement les autorités autochtones aux processus et structures du gouvernement fédéral. Il n'est pas rare qu'une Première Nation ait à présenter plus de 200 rapports et mises à jour au gouvernement du Canada. Il n'est pas rare qu'une Première Nation doive consacrer jusqu'à la moitié de ses heures de travail administratif collectif aux demandes de subvention du gouvernement et à leur gestion. Le fait que le financement du gouvernement soit lié aux cycles budgétaires fédéraux et provinciaux, aux processus et aux priorités politiques et aux changements administratifs fréquents fait qu'il est difficile pour une Première Nation de compter sur la réception fiable de fonds provenant de sources gouvernementales. En dépit de ces écueils, ces subventions constituent souvent la seule source de financement importante, en particulier pour les grands projets d'infrastructure.

Le financement d'éléments particuliers des gouvernements autochtones, de la création de nouvelles collectivités et d'activités connexes est disponible dans le cadre d'un large éventail de programmes du gouvernement fédéral, mais ces programmes correspondent rarement parfaitement aux besoins autochtones et comportent des coûts de substitution importants pour la Première Nation.

On peut le dire directement : on comprend de plus en plus que les programmes gouvernementaux et les modèles de financement perpétuent le paternalisme et le colonialisme et engendrent d'énormes difficultés pour les gouvernements autochtones.

Le gouvernement du Canada a mis au point plusieurs initiatives de financement global avec les Premières Nations, offrant des ententes de financement pluriannuelles qui instaurent la sécurité et la souplesse du financement. Ottawa est conscient que le système actuel est devenu une partie importante, sinon majeure, des défis de gouvernance et d'administration que rencontrent les gouvernements des Premières Nations. En s'inspirant de l'expérience des gouvernements autochtones de tout le pays, les trois Premières Nations feraient bien de conclure des ententes de financement global et à long terme et de négocier des ententes structurées – un peu comme le financement accordé aux provinces et aux territoires – qui maximisent l'autonomie des gouvernements des Premières Nations. Bien que les postes de financement « exceptionnel » et les occasions particulières à court terme demeureront probablement une caractéristique du gouvernement autochtone au Canada, l'acceptation du système désormais traditionnel de financement des Premières Nations représenterait un changement majeur pour les trois Premières Nations et une révision très souhaitée des ententes de financement standard.

Les modalités de financement actuelles du gouvernement du Canada ne sont pas bien conçues pour répondre aux besoins d'une Première Nation en reconstruction et, convient-il de noter, elles ne répondent pas aux défis des gouvernements établis de longue date dans les réserves. Le fait que le gouvernement du Canada élabore des arrangements de rechange, en particulier des allocations de financement global et à long terme, est une indication de l'importance croissante accordée aux nouveaux systèmes de financement. De plus, les gouvernements autochtones comprennent que les ententes de financement sont des vestiges du colonialisme canadien et un des principaux moyens administratifs utilisés par le gouvernement du Canada pour contrôler et influencer le travail des gouvernements autochtones. Le large soutien à l'autonomie gouvernementale autochtone et la recherche de revenus propres sont les meilleures illustrations de la détermination de la priorité accordée à l'autonomie par rapport au gouvernement du Canada.

Pour les trois Premières Nations, l'établissement d'ententes de financement initiales avec le gouvernement du Canada représente une occasion unique d'établir des structures et des processus qui libèrent et habilitent plutôt que de contraindre et de limiter l'autorité autochtone. Le rétablissement de l'admissibilité aux programmes de financement actuels et futurs du gouvernement du Canada représenterait l'acceptation d'une approche financière qui est largement reconnue comme étant un élément central de la surréglementation et de la suradministration continues des gouvernements et des collectivités autochtones. Vu différemment et du point de vue des gouvernements autonomes des Premières Nations et de ceux qui participent aux nouveaux modèles de financement, le rétablissement des trois Premières Nations représente une occasion d'échapper aux structures de l'histoire et d'adopter des méthodes de financement qui fonctionnent correctement pour les Premières Nations.



Obtention des fonds de règlement à partir de traités et d'ententes juridiques :

Il existe des modèles viables d'émancipation économique des Autochtones qui ont fonctionné efficacement ces dernières années. L'émergence des droits autochtones et des droits issus des traités au Canada a donné lieu à de nombreux traités modernes, à de règlements des revendications particulières et à des accords financiers découlant de contestations judiciaires. Ensemble, ils se chiffrent en milliards de dollars de fonds transférés à des personnes, à des collectivités et à des gouvernements autochtones, alors que la conclusion de ces accords complexes a coûté des centaines de millions de dollars et des décennies de gestion autochtone et de temps politique. Lorsque ces fonds ont été bien gérés, ils ont généré des revenus importants pour des collectivités autochtones et, parfois, pour des personnes (comme dans le cas des règlements résultant des séjours dans les pensionnats et de la rafle des années 1960). Lorsque des systèmes financiers appropriés n'ont pas été mis en place, une grande partie de l'argent des règlements s'est échappée de la collectivité, n'apportant que des avantages économiques limités à long terme. Les tribunaux canadiens soutenant de plus en plus les revendications des Autochtones et étant de plus en plus conscients de l'étendue et de la nature de la mauvaise gestion par le gouvernement des droits, des terres et des débouchés des Autochtones, les collectivités des Premières Nations et des Métis ont connu un succès considérable sur le plan juridique et dans leurs négociations avec les autorités gouvernementales. Ces fonds obtenus sont généralement assortis de peu de conditions, ce qui donne aux collectivités autochtones une grande souplesse dans l'utilisation de l'argent à des fins de bénéfices économiques ou de distribution. Au niveau des collectivités, la politique relative aux règlements importants est devenue de plus en plus complexe, s'accompagnant souvent de débats politiques intenses sur la répartition appropriée des fonds, parmi d'autres options, les projets communautaires à

court terme, les investissements économiques à long terme et les versements par habitant aux membres. Dans des collectivités autochtones de partout au pays, l'utilisation prudente et judicieuse des fonds de règlement a permis de jeter les bases financières du renouveau économique et du redéveloppement de la prospérité au niveau local.

Les fonds de règlement offrent aux collectivités autochtones une souplesse optimale, mais souvent accompagnée de demandes très conflictuelles liées à l'argent. Ces fonds ne sont généralement alloués qu'une seule fois et doivent être utilisés avec un soin exceptionnel et une attention particulière aux besoins communautaires à long terme et aux réalités politiques immédiates.

Nation Clearwater River Dene : En 2021, la Nation Clearwater River Dene est enfin parvenue à un accord lié à la signature du Traité 8 en 1899 dans ce qu'on appelle maintenant le Nord de la Saskatchewan. Le traité contenait une disposition selon laquelle le gouvernement fournirait « des vaches et des charrues », un engagement qui n'a pas été respecté. Les négociations qui ont débuté en 2017 ont porté sur l'attribution d'une valeur actuelle à cette obligation conventionnelle. Le règlement a octroyé 122,3 millions de dollars à la collectivité. La Première nation a dû déterminer comment l'argent serait dépensé et a décidé de diviser la somme en parties égales. Tous les membres âgés de plus de 18 ans ont reçu un paiement unique de 44 000 \$. L'argent des membres de moins de 18 ans, soit la moitié des bénéficiaires, est détenu en fiducie jusqu'à ce qu'ils atteignent l'âge de la majorité. Il peut y avoir d'autres revendications liées à la promesse du traité de fournir des munitions et de la ficelle.

Travaux cités

Gouvernement du Canada. « Financement destiné aux Autochtones ». Modifié le 2 octobre 2020. Disponible en ligne à l'adresse <https://www.canada.ca/fr/services/autochtones/financement-destine-aux-autochtones.html>.

Canada. Services aux Autochtones Canada. « L'Indice de bien-être des communautés ». Modifié le 24 mai 2019. Disponible en ligne à l'adresse <https://www.sac-isc.gc.ca/fra/1100100016579/1557319653695>.

McAuliffe, Caitlin. La chasse au papier : « Formes plutôt que fonctions dans l'administration des Premières nations ». Institut des politiques du Nord, Thunder Bay, Ontario, 2021. Disponible en ligne à l'adresse <https://www.northernpolicy.ca/la-chasse-au-papier>.

À propos de l'Institut des politiques du Nord

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

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

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

Recherche connexe

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

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

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

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

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

info@northernpolicy.ca

www.northernpolicy.ca





NORTHERN
POLICY INSTITUTE

INSTITUT DES POLITIQUES
DU NORD

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

northernpolicy.ca